

EL ESTADO INCOMPRENDIDO

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

EL ESTADO INCOMPRENDIDO
Reflexiones sobre el sistema político
y su reforma

Vadell Hermanos Editores
Caracas / 1985

Depósito legal lf. 85-0400
© by Allan R. Brewer-Carías

*A quienes todavía creen
que esto tiene arreglo*

PRELIMINAR

Desde hace 16 años vengo hablando y escribiendo sobre el Estado, sus problemas y deficiencias y la necesidad de su reforma. Como resultado han quedado varios libros, decenas de artículos en revistas especializadas y de opinión,* papeles de trabajo presentados a equipos que elaboraron programas de gobiernos, proyectos de leyes y decretos, y en fin, multitud de declaraciones en los medios de comunicación formuladas tanto en tiempo de campañas electorales como en tiempo de paz comicial.

Quizás por ello, inevitablemente, se asocia mi nombre a todo esfuerzo de análisis del Estado y de la reforma de las instituciones políticas y administrativas del país; incluso de aquellos en los cuales he sido excluido junto con otros compatriotas que han trabajado el tema, como ha sucedido con la "Comisión para la Reforma del Estado", creada por el Presidente Lusinchi a finales de 1984. Aclaro aquí, a quienes amablemente se han preguntado pública y privadamente sobre el porqué no formo parte de dicha Comisión, que en realidad, nunca, ni directa ni indirectamente, ni por interpuestas personas se me preguntó o comentó sobre mi posible participación en los trabajos de la misma, ni siquiera cuando era un proyecto, ni después de constituida; cosa que, por otra parte, nadie estaba obligado a hacer.

No por ello, por supuesto, el tema deja de ser motivo de mi interés, ni dejaré de exponer mis ideas y de colaborar en todo esfuerzo serio al Cual se me llame. Por ello, precisamente, este libro sobre el Estado Incomprendido, motivado, en primer lugar, por la incomprensión que noto existe respecto del Estado, tanto cuando se adopta la moda liberal del antiestatismo que comienza a importarse en Venezuela, como cuando se plantea a diestra y siniestra el tema de la reforma del Estado, confundándose a veces, las partes de la organización política de la sociedad, con el todo.

Pero en segundo lugar, este libro también está motivado por la preocupación que tengo, como miembro de la generación de 1958, de la necesidad que tenemos de formular un nuevo Proyecto Político después de 27 años de democracia y habiéndose agotado el concebido en 1958, en el Pacto de Punto Fijo, y que tuvo por objeto implantar e imponerle la democracia a los venezolanos.

* Para el lector interesado, al final del libro está la lista de mi bibliografía sobre el tema del Estado y su reforma 1968-1985 (pp. 145 a 159)

La crisis institucional que comienza a agudizarse en esta década de los ochenta tiene que provocar, en los partidos políticos, la necesidad de asumir la tarea de perfeccionar la democracia para, precisamente, asegurar su supervivencia, y evitar que la frustración provocada por las deficiencias del sistema político, se convierta en falta de fe en aquella. Nuestra generación, a través de los partidos, al margen de ellos o contra los mismos, tiene que asumir esa tarea, y para ello debe definir un Nuevo Proyecto Político de perfeccionar la democracia mediante un programa de reforma del Estado. Este libro es una reflexión sobre el tema.

Su origen próximo está en el documento intitulado *Democracia, Sociedad y Administración Pública. Reflexiones sobre el caso venezolano*, que presenté al Congreso Iberoamericano sobre "Democracia, Sociedad y Administración Pública", organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública de España en Madrid, en junio de 1984. Su origen remoto, sin embargo, está en las reflexiones que formulé en varias conferencias pronunciadas en los últimos años, y entre ellas en la conferencia intitulada *Algunas ideas para un Proyecto de Estado Contemporáneo en Venezuela*, en las "Jornadas sobre la Democracia en Venezuela", organizadas por el Ateneo de Caracas y la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos de la Universidad Central de Venezuela, en junio de 1978; en la conferencia intitulada *Condicionamientos políticos de la Administración Pública en los países latinoamericanos*, leída en el "Coloquio Internacional sobre el Futuro de la Administración Pública", organizado por la Escuela Nacional de Administración Pública de Quebec, Canadá, en mayo de 1979; y en la conferencia intitulada *Aspectos de la Reforma del Estado*, pronunciada en el "Seminario sobre la Venezuela Posible", organizado por la Revista Metas y Corpozulia, en Maracaibo, en noviembre de 1983.

El tema, por supuesto, a pesar de lo que se ha escrito y dicho, está por ser trabajado, labor que no corresponde a una sola persona, ni a un grupo de notables reunidos en comisión. Además de requerir de un equipo numeroso de profesionales, técnicos y especialistas para la labor de diagnóstico y análisis, tiene que ser fruto de una labor colectiva de la más grande envergadura en la cual todos debemos colaborar.

Esa etapa, sin embargo, no es la dificultosa; luego vendrá el problema real: ejecutar la reforma del Estado implica redistribuir el poder en un Estado centralizado, del centro a la periferia (Estados y Municipios); y exige que los partidos aflojen el monopolio de la representatividad y participación, y liberen a la Sociedad para permitir su propio desarrollo político democrático. He allí la dificultad y el reto que se plantea a los partidos políticos y a nuestra generación, y que urgentemente debemos asumir, para lo cual debemos convencernos de que el problema planteado es de supervivencia de la propia democracia.

Caracas, marzo de 1985.

A.R.B.C.

INTRODUCCIÓN

La moda del liberalismo parece que comienza a manifestarse en Venezuela, a través de las más variadas críticas al Estado, muchas formuladas con razón, pero algunas partiendo de falsos supuestos por la influencia, quizás, de cierta literatura política europea reciente.

En efecto, los fracasos del Gobierno Socialista en Francia, transcurridos tres años desde que la izquierda alcanzó el poder con una mayoría absoluta y con niveles de popularidad inigualados anteriormente, han provocado la aparición, en el lenguaje político de la oposición, de un liberalismo que los estudiosos de la ciencia política creían que había quedado arrinconado en los estantes ideológicos del siglo pasado. Otro tanto comienza a suceder en el seno de la oposición al Gobierno Socialista en España, donde no es infrecuente encontrar los reflejos de todas las modas políticas francesas.

Este lenguaje liberal contemporáneo que viene adoptando la derecha, y al cual curiosamente, se ha sumado la izquierda, se articula alrededor de la denuncia contra el Estado y convierte en dogma el antiestatismo. El Estado, se dice, se ha convertido en una amenaza contra el individuo, las libertades e incluso el desarrollo de la Sociedad misma. El Estado es "omnipresente", "omnipotente", "megalómano", y es el objeto de todos los calificativos imaginables, lo cual, dicho sea de paso, no es infrecuente en la literatura política, desde que Hobbes, hace varios-siglos, lo asimiló al *Leviathan*, monstruo mitológico devorador e inhumano; Duverger lo ha imaginado como un Catoblépas, otro monstruo tan estúpido que se come sus propios miembros; e incluso, Octavio Paz, recientemente, lo ha calificado como un Ogro filantrópico.

En todo caso, aquella moda liberal, o este "liberalismo a la moda" dijimos, comienza a aparecer también en Venezuela, donde el Estado empieza a ser el culpable de todos los males de la Sociedad y el individuo. Se lo califica igualmente de omnipresente e omnipotente, y todo el mundo plantea la necesidad de su reforma. Incluso se lo considera incapaz de conciliar los intereses diversos de la sociedad y asumir su conducción y decisión, y se ha querido sustituir su autoridad por una especie de corporativismo (régimen en el cual los intereses deciden en lugar de los elegidos por el pueblo) denominado por algunos como "Pacto Social", rescatando la terminología liberal de finales del siglo XVIII.

Hablar mal del Estado, por tanto, está de moda: unos hablan de descongestionar el Estado, otros de dismantelarlo, algunos de la necesidad de desestatizar o privatizar muchas de sus actividades, en fin, no faltan quienes plantean la necesidad de liberar la Sociedad de las garras del Estado, que no dejamos de imaginar como un monstruo. Pero también está de moda plantear la reforma del Estado: todos los líde-

res políticos lo han hecho sistemáticamente durante la última década, y el actual Presidente de la República ha tocado el tema durante su primer año de gobierno en absolutamente todos sus discursos e intervenciones públicas, habiendo creado, incluso, al final del año 1984, una "Comisión para la Reforma del Estado", por supuesto, sin hacer caso a la famosísima advertencia política de que la mejor manera de no tomar decisión alguna es nombrando una Comisión para prepararla.

Ahora bien, tanto hablar mal del Estado como plantear su reforma, exige de varias precisiones indispensables: el Estado es la organización política de una determinada Sociedad, y su realidad y papel varía, según las condicionantes que el sistema económico, social y político concreto le imponen. Por ello el peligro de importar una literatura elaborada en otros países con condicionantes distintos.

En Venezuela no tenemos un gobierno socialista -a pesar del izquierdismo que algunos líderes del partido de gobierno preconizan verbalmente- ni el gobierno actual ha fracasado, aún, en la ejecución de su programa. Por tanto, el antiestatismo que comienza a convertirse en dogma político, no está originado en una reacción contra el actual gobierno, como ha sucedido en Europa en los países con gobiernos socialistas, confundiéndose impropriamente el gobierno con el Estado. Pareciera en nuestro caso, en base a la misma confusión, que se trata de una reacción contra todos los gobiernos que en la etapa democrática han conducido al Estado, que se identifican en éste, por ser lo permanente. De ello resulta que en definitiva, parecería que se trata de una reacción contra nuestro sistema político-democrático, tal y como ha venido funcionando al amparo de la Constitución de 1961, conducido por un liderazgo ya agotado, y que sin embargo, no abandona las riendas del poder. Por eso, a la crítica al Estado se acompañan apreciaciones respecto de la generación de relevo que deben asumir la conducción de la Sociedad en breve tiempo.

Estas críticas al Estado y a las generaciones políticas, aisladamente, en muchos casos tienen fundamentos incuestionables, pero global o simplistamente planteadas, pueden provocar distorsiones políticas en la apreciación de nuestra realidad, quizás por incomprensión de la misma en sus raíces históricas.

Ante todo debemos señalar que en Venezuela, el Estado es hoy lo que es, por obra y gracia de los redactores de las Ordenanzas de Nueva España que rigieron en la Capitanía General de Venezuela a partir de 1784, así como del Decreto del Libertador dictado en Quito en 1829, -documentos que atribuyeron la propiedad del subsuelo a la Corona Española, y luego, a la República, excluyéndolo de la apropiabilidad por parte del propietario del suelo; coincidiendo este elemento formal con una realidad geológica: en el subsuelo de la antigua Capitanía General había petróleo, y esta fuente de energía, en las últimas décadas, resultó tener el valor e importancia que la sola crisis global del mundo a partir de la década pasada, ha puesto en evidencia.

Por tanto, para entender el Estado en nuestro país -para criticarlo; reformarlo y asumirlo políticamente, por la generación que sea- debe tenerse en cuenta, ante todo, que se trata de un Estado petrolero dueño del subsuelo desde siempre, y desde hace diez años, además, industrial único del petróleo y sus derivados. Esta realidad, simple, ha hecho del Estado, quierase o no, el generador y titular de la mayor parte del ingreso nacional, por lo que necesariamente, es el principal instrumento de la Sociedad venezolana para su distribución. Y esta realidad, por supuesto, no podrá cambiar, salvo que se desnacionalice la industria petrolera y se transfiera la propiedad

del subsuelo a los particulares, lo cual es impensable, o salvo que se agoten las reservas petroleras, lo cual es improbable en el próximo siglo.

Ahora bien, este instrumento fenomenal de la Sociedad venezolana, el Estado y su Administración Pública, ha sido manejado directa o indirectamente, total o parcialmente, en la etapa democrática, por todos los partidos políticos y todos los grupos de interés de la Sociedad, que han participado del poder. No debemos, por tanto, llamarnos a engaño: el Estado en Venezuela no es un extraño, un tercero, diferente a la Sociedad o su opositor. Mal que bien todos hemos sido beneficiados de la acción estatal y en alguna forma, los dirigentes nacionales, han intervenido en su conducción, así sea parcial o lejanamente o por interpuesta persona. Qué nadie tire, por tanto, piedra alguna, mensaje que, inclusive, debe dirigirse a los actores de mi generación que no deja de ser la de relevo. El Estado no es un señor, iconoclasta, lejano, que en cualquier momento nos va a ser presentado. El Estado es la organización de la Sociedad entera, y particularmente, está representado por el conjunto de sus dirigentes, que lo han conducido o usufructuado, para beneficio, con éxito o no de las mayorías nacionales. El Estado, además, incluso bajo la óptica liberal, ha sido el garante de los derechos y libertades, y de la propia democracia, imperfecta y todo. Es a través de la organización política de la sociedad -el Estado-, que los derechos y garantías constitucionales, mal que bien, se han actualizado en las últimas décadas; y es al Estado venezolano en los últimos cuarenta años, al cual, globalmente, podemos atribuir todos los logros y progresos que nuestro país ha tenido en el campo económico y social.

Por tanto, asumir como motivo de acción política para pretender llamar la atención en el país, una posición antiestatista, es absolutamente irreal y confusa, más aún si ello se hace en nombre de la generación de relevo, ¡No! La nueva generación no puede en nuestro país de Estado petrolero, pretender minimizar el Estado, sino que, al contrario, lo que tiene que hacer es asumir su conducción no para descuartizarlo, ni para construir un sistema corporativista donde sólo los grupos de interés comanden la acción política, sino al contrario, para reforzarlo como instrumento al servicio de la Sociedad, para lo cual habrá que reformarlo, tarea que esto sí, sólo la nueva generación podrá asumir, a pesar, incluso, de los partidos políticos.

Para ello, hay que tener en cuenta que en nuestro país, los fines del Estado se deben identificar, globalmente, con los fines de desarrollo económico, social y político de la Sociedad, 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; con la mejor utilización de los recursos naturales en beneficio colectivo; y con la sustentación del orden democrático como medio de asegurar los derechos, libertades y la dignidad de los ciudadanos.

Estos objetivos de desarrollo, no exclusivamente económicos, sino políticos, sociales y físicos estoy convencido, sólo pueden ser logrados con la decisiva participación e intervención del Estado. El desarrollo, en nuestro país, no puede ser logrado por las solas manifestaciones espontáneas de las fuerzas del mercado o por los vaivenes de las "leyes naturales" de la economía y de la Sociedad. Tengo la clara conciencia, frente a los tradicionales condicionantes ideológicos del siglo pasado, y a las

remozadas olas de liberalismo que nos llegan, que el Estado y su Administración Pública tienen que ser los conductores del proceso de desarrollo, pues en Venezuela, es el sector público el que está en la posición excepcional de poseer los recursos necesarios para ello; de disponer de la capacidad para tener la visión o información necesariamente global de la economía y de la Sociedad, indispensable para la toma de decisiones; y también, sólo el Estado tiene el poder necesario para asignar y ordenar los generalmente escasos recursos con el objeto de acelerar el desarrollo, o para orientar los medios económicos, financieros y monetarios con el objeto de volcarlos al logro del bienestar social.

La Administración Pública, por tanto, como instrumento de la acción política del Estado, constituye la piedra angular del proceso de desarrollo. Por ello la Administración Pública es, precisamente, la que paradójicamente se configura como el mayor obstáculo al desarrollo. Este convencimiento, lamentablemente, aún no lo tienen quienes se han movido en el terreno puro del activismo político. Por ello, teniendo en cuenta que la Administración Pública debe verse como uno de los factores realmente determinantes del proceso de desarrollo, es evidente 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 ahí que también la Administración Pública en nuestro país no sólo debe adaptarse a los cambios políticos, económicos y sociales que se han sucedido en las últimas décadas, sino que también debe ser un agente de los cambios, los cuales en muchos casos, sólo ella puede provocar. Por ello necesitamos desarrollar una Administración capaz de administrar el desarrollo. He allí, realmente, el gran reto de nuestro país y de nuestra generación.

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 económico, social y político ejerce sobre ella; por ello, nos interesa, en este ensayo, destacar en primer lugar, estos condicionantes que caracterizan al Estado y a su Administración Pública con los principales problemas que los mismos originan; y en segundo lugar, insistir en las exigencias de transformación que se plantean respecto del Estado y su Administración Pública, y en las necesarias reformas al Estado que debemos emprender en un futuro próximo, para consolidar nuestro Estado Democrático y Social de Derecho. De allí las dos partes en las cuales hemos dividido este estudio.

PRIMERA PARTE

Los condicionamientos del Estado y de su Administración Pública

El Estado, hemos dicho, es la organización política de la Sociedad. Por tanto, el Estado en nuestro país, en el momento actual, está condicionado por el ambiente económico, social y político en el cual se desenvuelve. Por su parte, la Administración Pública es, por excelencia, el instrumento de la acción política del Estado, pues los organismos que la integran tienen a su cargo la ejecución concreta de los fines de la Sociedad, en nuestro sistema democrático.

Por tanto, para entender al Estado y a su Administración Pública, para criticarlo o para plantear su necesaria reforma, estimamos que debemos comenzar por analizar los diversos elementos condicionantes del mismo, tanto económico-sociales como políticos, y sus efectos lo cual haremos en forma separada en esta Primera Parte, junto con uno de los principales problemas que le plantean: la corrupción administrativa.

I. LOS CONDICIONAMIENTOS ECONÓMICO-SOCIALES DEL ESTADO Y DE SU ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La posición que tiene el Estado en relación al sistema económico y social, no sólo da origen a un nuevo y preeminente papel que debe cumplir, como conformador de dichos sistemas, sino que conlleva unos condicionantes básicos que provocan nuevos y concretos papeles que debe asumir, particularmente a través de su instrumento fundamental: la Administración Pública. A la vez estos condicionamientos económicos y sociales han provocado una serie de distorsiones en el papel del Estado y su Administración Pública que es necesario denunciar y corregir.

A continuación analizaremos, por tanto, en primer lugar la relación entre el Estado, la Economía y la Sociedad; en segundo lugar, el papel del Estado y su Administración como conformadores de la realidad económica y social; y en tercer lugar, las consecuencias distorsionantes de ello en cuanto a los fines del Estado y a la expansión de su Administración Pública.

1. *Estado, Economía y Sociedad*

A. *Estado, Administración Pública y Economía*

Podemos decir que en nuestro país, ha dejado de ser objeto de disquisiciones teóricas el problema de la intervención y participación del Estado en el proceso económico. Se trata, realmente, 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 petrolera, en efecto, nos muestra una dimensión inusitada del Estado en cuanto a su participación en la misma. Discutir si

el Estado debe ser el guardián nocturno en el proceso económico o si el mismo puede o no ser propietario de medios de producción, no pasa ahora, de ser una discusión bizantina. La realidad ha traspasado las ideologías y en la actualidad, basta para darse cuenta de ello, tener presente los siguientes datos ofrecidos, hace algunos años, por el Consejo de Economía Nacional -insospechable de cualquier desviación ideológica- sobre "La participación del Estado en la Economía Venezolana (febrero de 1978): en 1976, luego de la nacionalización de la industria petrolera, el Sector Público representaba un 42,1 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 revelaba "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 un 15 por ciento 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 dimensión que representa un condicionamiento importantísimo para la Administración Pública.

La nuestra no es una Administración Pública de un sistema económico liberal basado en un Estado negativo, guardián, gendarme, no interventor sino para sostener y promover, los capitalistas privados. Tampoco la 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 su Administración sea, económicamente hablando, ni la de un Estado liberal-burgués ni la de un Estado Socialista.

Estamos, al contrario, en presencia de una Administración de un Estado en un sistema político de economía mixta en el cual aquél interviene, controlando y regulando la economía privada; apropiándose, a veces, monopolísticamente, de ciertos medios de producción sin siquiera apelar al clásico principio liberal de la subsidiaridad; y en fin, ordenando todo el proceso económico, tanto del propio 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 su principal detentador individualmente considerado, y por consiguiente, bajo ese mismo ángulo, el principal inversionista, el primer financista, y el más importante empleador, condiciona, sin duda, notablemente a su instrumento político por excelencia: su Administración Pública.

B. *Estado, Administración Pública y Crisis Económica*

Pero en la actualidad, un nuevo elemento económico condiciona nuestra Administración Pública, y esta es la crisis económica que afecta a todos los países latinoamericanos, y que se manifiesta con particular incidencia en la Administración, dado su papel preponderante en la Economía.

En los últimos años, el crecimiento del Producto Territorial Bruto en el país (en el cual participa el Estado en más de un 40 por ciento, como hemos dicho) descendió, y fue más bien negativo; la deuda externa, tanto pública como privada, ha llegado a niveles sin precedentes y de los más altos de América Latina; la tasa de desempleo ha aumentado considerablemente; por primera vez en muchas décadas el país comienza a sentir los efectos de la inflación; y no se aprecia en un futuro próximo, aumento posible en el precio del petróleo en forma tal que sin esfuerzo, de nuevo, podamos resolver aspectos de la crisis.

Este factor, sin duda, condiciona la Administración Pública actual: por primera vez, realmente, surge como ineludible la necesidad de cambiar el patrón del gasto público. No se trata, solamente, de reducir el gasto, cortando porcentualmente y en general, los créditos presupuestarios a los distintos entes públicos, sino que de lo que se trata es de cambiar una Administración formada durante décadas para el gasto, e incluso para el despilfarro, y comenzar a gerenciar el Estado con criterios de escasez. En esta forma, el criterio de productividad del gasto público, por primera vez tendrá que adoptarse en la Administración Pública, con la característica de que deberá hacerse para la adopción de decisiones en áreas sociales, que involucran muchas veces programas de ámbito masivo o complejos.

La gerencia de la crisis económica, sin duda, tiene que obligar a la Administración a reformarse, para atender la toma de decisiones y la administración de programas sectoriales, con criterios muy diferentes a los de la abundancia.

C. *Estado, Administración Pública y Sociedad*

El Estado en Venezuela, hemos dicho, 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, el orden democrático 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", además de "sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos".

Para los estudiosos de la historia de las ideas políticas quedaron, por tanto, los postulados liberales que establecían un dualismo entre la Sociedad y el Estado, concibiéndose como sistemas autónomos, y que pretendían construir el sistema social, frente al Estado, para salvaguardarlo de él. Conforme a esa doctrina, por tanto, el Estado estaba limitado y no tenía responsabilidades sociales: las libertades se establecían frente al Estado, y el bienestar colectivo debía emanar del libre juego de las fuerzas de la Sociedad. De allí la idea decimonónica de Estado de Derecho, como pura forma, construida para limitar el poder estatal, y en la cual jugó tanto papel el principio de la separación de poderes. En la Venezuela actual, al contrario, el Estado

se nos presenta como parte e instrumento de la sociedad, a través de cuya Administración deben actualizarse los derechos individuales, económicos y políticos, y con la responsabilidad de ser el actor y gerente principal del proceso de desarrollo económico y social. Este Estado ya no es sólo un Estado de Derecho formal, sino que lo es, pero con un contenido social imprescindible.

Por otra parte, en la misma historia quedaron también los postulados marxistas clásicos que veían en el Estado el mero y dócil instrumento de la clase dominante para la explotación de la clase dominada y que, por tanto, como tal instrumento de opresión, debía ser eliminado. De acuerdo a esta ortodoxia, los cambios que se 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 económicas y 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 irreal y cuando menos, anárquica, 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 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 políticos-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.

Al contrario, la realidad nos muestra que la relación entre Estado y Sociedad se configura de distinta manera: el Estado es parte de la Sociedad, procede de ella, es su organización y como tal, es su instrumento político para la consecución de sus fines y, particularmente, del bien común. En tal virtud, el Estado tiene la responsabilidad fundamental de conducir la Sociedad, y los derechos individuales no se conciben como derechos frente al Estado, sino a través del Estado. Este, particularmente a través de su Administración, 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. La Administración Pública del Estado tiende así a convertirse en 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 y su Administración, en nuestro país, por tanto, está dominado, sí, pero plu-

ralísticamente, por los diversos grupos organizados, por lo que hay intereses concurrentes que se expresan democráticamente y a los cuales debe servir.

2. *La Administración conformadora de la realidad económica y social*

A. *La conformación de la realidad económica 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 del Derecho, cuya Administración Pública debe conformar 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 sólo debe perfeccionarse la democracia política, para que deje de ser un mero ejercicio quinquenal de elección de los gobernantes y se convierta en el medio de participación y organización de la Sociedad, sino de que debe también lograrse la plena realización de la democracia económica y de la democracia social.

Bajo esta idea democrática, por tanto, el Estado, en primer lugar, debe conformar el sistema político, para hacerlo participativo, organizando al pueblo de manera que el hombre en sociedad supere la sola categoría de masa; es decir, debe democratizar la democracia política. En segundo lugar, el Estado debe conformar la Economía, para permitir, por la acción de su Administración, 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, debe hacer efectiva la democracia económica. Y en tercer lugar, el Estado debe conformar la Sociedad, con el objeto de que su Administración, 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, debe instaurar un sistema de democracia social.

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

B. *Las tareas de la Administración Pública 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 a su Administración una serie de tareas para conformar la realidad económica, cuyo cumplimiento da origen a varias facetas de su actuación.

En primer lugar, la Administración es una *Administración reguladora*, en el sentido de que a la misma corresponde, conforme al orden legal, establecer las reglas de juego de la economía privada, o velar por su cumplimiento de manera de garantizar a todos el ejercicio de la libertad económica. En esta regulación, por supuesto, la

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

Pero además de Administración reguladora, en segundo lugar, es también una *Administración contralora* 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 la Administración puede garantizar a todos el derecho a tener acceso a la actividad económica, aún bajo el solo papel de consumidor o usuario. Sin embargo, el control, por el control mismo, puede atentar contra el mismo ejercicio de la libertad económica, como sucede, con frecuencia, de lo que comúnmente se conoce como permisología.

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

Por otra parte, la Administración de Fomento tiene que seguir realizando las clásicas actividades de creación e infraestructura física y equipamiento del territorio, pero dentro de una política racional de orientación del gasto público, de manera de establecer las bases para el desarrollo de las actividades económicas, tanto del sector público como del sector privado.

En cuarto lugar, y en virtud de los mismos postulados constitucionales que le permiten, directamente, y sin el imperativo de la subsidiariedad, la intervención activa en la Economía como productor de bienes y servicios, la Administración del Estado, es una *Administración empresarial*. Como tal, debe desarrollar una actividad industrial monopolíticamente, en las áreas económicas que el legislador ha reservado al Estado por razones de conveniencia nacional, tal como ha sucedido en las industrias petroleras, de explotación del hierro y del gas, militares y nuclear. Debe, además, desarrollar bajo el control del Estado 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, la Administración también debe definir reglas de juego precisas, con el objeto de asegurar al sector privado un mínimo de estabilidad y seguridad jurídica. El Estado, en Venezuela, tiene suficiente de qué ocuparse como empresario, con las industrias nacionalizadas, las industrias básicas y otras grandes empresas y corporaciones, para estar interviniendo, activamente, en empresas de toda índole. 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.

Por último y en quinto lugar, desde el punto de vista económico, la Administración del Estado es una *Administración Planificadora*, pues a ella corresponde la

responsabilidad de definir las políticas de desarrollo, elaborar los planes y programas de acción gubernamental, y ejecutarlos a través de los mecanismos presupuestarios o de programación anual. En este campo, la planificación debe ser reevaluada y redefinida. No se trata de realizar un ejercicio teórico o de mera asesoría económica. Se trata de definir, prospectivamente y a largo plazo, lo que la Sociedad quiere de nuestro país, para luego precisar en un mediano plazo, en un plan quinquenal, el desarrollo de una acción gubernamental concreta. Para ello, no sólo tiene que desarrollarse una planificación concertada y democrática, que permita a los sectores interesados tanto del sector público como del sector privado, intervenir en su concepción y desarrollo, sino que la Administración tiene que hacer participar en las tareas de formulación y adopción de los planes a los órganos legislativos, como recientemente lo regula la Enmienda Constitucional N° 2 de 1983. De nada o de muy poco vale un Plan que adopte la Administración aisladamente, si el órgano político-legislativo no lo hace suyo, y fío lo sigue en las asignaciones presupuestarias que debe autorizar anualmente.

La planificación, no es sólo una operación técnica, es un proceso político, y como tal debe ser desarrollado de manera de garantizar la participación, en el mismo, tanto de las instituciones políticas y administrativas como de los grupos de intereses de la comunidad.

Por otra parte, la planificación no solo debe ser económico-social, sino también, físico-espacial, conforme a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, de manera que se asegure un proceso racional y equilibrado de ocupación del territorio, guiado por una política definida, también, prospectivamente. En esta política nacional de ordenamiento del territorio tiene que ubicarse la política de desarrollo urbano y de protección del ambiente.

Pero además, derivado de la crisis económica, la Administración debe ser una Administración orientadora de la economía, pero con criterios de productividad del gasto, de manera de volcar el producto económico, efectivamente, en progreso social. Para ello, resulta evidente, la política de concertación democrática debe presidir las acciones de la Administración, sin que ello signifique caer en un corporativismo que disminuya la autoridad del Estado.

C. Las tareas de la Administración Pública en el campo social

Pero además de estas tareas de la Administración en el campo económico, que nos la muestran como una Administración reguladora, de control, de fomento, empresarial y planificadora, al corresponderle también la conformación de la Sociedad, tiene, además, una serie de tareas en el campo social, que dan origen a otras facetas.

En primer lugar, la Administración es, ante todo, una *Administración distribuidora y redistribuidora de la riqueza*, tanto de la que logra por su propia actividad económica industrial, por ejemplo, la petrolera, como la que obtiene del sistema tributario. Por ello, 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 a la Administración del 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 gran distribuidora y redistribuidora de la riqueza, con el objeto de lograr elevar el nivel de vida de la población. Esta tarea de redistribución de la riqueza, aunada a la distribución de su

propio ingreso derivado de su actividad empresarial, requieren una reorientación profunda del gasto público y de la estructura administrativa del Estado, para ponerlos al servicio de esas tareas, ya que en la actualidad tienen una orientación distinta, algunas veces de concentración de la riqueza y despilfarro.

Pero dentro de las tareas de la Administración en el campo social, en segundo lugar, y como parte de la más amplia de servir de agente de redistribución de la riqueza para el logro de la justicia social, tiene una tarea directa de carácter asistencial y prestacional, y que la configura como una *Administración prestadora de Servicios Públicos*, que está en vías de consolidarse en Venezuela.

Ciertamente, la Administración presta servicios de salud, de educación, de proveedor de viviendas, de transporte colectivo, de teléfonos, de correos, de distribución de agua, etc., pero sin embargo, todas esas actividades prestacionales, o son insuficientes o están deficientemente realizadas. Hay escasez de viviendas, y el panorama de las áreas marginales de las grandes y medianas ciudades lo muestra a la vista; enfermarse constituye la mayor tragedia que puede pasarle a una persona; en el correo ya nadie cree; la educación está signada por el fantasma del cupo; el transporte colectivo es de los mayores martirios o peligros que pueden correr los usuarios en los actuales 'momentos'; y el agua no llega a todas partes. La tarea prestacional del Estado, vieja en su concepción es, sin embargo, 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 el pueblo de que, al menos, la acción del Estado debe estar orientada a proveer y prestar servicios al ciudadano. Y ya no se contenta al pueblo con promesas: o se prestan, en el futuro, eficientes servicios o el pueblo los va a exigir, colectiva y violentamente. Ya no soporta la burla del Estado rico que ni siquiera es capaz de proveer los mínimos y elementales servicios públicos.

En tercer lugar, también en el campo de lo social, la Administración tiene la tarea fundamental de ser una *Administración 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. La Administración tiene que ser el instrumento responsable, como conformadora 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 a la familia, de la niñez, de la juventud, del adulto, de la vejez, de manera de lograr, no sólo la participación de todos los estratos de la población en los procesos sociales, sino de lograr el desarrollo de las propias individualidades y capacidades creadoras. La educación y la cultura popular, que no de masas, deberán ser los instrumentos fundamentales de promoción social.

En cuarto lugar, la Administración debe ser una *Administración organizadora* para la participación, como mecanismo para perfeccionar la democracia. En efecto, la democracia participativa requiere de la organización de la población, la cual no puede ser tampoco espontánea, salvo que se corra el riesgo de la anarquía; y al contrario tiene que ser desarrollada, promovida y organizada por el Estado. '

En esta misión de organizar la sociedad, la Administración del Estado debe asumir 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. La Administración Pública, en tal sentido, debe promover, por ejemplo, la organización de las Juntas o Comités de vecinos, de usuarios, o de consumidores, tal como ha promovido y alentado las organizaciones gremiales, sindicales, profesionales y de industriales y comerciantes.

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

Pero además de su faceta como Administración organizadora, desde el punto de vista político-social también es una *Administración de libertades*, noción, que por supuesto, no debe ser entendida desde el punto de vista puramente formal, como fue la noción clásica, que concebía las libertades como un límite a la acción estatal y una protección frente a las intervenciones del Estado. Cuando hablamos de Administración de libertades en el mundo contemporáneo, al contrario, se destaca el contenido material de las libertades económicas y sociales, además de las políticas e individuales, en el sentido de que debe ser la vía para la realización de las libertades y no el ente al cual se le oponen las libertades. Así, la misión de la Administración, por sobre todo, y en base a los principios de la dignidad humana, es 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.

Para garantizar esta efectiva Administración de libertades, y la propia participación, la acción de la Administración tiene que tornarse cada vez más transparente: sólo así la Sociedad podrá controlar el rumbo de su acción.

3. *Los fines del Estado y la expansión de la Administración Pública*

Todas estas tareas de conformación de la realidad económica y social han tenido sus repercusiones en la Administración Pública, cuya 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.

Esta puede caracterizarse por un proceso creciente de intervención en la vida económica y social, y que 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 muchos problemas, derivados de la expansión de las intervenciones administrativas en relación a los particulares; de la inflación inusitada de la Administración Pública, particularmente, la descentralizada funcionalmente; y de la distorsión de las políticas estatales; lo que ha provocado la propagación de las técnicas planificadoras para ordenar la acción administrativa.

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

Una de las características de nuestra Administración Pública, 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 han surgido regulaciones administrativas de aspectos de la vida económica y social que afectan 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.

La permisología, en todo caso, se ha convertido, al configurarse como instrumento de control por el control mismo, en uno de los principales problemas de la Administración, y en uno de los más grandes obstáculos al ejercicio de los derechos particulares.

B. *La inflación de la Administración Pública, en particular la Administración Descentralizada*

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

En efecto, los últimos cuarenta 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 autónomos y empresas del Estado, el fenómeno, además de rápido, fue de proporciones incalculables. Basta recordar, que desde el punto de vista del gasto público consolidado, la distribución porcentual del gasto entre la Administración Central y la Administración Descentralizada en Venezuela 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; a partir de 1975, dicho porcentaje se invirtió así: el 28 por ciento del gasto público conso-

lidad se erogaba por la Administración Central, y el 72 por ciento a través de la Administración Descentralizada. Este solo dato basta 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 nuestra 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 institutos autónomos y empresas del Estado, hasta el punto -de que para manejar algunos de ellos, ha sido necesario darle rango de Ministro al Presidente del ente autónomo (tal es el caso del Fondo de Inversiones de Venezuela, y recientemente, para competir con su poder accionario, de la Corporación Venezolana de Guayana). Para calibrar la magnitud del problema, en todo caso, basta con pensar en nuestras empresas petroleras nacionalizadas, que giran en torno a Petróleos de Venezuela, S. A., cuyo excesivo poder y autonomía, junto con la de otros entes descentralizados, algunas veces han dificultado la acción de los Ministros como órganos políticamente responsables de un sector de actividad pública.

En segundo lugar, la inflación de la Administración Descentralizada 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, 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 nuestra Administración Pública, por supuesto, 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, una falta de coherencia en la Administración Pública, que a pesar de los esfuerzos teóricos realizados, no hemos logrado corregir.

Sin duda, puede afirmarse que el principal problema organizativo de nuestra Administración Pública, está en esta inflación administrativa de institutos 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.

C. La distorsión de las políticas estatales

El papel del Estado en nuestro país, 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, aspectos de desarrollo económico, de desarrollo social y de desarrollo físico y ordenación territorial.

Sin embargo, en años recientes, el desarrollismo, como política económica que pone su acento en el logro de un crecimiento económico acelerado, produjo una distorsión en las políticas estatales, desatendiéndose aquellas del orden social y de protección al ambiente. La Administración Pública, 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, un gran productor de acero, pero sin saber transportar correspondencia de modo de asegurar que en 24 horas una carta circule de un extremo a otro de nuestro país; hemos querido establecer una industria 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 su Administración Empresarial, y nos hemos olvidado de la Administración de Servicios Públicos, siendo ésta la 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, nuestra 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, nuestro país ha venido tratando de desarrollar técnicas planificadoras para ordenar la acción administrativa, aun cuando si las analizamos globalmente, sin éxito.

D. La propagación de las técnicas planificadoras para ordenar la acción administrativa

En efecto, puede indicarse como otra característica de la Administración Pública, 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, la distorsión de las políticas estatales han hecho tomar conciencia a nuestros administradores, aun cuando a veces sin la fuerza suficiente, de la inadecuación de la sola función presupuestaria para la ordenación de las actividades administrativas. De allí el desarrollo que a partir de finales de la década de los años cincuenta, ha tenido la función planificadora y que ha llevado, no sólo al establecimiento de una organización administrativa para la planificación (Cordiplan, 1958), 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, incluso con proyecciones espaciales (Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, 1983) y consagración constitucional en la Enmienda N° 2 a la Constitución de 1983.

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. Se ha llegado, así, a elaborar muy buenos planes, pero no hemos sabido ejecutarlos, pues paralelamente a la formulación de los planes de desarrollo económico y social no se han ni formulado ni implementado medidas institucionales, jurídico-administrativas, para su adecuada ejecución. Inclusive, en aquellos casos en los cuales se incorporaron a los Planes de desarrollo económico-social planes de desarrollo administrativo (IV Plan 1969-1974), no se pudieron ejecutar totalmente, por dificultades políticas o de estrategia.

La misma moda reciente de la llamada planificación estratégica, que renuncia a la elaboración de un plan general y opta por la identificación de problemas para su

planificación política específica, está también llamada al fracaso, si no se procede a la construcción, a la vez, de una Administración estratégica.

En este sentido, por ejemplo, la existencia de multitud de entes descentralizados en cada sector, sin la debida coordinación e integración institucional intrasectorial, ha sido uno de los obstáculos administrativos de primer orden, al desarrollo del sistema de planificación. Así, la planificación en Venezuela, en general, no ha pasado de ser un ejercicio teórico sin aplicaciones efectivas, pues no se ha tomado conciencia efectiva, de que un sistema de planificación no sólo exige planes bien elaborados, sino un aparato administrativo capaz de asegurar su ejecución.

Por otra parte, desde que se comenzó a desarrollar nuestro sistema de planificación, se trató de vincularlo con el sistema de presupuesto, de manera que el Presupuesto Anual fuese la expresión financiera de corto plazo del Plan de mediano plazo. Largos años de intentos y de reformas se han destinado a tal fin, y más clara no puede ser la intención expuesta en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario de 1976, y sin embargo, no hemos logrado integrar, totalmente, ambos sistemas administrativos, y muchas veces ha sido el propio órgano del sistema presupuestario (Oficina Central de Presupuesto) el que más ha conspirado contra la efectiva implantación del sistema de planificación.

Además, debe señalarse 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 nuestro país, estableciéndose ámbitos espaciales óptimos distintos a las divisiones político-territoriales tradicionales, para la planificación y ejecución de las políticas nacionales, aún no se han consolidado.

II. LOS CONDICIONAMIENTOS POLÍTICOS DEL ESTADO Y DE SU ADMINISTRACION PÚBLICA

Pero además de estar sometido, el Estado y la Administración Pública, a condicionantes derivados de la realidad económica y social, que dan origen a diversos problemas específicos, también están sometidos, por supuesto, a condicionantes derivados del sistema político.

En efecto, la Administración Pública está condicionada por el sistema político, en virtud de la interrelación estrecha que existe 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, aun cuando sin duda, a la vez, el Poder Político es tributario de la influencia de la Administración: la Administración prepara decisiones y el Poder Político las adopta. En consecuencia, 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 administrativos, 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. A continuación, sólo nos referiremos a la primera manifestación, para luego analizar los efectos del centralismo político sobre la Administración Pública; las consecuencias del debilitamiento de las instituciones políticas sobre ella, y los problemas de la corrupción administrativa.

1. *El régimen político y la Administración*

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

A. Las potestades del Estado

Las 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 estruc-

turas económicas y sociales, y hay elementos políticos que pueden permitir a un gobierno 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 en vista 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 dificultades de imponer el interés general frente a los intereses particulares.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que la misma relación entre las potestades 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 socioeconómico, aun 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 un sistema democrático como el nuestro, en cambio, de carácter pluralista, proliferan las administraciones destinadas a satisfacer demandas sociales, así como los mecanismos de control.

En definitiva, la Administración está condicionada tanto por los objetivos del Estado y de acuerdo a esos objetivos, por las potestades que se le asignan, tal como se ha visto anteriormente, al analizar los condicionantes económicos y sociales. Por ello, podemos decir que el sistema político-económico-social venezolano en el período democrático desde 1958, ha estado bajo la conducción política de grupos reformistas (socialdemocracia y democracia cristiana) demócratas, que en general, han propendido a un reforzamiento del Estado como instrumento de transformación social y económica.

B. La organización de los poderes del Estado

El papel y la autonomía de la Administración Pública también dependen de las relaciones entre los diversos poderes del Estado. Si se tratase, 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, situación que en el mundo contemporáneo materialmente sólo se da en regímenes de jacto; en estos casos, realmente no habría una autonomía de la Administración. Esto ha sucedido en nuestro país, en efecto, en las épocas de regímenes de hecho, particularmente cuando los Poderes Ejecutivo y Legislativo, han estado confundidos en una Junta de Gobierno. En estos casos, y recientemente, en las épocas de 1945-1946; 1948-1952 y 1958, cuando ha habido confusión de poderes, donde no se podía distinguir, orgá-

nicamente, el Poder Ejecutivo del Poder Legislativo, sino que una Junta de Gobierno asumió tanto el poder de legislar como el Ejecutivo, no se puede sostener que existía algún tipo de autonomía de la Administración. Al contrario, en esas situaciones, la Administración estaba totalmente unida a la acción política.

En cambio, en un régimen como el actual, donde está establecida una neta distribución de poderes, la Administración se ubica en general, en el Poder Ejecutivo; y en este supuesto de separación de poderes, la autonomía de la Administración es mayor y distinta a la de aquellos regímenes que tienen confusión de poderes. Pero ello varía, por supuesto, según que se trate de un sistema de gobierno presidencial como el nuestro, o de un sistema parlamentario.

En el primero hay una neta distribución de funciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo; y éste tiene como dependiente a la Administración Pública. El Parlamento, en un sistema presidencial como el nuestro, mantiene un contacto directo con la Administración Pública y tiene relaciones directas con la misma, particularmente en el ámbito del control. Sin duda, a la cabeza de la Administración Pública está el Presidente de la República y los Ministros (Ejecutivo Nacional), 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 nuestro sistema presidencial, la Administración Pública tiene dos amos políticos: el Ejecutivo Nacional y el Congreso; o sea, que tiene relación directa con dos niveles políticos: los niveles superiores del Poder Ejecutivo y las Cámaras Legislativas, lo que le da una menor autonomía frente a esas propias instancias políticas.

En un sistema parlamentario, en cambio, 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, depende de él, y en definitiva, no puede sobrevivir sin el apoyo y confianza de aquél. Por ello, si el Poder Ejecutivo no tiene la confianza del Parlamento, o éste se disuelve, resultando necesario convocar a elecciones generales, o cae el gobierno, y debe designarse uno nuevo que tenga el respaldo del Parlamento. En cambio, en nuestro 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.

Por ello, en los sistemas parlamentarios, la forma de gobierno plantea una relación distinta entre los niveles políticos y los niveles administrativos. Las relaciones entre el Parlamento y la Administración Pública, en general, no son 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. En cambio, en un sistema presi-

dencial como el nuestro, una investigación parlamentaria sobre un ente descentralizado, por ejemplo, en principio no afecta necesariamente al Ministro del sector.

De todo ello se deduce que, en general, en los sistemas parlamentarios hay una mayor autonomía de la Administración frente al Parlamento, precisamente por su dependencia respecto del Gobierno; en cambio, en un sistema presidencial como el nuestro, la autonomía de la Administración es menor y está más sometida a control de las instancias políticas parlamentarias.

C. *La forma del Estado*

Otro elemento del régimen político que condiciona a la Administración Pública, es la 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, aun cuando tenga niveles desconcentrados. En cambio, cuando se trata de un Estado Federal, como el nuestro, no hay una sola Administración Pública, sino que la misma tiene diversos niveles netamente diferenciados. Por ejemplo, en nuestro régimen federal tenemos que distinguir entre una Administración Pública Nacional, una Administración Pública Estatal y una Administración Pública Municipal, cada una con su autonomía sin que exista algún tipo de subordinación jerárquica entre ellas, ni control de tutela alguno. 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 relación de 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 con competencias específicas, derivado del esquema de descentralización constitucional que acompaña a ese sistema. En cambio, en una forma unitaria de Estado, no existe constitucionalmente esta situación aun cuando, en general, se reconoce una Administración Pública Local, con autonomía derivada del régimen democrático; y aún en estos casos, hay casi siempre mecanismos de intervención de esa autonomía por el Poder Central (tutela).

Como consecuencia, no hay duda de que la forma del Estado, federal o unitaria, condiciona a la Administración Pública: en principio, en un sistema federal debería haber una Administración Pública más descentralizada en los diversos niveles federales, pues la Federación es un ejemplo clásico de descentralización; en cambio, en un sistema unitario, en principio, habría 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, 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, en cuanto a su organización, de lo establecido en leyes nacionales y estatales. Por ello, además de la Ley Orgánica del Régimen Municipal (1978), todos los Estados tienen una Constitución que regula el Poder Municipal del Estado, y conforme a ellas, las Asambleas Legislativas han dictado y deben dictar en cada Estado una Ley del Poder Municipal en las cuales se establece la or-

ganización 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, no siempre es uniforme la 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 URSS, hay mayor importancia en la Administración Pública Federal.

En Venezuela, debido a la peculiaridad de nuestro sistema federal y al centralismo del Estado, 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.

Tenemos, en definitiva, una federación centralizada que provoca indudablemente, una serie de consecuencias en nuestra Administración, como se verá más adelante.

D. La democracia y el sistema de partidos

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 que no es equivocado el calificativo de gobierno de partidos o partidocracia que, algunas veces, se ha utilizado para calificar nuestra democracia.

Los partidos han sido los árbitros y conductores del proceso; es a través de ellos que las voluntades políticas se han expresado y se forman; es mediante su acción que se ha concretado la representación popular. En definitiva, la voluntad del Estado se ha formado por la acción o combinación de los partidos, los cuales han dominado y penetrado no sólo las instituciones políticas, sino las instituciones y grupos de intereses de la comunidad. De acuerdo a este régimen, en Venezuela puede decirse que los partidos gobiernan; éstos tienen el monopolio del poder, de la representabilidad y de la participación; y son los más importantes voceros políticos de la voluntad popular.

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. La Administración Pública del Estado democrático, por tanto, frente a los diversos grupos y estratos de la población se nos presenta cómo 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 económica, cuya consecución efecti-

va se le impone a la Administración por la posición del Estado en la Economía y la Sociedad.

Por tanto, es evidente que la Administración Pública también está condicionada políticamente por el sistema de partidos. Por ejemplo, en un sistema de partido único la sumisión de la Administración a la instancia del partido sería total, siendo el partido el que comandaría 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 del partido y otra 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 URSS.

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, cuando 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 como el nuestro, la situación, en cambio, es distinta. En nuestra sociedad democrática donde impera el pluralismo ideológico, ese pluralismo se ha concretado políticamente a través de un sistema de partidos múltiple, y la situación de la Administración ha variado según cómo se ha venido configurando el sistema multipartidista. En las oportunidades en las cuales nuestro sistema se ha aproximado al bipartidismo, sin duda, la Administración ha estado condicionada siempre por la influencia directa del partido que está en el poder. En estos casos ha habido una mayor presión partidista sobre la Administración y para aminorar esta presión es que en algunos países, como en USA, frente al llamado Spoil System (sistema del botín) se ha establecido el servicio civil siguiendo el modelo inglés, cosa que no hemos logrado establecer realmente en Venezuela. En Gran Bretaña, en efecto, se ha establecido una especie de acuerdo tácito entre los dos partidos mayoritarios para establecer la imparcialidad de la Administración Pública y mantenerle 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. En nuestro país, aún no escapamos del sistema del botín y de su consecuencia directa en la Administración: la ineficiencia cíclica, con los cambios de gobierno y por la falta de continuidad administrativa.

E. Los grupos de presión

La mayor o menor autonomía de la Administración Pública, en relación a las instancias sociales, en todo caso, depende ciertamente de su vulnerabilidad o no, frente a la acción 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 de carácter social. 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 de Relaciones Interiores, o en una Gobernación, no es tan fácil que penetren los grupos de presión, si se toma en cuenta 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 procedencia 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 las Administraciones Públicas generales, una Gobernación de Estado, por ejemplo, éstas no se ocupan sólo de una 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 (el Instituto de los Seguros Sociales, por ejemplo), al ocuparse de una área concreta (seguridad social, atención médica), los gremios de médicos, por ejemplo, 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 desarrollado mecanismos para asociarlos 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 las comisiones, comités, consejos y todo tipo de órganos colegiados, donde se ha venido asociando a los grupos de presión.

Debe señalarse además, que si bien inicialmente los grupos presionaban normalmente en las instancias políticas, en la actualidad, éstos 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 algunos 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 e informales, difíciles de precisar.

En todo caso, los grupos de presión, si bien deben participar en el proceso de formulación de decisiones, no pueden sustituir a la Administración y su autoridad en la toma de decisiones. Ello sería corporativismo, algunos de cuyos efectos lo hemos visto recientemente, con su fracaso, en algunas ejecutorías del llamado "Pacto So-

cial", como la sanción de la Ley que crea la Comisión de Costos, Precios y Salarios (1984), que lo único que produjo fue un debilitamiento del Estado.

2. *El centralismo político y la Administración Pública*

Ahora bien, dentro de los elementos antes mencionados que políticamente condicionan a la Administración Pública, debemos hacer especial referencia al centralismo que caracteriza nuestras instituciones políticas desde comienzos del presente siglo.

En efecto, Venezuela, al lograr su independencia, políticamente era un país disgregado por la influencia del sistema español. El federalismo, que acompañó la formación de nuestro Estado Nacional durante el siglo pasado, respondió a una realidad política: la necesidad de integrar un país disgregado en Cabildos-Estados o en Provincias aisladas, y por tanto, altamente descentralizadas. El caudillismo venezolano del siglo pasado, tuvo su ropaje institucional en el federalismo, y perduró hasta que se produjo la integración política del país, con la jactura de Gómez a principios de este siglo, cuando se consolida el proceso de centralización política, con la eliminación de los caudillos regionales y locales, y luego, de centralización militar con la creación del Ejecutivo Nacional, y de centralización tributaria, fiscal, administrativa y legislativa. La integración nacional y el desarrollo de los medios de comunicación dieron origen, por tanto a, nuevas formas políticas altamente centralizadas.

Ahora bien, en relación a la Administración Pública, esto produjo cuatro consecuencias que analizaremos a continuación: en primer lugar, la centralización administrativa; en segundo lugar, la concentración administrativa; en tercer lugar, el debilitamiento de la Administración Municipal; y en cuarto lugar, la ausencia de participación de los administrados.

A. *La centralización de la Administración Pública*

Una de las características de nuestra Administración Pública, es la excesiva centralización de la autoridad política y de las decisiones administrativas en los niveles nacionales, a pesar, incluso, de la forma federal del Estado. Por ello, como hemos dicho, somos una "República Federal Centralizada", en la cual el poder político, administrativo y jurídico no es compartido por los entes estatales o locales (Municipalidades).

Esta centralización administrativa ha implicado por ejemplo, que todas las decisiones concernientes a asuntos y problemas estrictamente regionales o estatales, 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, nuestra Federación como esquema teórico de descentralización político-territorial, ha sido vaciada de contenido, quedando como un ropaje formal de una estructura centralizada de Estado. Los niveles estatales han sido reducidos a la casi inexistencia autonómica, por una pérdida progresiva de competencias, resultando, de todo, una asunción de tareas públicas por los niveles nacionales y, en algunos casos, municipales. La Administración Nacional, así, se ha convertido en una administración paternalista en relación a las entidades estatales y municipales, que progresivamente han pasado a depender de aquélla, incluso, financieramente, constituyendo, además, el nivel municipal, tal como hoy existe, un ámbito inadecuado para la descentralización.

Por ello, uno de los retos planteados a nuestra Administración Pública, es el de la descentralización, con el objeto de hacer participar, en los procesos políticos y administrativos de nuestro país, a los Estados y Municipalidades. Tenemos que correr el riesgo de la descentralización, revitalizando los niveles estatales autónomos o creando regiones autónomas, y solo así podremos rehacer, en el interior, nuestro país.

B. *La concentración de la Administración Pública*

Pero además de la centralización, otra de las características del sistema administrativo venezolano es el de la excesiva concentración administrativa en los niveles superiores del Poder Ejecutivo, particularmente en el Presidente de la República y el Consejo de Ministros.

Desde el punto de vista político, nuestro sistema de gobierno ha sido el-presidencialista; y éste, administrativamente hablando, ha provocado una excesiva concentración de las decisiones político-administrativas en la Presidencia de la República. El Presidente de la República, en nuestro país, tradicionalmente, sea cuando hemos tenido regímenes de *facto* dictatoriales, al asumir todos los poderes públicos, sea en el actual régimen democrático de derecho, al maximizarse el presidencialismo, ha **concendo** regímenes *de facto* dictatoriales, al asumir todos los asuntos del Estado. El Presidente, así, no sólo es el Jefe del Estado y del Gobierno, sino que en muchos casos actúa como si fuera, además, a la vez, Gobernador de Estado, Prefecto de los Distritos y Jefe Civil de las poblaciones. El Presidente casi todo lo decide, o cuando menos, el Presidente se lo involucra en todas las decisiones, lo cual es caldo de cultivo para el intolerable culto a la personalidad que ha rodeado a nuestros presidentes democráticos.

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 una Administración Pública que cada vez más se torna compleja y omnipresente, 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 o ámbitos locales, a las unidades descentralizadas de la Administración Nacional en dichos espacios regionales o locales; organizándose además la relación Presidente-Ministros- Consejo de Ministros, de manera de permitir un gobierno efectivo.

Se impone, por tanto, la realización de un amplio proceso de delegación de atribuciones y de desconcentración administrativa, con el objeto de hacer presente a la Administración Pública en todos los sectores y en todos los niveles territoriales.

C. *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 Ejecutivo Nacional han impedido al Municipio asumir 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, tuvo 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, nuestras Administraciones Municipales son en la actualidad, los ejemplos más característicos de administraciones inservibles, vaciadas de competencia, de carácter ineficiente, y dominadas por los partidos políticos o grupos con solas apetencias burocráticas.

La reforma institucional en nuestro país, por ello, debe abarcar también, al Municipio, para hacerlo, no sólo una institución administrativamente eficiente, sino el centro de la vida política democrática y de la participación.

D. *La ausencia de participación de la comunidad en la Administración Pública*

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

Nuestro país, en este sentido, tradicionalmente se ha caracterizado por una ausencia casi absoluta de participación política, lo cual no sólo ha sido cierto en las épocas de regímenes autocráticos o dictatoriales que hemos tenido, sino en la etapa democrática actual. En ésta no ha existido una auténtica democracia participativa, sino en general, una democracia formal, pues entre otros aspectos, los partidos políticos han monopolizado la participación. La Sociedad no ha sido organizada para la participación, y el abismo entre el ciudadano y el Estado se ha abierto, en forma desmesurada. La prueba de la ausencia de participación política está, en la debilidad del régimen local o municipal.

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

3. *La debilidad de las instituciones políticas y el papel de la Administración Pública*

El centralismo político, con sus consecuencias, la centralización y concentración administrativas, el debilitamiento del régimen municipal y la ausencia de participación ha provocado además, un debilitamiento progresivo de las instituciones políticas de 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 de su funcionamiento, como se ha dicho, han adquirido una particular preeminencia los partidos políticos.

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

Nuestro presidencialismo, en efecto, ha facilitado la asunción, por la Administración Pública, de un rol político evidente, derivado del debilitamiento progresivo del papel de las Cámaras Legislativas.

En efecto, el Congreso como institución política de origen popular, y que tiene a su cargo la orientación política del Estado, en la práctica ha perdido vigencia progresivamente, entre otros factores, porque no ejerce adecuadamente su papel de legislador y por ello, de conductor político a través de normas jurídicas, de la Sociedad; siendo al contrario, progresivo el proceso de transferencia y de asunción por parte del Poder Ejecutivo, de poderes legislativos. Los Decretos-Leyes y las diversas formas de ejercicio de potestades legislativas por el Presidente de la República constituyen, en la actualidad, la vía normal de regulación de áreas básicas del actuar, tanto en materia social como económica.

Por otra parte, el presidencialismo y el debilitamiento del Poder Legislativo, han acentuado el papel de la Administración Pública, no sólo en la ejecución de los objetivos políticos del Estado, sino en su formulación. La planificación, así, hasta ahora se ha configurado como una técnica política asumida por la Administración, en la cual no ha participado el Congreso. Este, por ahora, se ha limitado a intervenir en los solos asuntos presupuestarios y que aun cuando conllevan decisiones políticas, son elaborados por la propia Administración, y son exclusivamente de corto plazo. La Enmienda Constitucional Ng 2 de 1983, ha consagrado, sin embargo, la vía para que el Congreso comience a participar activamente en el proceso de elaboración y ejecución de planes.

B. *La Administración Pública incontrolada*

El centralismo ejecutivo y el debilitamiento de las instituciones políticas ha provocado además, otra consecuencia de orden administrativo: la inexistencia o la debilidad de efectivos mecanismos de control sobre la Administración Pública, tanto de parte del Congreso como de parte de los Tribunales, lo que contrasta, sin duda, con la proliferación formal de mecanismos de control, sobre todo en una Administración Pública Democrática.

En efecto, dentro de las funciones tradicionales del Congreso en nuestro régimen presidencial, además de las de legislar, están las de control de la Administración Pública. Las Cámaras Legislativas, deben ser por definición, los órganos de control

político de la actividad de la Administración. Sin embargo, este control, en la mayoría de los casos es muy débil, y a la larga inocuo, por la penetración y control absoluto de los partidos políticos en las Cámaras Legislativas. La experiencia de las últimas décadas en el proceso político venezolano, nos pone en evidencia que el Congreso a pesar del sistema de gobierno presidencialista con sujeción parlamentaria, 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 que los mismos Informes de la Contraloría General de la República, tampoco son respaldados plenamente por el Parlamento, además de que por la inflación de la Administración Descentralizada, el ámbito de control de aquélla se ha venido reduciendo paulatinamente.

De hecho, por tanto, políticamente hablando, la Administración Pública no tiene efectivos controles.

Pero a la debilidad del Congreso, como institución política, también se añade la debilidad del Poder Judicial para ejercer un efectivo control de la Administración Pública, y ello por varias razones. En primer lugar, porque no hemos llegado a estructurar un auténtico y efectivo Poder Judicial autónomo e independiente, en virtud de que la independencia y autonomía de los jueces consagrada en la Constitución, en la práctica, se ha minimizado debido a la intervención, participación y control absoluto de la designación de los jueces por los partidos políticos. Por ello, la politización del Poder Judicial a través, lamentablemente, del Consejo de la Judicatura, es el signo más característico de la ausencia de controles judiciales efectivos en relación al actuar de la Administración Pública.

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

La pérdida progresiva de poder político por parte del Congreso, y el rol preponderante asumido por la Administración Pública, la han convertido en el foco de interés de los grupos de presión. Como se dijo, ya éstos no se mueven sólo ante el Parlamento, que como hemos visto 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, como se ha dicho, 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, además como se señaló, 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.

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

El debilitamiento de las instituciones políticas en nuestro país durante el régimen democrático, se ha desarrollado paralelamente a una preeminencia de los partidos políticos en relación al funcionamiento de las mismas y de la propia Administración Pública. En otras palabras, como se ha dicho, nuestro sistema de partidos ha tenido y tiene una influencia decisiva, tanto en la estructura como en el funcionamiento de la Administración Pública.

Por supuesto, como señalamos anteriormente, no tenemos la situación propia de aquellos sistemas de partidos único o de partidos dominante, donde puede decirse que normalmente se produce una simbiosis entre el partido y la Administración. El poder político allí, está interrelacionado con el poder burocrático, y normalmente hay una politización interna de la Administración. En esa situación, 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, como el nuestro, en cambio, la preeminencia de los partidos políticos en el funcionamiento de la Administración Pública ha conducido, como ya hemos comentado, al denominado "sistema del botón", 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.

Por otra parte, en nuestro sistema, en las épocas políticas en las cuales se han producido, las coaliciones de partidos han tenido un especial efecto degradante sobre la Administración Pública, lo que sucedió al inicio del proceso democrático, cuando un partido sólo no logró la mayoría necesaria para gobernar. Estas coaliciones de partidos implicaron, por lo general, un reparto burocrático de las diversas organizaciones administrativas, con graves consecuencias en el funcionamiento de la Administración Pública, por falta de coherencia, y en la estabilidad de los funcionarios.

Para contrarrestar estos efectos degradantes en el funcionamiento y eficacia de la Administración, en Venezuela se han venido haciendo esfuerzos por desarrollar e implantar, un estatuto jurídico de la función y un sistema 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 imparcialidad política. Se dictó, en tal sentido, la Ley de Carrera Administrativa (1970), pero no hemos logrado implantar eficazmente el sistema de méritos, superar la politización de la Administración y establecer el principio de la imparcialidad política de los funcionarios. Al contrario, con cada cambio de gobierno, queda evidenciada la ausencia de permanencia en la función pública y el apoderamiento de cargos públicos por los miembros y simpatizantes del nuevo partido en el poder, sin que valgan para contrarrestar esta tendencia, los clamores por una mayor eficiencia administrativa.

En todo caso, la búsqueda de la imparcialidad 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 como se dijo, ha sido establecido y desarrollado sobre una especie de pacto tácito entre los dos partidos fundamentales para lograr mantener a la Administración Pública, 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 imparcialidad 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 imparcialidad política de la Administración se ha realizado, en general, mediante el establecimiento de la Carrera Administrativa para los funcionarios, de manera de garantizarles estabilidad frente a la influencia partidista. Ello incluso está previsto en la Constitución (Art. 122): "La Ley establecerá la Carrera Administrativa mediante normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los empleados de la Administración Pública Nacional, y proveerá su incorporación al sistema de seguridad social" agregándose, además, que los funcionarios están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna. En base a ello, como se dijo, se dictó la Ley de Carrera Administrativa (1970).

Sin embargo, esta búsqueda de la imparcialidad de la Administración Pública, que se materializa a través de los esfuerzos por establecer una Carrera Administrativa, sin duda, no ha llegado a todos los niveles. Si analizamos nuestra Administración Pública, podemos en efecto constatar que hay una serie de niveles de la misma donde ni siquiera se plantea el problema de la neutralidad frente al partido, sino que al contrario, se admite abiertamente que debe haber 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 años 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. Pero el problema es que 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, en cambio, la influencia partidista en la Administración Pública y particularmente en los niveles Ministeriales, a pesar de la Carrera Administrativa, llega a escala más bajas dentro de la jerarquía. En efecto, la

Ley de Carrera Administrativa calificó 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 Presidenciales, 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 como Asesores, 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 esta forma, a solo cuatro años de su promulgación, la Ley de Carrera Administrativa fue truncada en su aplicación lo que le impidió influir efectivamente en el mejoramiento de nuestra Administración Pública.

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, éstos 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 nuestro régimen democrático, 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 (financiamiento indirecto) suficiente como para lograr su permanencia, lo cual se hace, precisamente, a través de los presupuestos municipales de personal.

En todo caso, 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 completa politización, estimamos que es aleccionadora.

III. EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA

Hemos planteado anteriormente algunos de los condicionamientos económicos, sociales y políticos de la Administración Pública 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 nuestra economía, sea como empleador, inversionista o contralor, provoca, por una parte, una dependencia progresiva de los particulares en relación al Estado; y por la otra, una actitud paternalista de este. El empleo público, así, muchas veces es una forma de mitigar el desempleo; los empresarios dependen para sus inversiones, en alto grado, de los créditos suministrados por el Estado; y en general, todas las actividades privadas están sometidas a autorizaciones, permisos y licencias, cuyo otorgamiento, en muchos casos, es discrecional para los funcionarios.

Esta enorme importancia del Estado y la consecuente dependencia de los administrados respecto de decisiones administrativas 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 ésta lo da casi todo, en general, se busca presionarla para que su decisión se realice en determinado sentido.

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 "cleptocracia". Esta corrupción se ha desarrollado, en particular, por la conjunción de diversos factores que la caracterizan, no porque se manifiesta en hechos aislados, sino porque se configura como un "sistema", como una gran organización para el incumplimiento de la ley. La corrupción incluso, ha servido de vehículo para el proceso de distribución del ingreso público, y en muchos casos para mantener la propia estabilidad de la democracia, con sus consecuentes efectos degradadores en la sociedad, manifestados en el facilismo y la riqueza súbita. No por ello, sin embargo, debe tenérsela como inevitable.

1. *La deficiencia de los controles y la corrupción administrativa*

El primer factor de corrupción administrativa es la ya señalada 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 hasta hace poco, de regulaciones legales sancionatorias, no sólo de conductas inmorales punibles, sino de conductas irresponsables (despilfarro). 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 éstos, que conducen al enriquecimiento sin causa de funcionarios, de intermediarios o comisionistas. Esta situación, sin duda, se ha querido comenzar a remediar con la promulgación de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público (1982), la cual sin embargo, por sus regulaciones, ha comenzado a producir un inconveniente efecto abstencionista en los funcionarios, en relación a la toma de decisiones, para lo cual además tienen una excusa: "la Ley de Salvaguarda".

Por otra parte, la ausencia de un efectivo control político por parte de la representación popular, de un Control interno efectivo de la propia Administración, y de un control judicial a cargo de jueces efectivamente autónomos e independientes, ha contribuido a la irresponsabilidad de los funcionarios, quienes no han encontrado realmente 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 elemento freno para su repetición por otros funcionarios.

De allí la famosa frase, por aberrante, de un alto líder político de que no encontraba razón alguna para que los funcionarios no fueran corruptos.

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

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

3. *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 para la 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 y sindicales, 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, aun cuando, por supuesto la sola colegialidad no garantiza probidad: allí están los Concejos Municipales como ejemplo.

Por otra parte, agregado al centralismo la ausencia de participación de los administrados y grupos de la sociedad en el proceso de toma de decisiones, ha impedido el surgimiento de mecanismos de control sobre la conducta y acción de los funcionarios por aquéllos, facilitando la corrupción.

4. *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, a pesar de los esfuerzos originalmente realizados, de adecuados sistemas de administración de personal, y de un efectivo estatuto jurídico que garantice realmente la carrera administrativa y regule los derechos y deberes de los funcionarios, se ha ejercido, muchas veces, con absoluta conciencia 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.

5. *Los partidos políticos y la corrupción administrativa*

En nuestro régimen democrático, especial referencia debemos hacer 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 muchas ocasiones 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 consecuencia el establecimiento de una especie de contribución al partido que controla el gobierno, con ocasión de contratos de obras públicas o de suministros. Aun cuando esta modalidad 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, y lamentablemente, en algunos casos, sólo han reaccionado contra la corrupción, cuando ha sido un funcionario, militante o no, quien se ha enriquecido, sin haber hecho participar al partido en sus beneficios ilícitos.

Pero en otras ocasiones, los partidos han actuado como agentes indirectos de la corrupción, al no sancionar o no 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 un 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.

SEGUNDA PARTE

La Reforma del Estado de su Administración Pública

Este Estado petrolero, condicionado, como hemos visto, por nuestro sistema económico, social y político, con todos sus problemas, antes que plantear su eliminación, desmantelamiento o minimización, lo que requiere es de una profunda transformación, tanto en sus instituciones políticas como administrativas, a los efectos de que cumpla adecuadamente sus funciones en beneficio de la Sociedad. La reforma del Estado (comprendida la reforma administrativa, como parte de su proceso), es la gran tarea que los venezolanos tenemos por delante, en los próximos lustros, para preparar el instrumento político que ha de conducir nuestra Sociedad hacia los umbrales del siglo XXI.

No hay que olvidar que hace 27 años, los dirigentes políticos nacionales, asumieron el reto de reformar nuestro sistema político e implantar la democracia en nuestro país. Ese esfuerzo se concretó en un pacto político, el de Punto Fijo (1958), que produjo la Constitución de 1961 y el Estado democrático centralizado contemporáneo, manejado por una partidocracia.

La democracia se impuso a los venezolanos durante los últimos cinco lustros, gracias a aquel pacto. Por tanto, éste ya se agotó, y el sistema político parecería que ahora no tiene rumbo fijo; de allí las olas de liberalismo y corporativismo que nos están llegando.

Debemos redefinir, por tanto, el rumbo a nuestro sistema político, renovándolo, planteándonos como objetivo el perfeccionamiento de la democracia política y la realización de la democracia económica y social. Pero perfeccionar la democracia política, implica reformar el Estado, y por tanto, cambiar los instrumentos políticos que las generaciones que nos han antecedido han manejado libremente, a su antojo y sin apremio. Estas generaciones, condicionadas por su obra, sin duda, resistirán el proceso de cambio, por lo que la tarea de reformar el Estado tendrá que corresponder a nuestra generación, y a las que la siguen. He allí, realmente, nuestro más grande e importante reto político.

Pero, dijimos, hablar de la reforma del Estado también está de moda, por lo que resulta indispensable formular algunas precisiones sobre ello, lo que queremos hacer en esta Segunda Parte de este ensayo, analizando, separadamente, algunas exigencias de transformación que se plantean en el momento actual respecto del Estado y su Administración Pública; y algunos aspectos mínimos que debe cubrir un programa de reforma del Estado.

I. EXIGENCIAS DE TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO Y DE SU ADMINISTRACION PUBLICA

Los problemas antes mencionados que confronta el Estado y su Administración Pública como consecuencia de los condicionamientos económicos, sociales y políticos que tienen en nuestro país, plantean una serie de exigencias de transformación que, sin duda, deben realizarse con carácter urgente, y que inciden, 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 las diversas implicaciones de estas exigencias de transformación.

1. *Las transformaciones del sistema político*

Sin duda, uno de los resultados más preciados del ejercicio político de los últimos veintisiete años, es el de la existencia de un régimen político democrático y de libertades. Sin embargo, estamos 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 todos los venezolanos: nuestro régimen democrático actual es débil, no satisface las exigencias sociales, es aprovechado por inescrupulosos políticos, permite la desobediencia de las leyes, y fomenta la indisciplina. Por todas partes se oyen gritos a favor de una democracia fuerte, que sea capaz de imponer disciplina social, de lograr y moldear el consenso y canalizar los conflictos políticos; de rescatar al ciudadano; de eliminar la corrupción; de revalorizar el trabajo; y que haga que las leyes se cumplan y no se burlen. Para ello se hace indispensable estructurar una democracia con poder, con la cual se pueda gobernar, y que sea capaz de asumir, conformar y transformar la realidad venezolana. Por supuesto, hablar de democracia fuerte, con poder, es hablar de democracia con autoridad, dentro del marco de la legalidad democrática. Además, ésta debe consistir no sólo en el gobierno del, por y para el pueblo, sino "con el pueblo", es decir, en una democracia realmente participativa, además de representativa.

B. *La búsqueda de una democracia participativa*

En efecto, la crisis de la democracia actual es una crisis de participación. El Estado y el gobierno están lejos de los individuos y pretenden gobernar sin su concurso. El ciudadano es, hoy, una rara especie en vía de desaparición. Su participación política se reduce a actuar en un proceso electoral cada cinco años, como elector, y a

ser utilizado en carnavales preelectorales por los partidos políticos, pues no 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, cuyos actores le temen al pueblo organizado, pues a éste no se le engaña; prefieren en cambio, 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, como hemos dicho, 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 autogestión local por 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 o 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, 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 veintisiete años, ha resultado en ser poco representativa. ¿Quién en Venezuela, en realidad, se siente representado por un Concejal, un Diputado a una Asamblea Legislativa o un Diputado al 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, 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. Además, para que el Municipio sea la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, y se realice en ese

nivel, plenamente, la democracia, debe establecerse la elección uninominal de los Concejales en pequeñas circunscripciones electorales. Sólo así habrá representatividad política de los Concejales respecto de las vecindades y comunidades que los elijan.

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

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

Los partidos políticos en este orden de ideas, y sólo como consecuencia de una reforma electoral, es que podrían convertirse, realmente, en un cuerpo intermedio para la participación y el logro de la representatividad política. Hoy, 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 mediatizan las elecciones, al 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 económicos, para financiar unas costosísimas campañas publicitarias que condimentan el folklore electoral.

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

D. La consolidación de una democracia económica y social

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

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

tarios? ¿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 sus solos intereses particulares o los 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 una democracia fuerte, con autoridad, participativa, representativa y de contenido económico y social, sino que resulta indispensable que 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 ha participado; efectivamente, en la definición de las grandes opciones políticas de desarrollo económico y social del país. Sólo ha sido a partir de 1984, después de la Enmienda Constitucional N° 2 de 1983, que los planes de desarrollo se han sometido, en sus lineamientos generales, a su conocimiento y discusión, y se espera que en el futuro, las votaciones en el Congreso con tal finalidad, no se reduzcan como en la mayoría de los casos, a una mera formalidad.

En segundo lugar, nuestro Congreso, no ha efectivamente legislado: la legislación básica del país en los últimos cuarenta y seis años, ha sido dictada por el Poder Ejecutivo, mediante Decretos Leyes, de jacto o de derecho, pero en definitiva, mediante actos ejecutivos con fuerza y valor de ley. Las pocas leyes que se aprueban en 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 han legislado, salvo excepcionalmente.

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

El Congreso, por tanto, no hace lo que debería hacer, o lo hace mal; y esto plantea su reformulación. Ante todo, debe convertirse en un órgano político, que participe, efectivamente, en la conducción del país. Es dicho órgano, el que en representación del pueblo debe definir la estrategia de desarrollo y las grandes opciones políticas que plantea. Para ello, debe comenzar a realmente discutir y aprobar los lineamientos de los planes quinquenales conforme a la estrategia que también debe definir, como lo prevé la Enmienda N° 2 de la Constitución de 1983. Por otra parte, deben sincerarse sus funciones legislativas: quizás deba comenzar a sancionar leyes medidas, leyes programas, leyes de orientación, leyes cuadro, de contenido general que orienten y autoricen al Ejecutivo para legislar, conforme a sus prescripciones políticas. Por último, deben reforzarse sus poderes de control sobre el Ejecutivo y la Administración Pública, dotándose de mecanismos adecuados para ello, y variándose, mediante las modificaciones señaladas del sistema electoral su composición. Sólo siendo realmente representativo podrán los miembros del Congreso ejercer sus funciones de control.

La composición del Congreso, sin embargo, debe continuar siendo bicameral, readquiriendo los senadores, su carácter de representantes efectivamente estatales, sólo posible mediante la descentralización del Poder Nacional.

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 necesidad -de que se exija su responsabilidad y de que sea efectivamente controlado.

Las labores legislativas del Poder Ejecutivo, desarrolladas ya en nuestro país, siguiendo, sin saberlo, la orientación universal que plantea la primacía del Ejecutivo, deben ser consolidadas. En el futuro, los Decretos- Leyes y la delegación legislativa, deben caracterizar la acción política del Ejecutivo, ya que sólo así se puede asegurar la oportunidad de la regulación, pero siempre que se refuerce, como se dijo, la función político-orientadora del Congreso. El fortalecimiento del Ejecutivo, por otra parte, exige, como también se señaló, la ampliación de los mecanismos de control por parte del Congreso. Aquél no puede fortalecerse si no es controlado y no se le exige responsabilidad. Ambos elementos son consustanciales: sin una transformación del Parlamento, el fortalecimiento del Ejecutivo sería una insensatez, y más bien, conduciría a consolidar al Ejecutivo díscolo e irresponsable que hemos padecido durante los últimos años. Pero, por supuesto, para controlar, el Congreso tiene que contar con un personal estable, de altos niveles de excelencia, que asesoren a sus Comisiones, del cual carece en la actualidad.

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, como hemos señalado, es el principal instrumento de gobierno, y un gobierno será bueno o malo, según el sistema administrativo de que disponga. En el momento actual, está planteada también, la introducción de transformaciones profundas en el mismo, para no seguir gobernando mal, tal y como se ha hecho en la última década.

3. *Las transformaciones del sistema administrativo*

Nuestro sistema político-administrativo actual se caracteriza, como hemos dicho, 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 la última década hemos presenciado la consolidación, en nuestro país, de una presidencia mesiánica, mágica, propia de iluminados, que nos presenta al Presidente como un oráculo: el Presidente tiene que saberlo todo o todo lo sabe, y sólo él sabe o debe saber; el Presidente tiene que decidir todo, y por tanto, los Ministros, los directores de entes descentralizados, y los Gobernadores, aparecen como meros amanuenses, quienes sólo hacen lo que el Presidente les dice, y no hacen nada, sin llevar los asuntos, aun los más elementales, al Presidente.

La concentración de todas las decisiones en el Presidente, sin duda obstaculiza el funcionamiento de la Administración por la dilación o ausencia de toma de decisiones; ha provocado además el incumplimiento por los niveles inferiores de la Administración de las decisiones del Presidente, por la falta de medios de controlar el seguimiento en la ejecución, y ha producido también, en muchos gobiernos, la degradación de la jerarquía ministerial. Los Ministros han perdido responsabilidad sobre los sectores que deberían gobernar, pues el Presidente no sólo es quien nombra los directivos de los entes descentralizados, sino quien recibe la mayoría de sus cuentas. Los Ministros, por tanto, en muchos casos no gobiernan, y el Consejo de Ministros en más de una ocasión, ha sido una asamblea de convidados de piedra donde sólo el Presidente o alguno de sus Ministros discurre efectivamente.

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

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

Pero para lograr esto, debemos superar el esquema tradicional de la "igualdad" de todos los Ministros, lo que con 17 Ministerios que prevé la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976, cuatro Oficinas Centrales de la Presidencia, y los varios Ministros de Estado que se han venido designando en los últimos gobiernos, han convertido la organización de los niveles superiores del Ejecutivo, en un esque-

ma excesivamente horizontal, donde la coordinación resulta una tarea agobiante. Estos niveles deben ser jerarquizados y además de los Ministros, en sentido constitucional debe establecerse la figura de los Ministros-delegados o Secretarios de Estado, para el manejo de sectores que dependen y sean coordinados por Ministros del Despacho, cuyo número así, puede ser más reducido. Además, el papel del Ministro de la Secretaría de la Presidencia debe rediseñarse para dejar de pensar en la absurda creación de un cargo de Primer Ministro para cumplir sus funciones, por lo demás extraño a nuestro sistema presidencial de gobierno.

B. La búsqueda de una descentralización del Poder Nacional

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

En efecto, a pesar de la forma federal del Estado venezolano, éste se caracteriza, como hemos indicado, 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 Municipalidades 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, cuyo origen próximo está, paradójicamente, en la búsqueda de una protección ejecutiva contra las arbitrariedades de la autoridad municipal.

Se hace imprescindible descentralizar el Estado Venezolano para acercarlo al ciudadano, y cuando, a través de ese proceso, se transfieran competencias a los niveles estatales es que podrá pensarse en la elección por vía de sufragio, de los gobernadores de las entidades político- territoriales.

Por eso, antes de que se siga planteando la eliminación de los Estados y de las Asambleas Legislativas, es necesario, al contrario, crear la conciencia regional, administrativa y políticamente hablando, y hacer de los Estados reales entidades políticas y administrativas descentralizadas, con efectiva participación !en el proceso de desarrollo nacional; y además hacer, de sus Asambleas, efectivos instrumentos de conducción política y representatividad regional. Para ello, por supuesto, es necesario una descentralización y desconcentración del Poder Nacional, como resultado de lo cual, los Gobernadores readquieran el papel de agentes del Ejecutivo Nacional, que perdieron hace varias décadas. La revitalización de los Gobernadores además, sólo será posible cuando se los encargue de coordinar, a nivel regional, las tareas del Poder Nacional en las regiones.

Pero el problema del centralismo del Estado no sólo plantea la necesaria reestructuración de los niveles estatales y el reforzamiento del poder de los Gobernadores, incluso, como agentes del Poder Nacional en sus Estados y las regiones, 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 senti-

do de que debería ser el centro de la participación política y de realización de la democracia por el ciudadano, es el centro del abuso del poder local, donde los caciques y caudillos regionales detentan la autoridad, sin control efectivo.

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 ni el Municipio ni 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 luego administrativa, y sólo así, podrá dar origen a un gobierno local, participativo, con, por y para la comunidad o vecindad.

4. *Las transformaciones del sistema de control*

Pero las exigencias para la configuración de un Estado Democrático y Social de Derecho en Venezuela, tal y como lo hemos descrito, no sólo implican la transformación del sistema político, del sistema de gobierno y el 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, al frente de un Estado como el nuestro, por tanto, requiere, ante todo, de una contrapartida de control, en un Poder Judicial realmente autónomo, e independiente, y de la previsión de nuevos controles públicos y populares de la acción del Estado.

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

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

Se impone, en un Estado Democrático y Social de Derecho, el restablecimiento de la autonomía e independencia de los jueces, mediante la implantación de una carrera judicial a la cual se tenga acceso, sólo mediante concurso, y que permita estructurar un cuerpo jurídico elitescos protegido con efectiva mentalidad frente a los partidos políticos, que asegure el ejercicio del control judicial sobre el Gobierno y la Administración, y que se imparta justicia, con una mínima credibilidad ciudadana, en ello.

Pero para que esto resulte efectivo, además de asegurarse la autonomía e independencia judiciales debe democratizarse la justicia; es decir, debe abrírsela y asegu-

rar el acceso a los órganos judiciales de todas las capas y estratos de la población. El recurso a la justicia, entonces, debe entrar en las costumbres del individuo: éste, se convertirá realmente en ciudadano, cuando frente a las arbitrariedades del Gobierno y la Administración, o a los conflictos de intereses puramente privados, 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; regular, de una vez por todas, el recurso de amparo, y modificar los vetustos códigos procesales.

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 deben ser asumidas plenamente en el futuro. Sólo pueden contrarrestarse los nuevos y más amplios poderes estatales, también, con nuevos y más amplios poderes de control a cargo de órganos públicos autónomos e independientes. El Fiscal General de la República es uno de ellos, y sus poderes, deben ser reforzados, sin necesidad de que por la moda importadora, caigamos 'también en la "ombudsmanía", creyendo que con crear otra institución, como la nórdica, resolveremos el problema del control.

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 éste, sin duda, uno de los aspectos que mejor muestra la debilidad del Estado en Venezuela, ó su similitud con los "Estados blandos" de Asia, según la terminología de Myrdal.

Todos los líderes políticos y de la Sociedad hablan contra la corrupción y prometen luchar contra ella, pero la colectividad y esos mismos líderes saben que ella está presente en todos los niveles, producto de un facilismo sin precedente, de la degradación del trabajo y de un encubrimiento cómplice por las maquinarias de los partidos. En Venezuela, hasta hace poco, lamentablemente, ganarse la vida y hacer fortuna trabajando duramente, parecía un signo de cretinismo. Lo que se ha promovido y se nos ha vendido todos los días por los medios de comunicación, es la vida fácil, al enriquecimiento súbito y la desvalorización del trabajo. Allí ha estado el caldo de cultivo de la corrupción, que no sólo se manifiesta a nivel del sector público sino del sector privado. Por eso, a veces cuesta creer que el libertinaje de los medios de comunicación (audiovisuales y escritos) sirva realmente, en nuestro país, para garanti-

zar las libertades. Más bien, su actual degradación parece como el mayor atentado contra ellas.

La lucha contra la corrupción, en efecto, debe comenzar por la revalorización del trabajo, y en esto la responsabilidad fundamental la tiene la Administración y los medios de comunicación. 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 enaltezcan o admitan el enriquecimiento fácil.

Por otra parte, en el seno del sector público, las severas medidas reguladas recientemente en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público (1982), deben ser desarrolladas contra el enriquecimiento ilícito. En tal sentido, por ejemplo, mediante la inversión de la carga de la prueba, en materia de enriquecimiento ilícito puede la Sociedad comenzar a protegerse de estos pillos de cuello blanco, que normalmente no son sólo los altos funcionarios, y que usufructúan de la cosa pública directa o indirectamente, en forma ilícita.

II. LA NECESARIA REFORMA DEL ESTADO Y DE SU ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

De lo anteriormente analizado resulta evidente que la Venezuela que necesitamos, como país organizado, para afrontar las situaciones futuras, no la podremos lograr con las estructuras políticas y administrativas contemporáneas, es decir, no podremos lograr la Venezuela que deseamos para él futuro, con el Estado que hoy tenemos. Tendremos, necesariamente, que cambiar las instituciones políticas y administrativas, para lograr una Venezuela distinta.

Por supuesto, este planteamiento nos lleva directamente al tema de la reforma del Estado, en el sentido de que esa reforma es el elemento indispensable para lograr la Venezuela que queremos. Sobre ello, en el momento político actual, podría decirse que hay consenso, al menos de orden verbal.

1. *El tema de la reforma del Estado*

A. *La crisis institucional del país*

En efecto, el Estado venezolano, en su globalidad, no funciona adecuadamente. Todos tenemos una sensación generalizada de insatisfacción frente a la actuación de los organismos públicos y de las instituciones políticas. Es más, existe escepticismo sobre la capacidad que puedan tener estas instituciones políticas y administrativas, en el futuro, para satisfacer las necesidades que tiene planteado nuestro país y, en general, satisfacer las necesidades colectivas.

Pero frente a esa situación general en torno a la cual hay consenso, también tenemos que partir de algunas premisas para entenderla adecuadamente, y vincularla a la necesaria reforma del Estado. Tal como lo señalamos al inicio, no puede haber desarrollo efectivo, ni se pueden cumplir las políticas públicas, si no se tiene una adecuada instrumentación política y administrativa, es decir, si no se tiene un Estado y una Administración Pública estructurado para cumplir esos fines. De allí, el clamor general para lograr una mayor eficiencia del Estado.

Todos deseamos que la Administración Pública resuelva los problemas, que la ley se cumpla, que el orden se imponga; todos queremos un gobierno fuerte, sin sacrificio de la libertad, sin sacrificio de la democracia, pero un gobierno fuerte, que gobierne efectivamente; todos deseamos, en definitiva, que el Estado, sus instituciones políticas, su Administración Pública, funcionen adecuadamente.

De allí que, inclusive frente a esa premisa, el problema de la reforma del Estado aparece progresivamente como una necesidad colectiva. Es más, si analizamos los

programas de todos los partidos políticos, y los planteamientos de todos los líderes nacionales, encontramos esta idea general, a veces explicada en forma clara, a veces simplemente esbozada en aspectos muy particulares, de la necesidad de reforma del Estado. Ello, inclusive, en el momento actual de nuestro país, tiene una motivación adicional: la escasez de recursos originada por la crisis económica y por la crisis fiscal, ha puesto en evidencia lo inadecuado del aparato gerencial político-administrativo. Hasta ahora podía decirse que la abundancia de recursos a la cual hemos estado acostumbrados desde hace cuatro a cinco décadas, tapaba la ineficiencia o, al menos, no la hacía tan evidente. En cambio, las limitaciones económicas actuales y la escasez de recursos, ahora ponen al descubierto esa ineficacia de la Administración Pública, y con ello, esa crisis estructural del Estado.

Es importante insistir sobre esto: esta crisis institucional, es una crisis general del Estado que se suma a las otras crisis que tiene nuestra Sociedad; no es una crisis coyuntural, sino que es de carácter estructural, pues en definitiva, las instituciones políticas que componen al Estado y las instituciones administrativas que hoy tenemos, no fueron concebidas para manejar ni para conducir la Sociedad democrática contemporánea venezolana. Se concibieron para otro país, para otras épocas, para otras realidades.

La Venezuela actual, por eso, requiere de un nuevo Estado que la conduzca en las próximas décadas, hacia niveles eficientes y superiores de desarrollo y de participación política.

Por eso, cuando hablamos de la reforma del Estado, lo que queremos indicar, es que en Venezuela está planteada una revisión total de las estructuras políticas y administrativas que fueron formalmente establecidas en la Constitución de 1961. En definitiva, se trata de revisar el proyecto político que está en la Constitución, que en algunas partes está inacabado; replanteárselo, y reformular las instituciones políticas y administrativas, hacia el futuro. Se trata de poner a funcionar el Estado, y su Administración Pública para atender las exigencias contemporáneas y futuras de nuestra sociedad.

Este tema de la reforma del Estado, por tanto, no sólo es un tema de carácter técnico, como parecía hace quince años cuando se empezó a hablar del mismo, sino que hoy es un tema político de primera importancia, y además de utilización permanente por los propios partidos políticos, hasta el punto, de que es un tema que está de moda, sin que necesariamente ello implique que todos los que hablan del mismo, sepan a qué se están refiriendo.

En todo caso, con motivo de los 27 años del sistema democrático, resulta indispensable - que no replantemos el problema de la reforma de las instituciones políticas. Si se analiza la Constitución de 1961 y su antecedente, el Pacto de Punto Fijo, nos podemos dar cuenta que la estructura estatal que allí se previó y que hoy tenemos, se estableció deliberadamente. Cuando hablamos de partidocracia, no en sentido peyorativo sino en sentido preciso, como democracia de partidos, tenemos que concluir, si uno analiza los antecedentes de la Constitución, que eso fue lo que se quiso establecer, en el año 1958, en el Pacto de Punto Fijo y, en el año 1961, en la Constitución. Cuando hablamos de Estado centralista y centralizador, tenemos que concluir que eso no fue producto del azar ni de la praxis política, sino que eso fue lo que se quiso establecer en los años 1958 y 1961.

Esas realidades no sólo son producto del proceso político, sino que esa fue la concepción, que en el año 1958 existía y quizás, con razón, para establecer después de una dictadura un sistema democrático, y lograr el instrumento que permitiera mantenerlo.

Ahora bien, lo que está planteado es que, consolidada la democracia, y ejercida durante 27 años, debemos reformularnos completamente sus elementos de funcionamiento y las mismas bases del Pacto político que las produjo; de allí el tema de la reforma del Estado.

Pero hablar de reforma del Estado, por supuesto, nos plantea un universo excesivamente amplio. En efecto, ¿qué queremos decir con ello? Resulta indispensable, por tanto, tratar de definir el ámbito de esta expresión, porque a veces se confunde el todo con la parte. No olvidemos, si analizamos los planteamientos políticos que se han formulado recientemente, que a veces pensamos que el problema de la reforma del Estado se resuelve con la elección uninominal de concejales, la reagrupación sectorial de institutos autónomos o empresas del Estado, o la elección de gobernadores o cualquier otro elemento aislado. Por eso estimamos que vale la pena tratar de establecer un cuadro general sobre qué conforma o qué compone el Estado, cuando hablamos de reforma del Estado, lo cual haremos en una primera parte. Luego, en las partes sucesivas de este punto, trataremos de identificar cuáles deberían ser las áreas más importantes de la reforma del Estado, y asimismo, trataremos de identificar cuáles deben ser las áreas más importantes de la reforma del Estado y de sus instituciones, por supuesto, escogidas dentro de ese enorme universo, conforme a los condicionamientos económicos, sociales y políticos de la Administración analizadas, y a las exigencias de transformación a las cuales hemos hecho referencia.

B. El universo del Estado y su Reforma

En relación al primer punto, es decir, qué conforma al Estado cuando hablamos de su reforma, tenemos que convenir en que el Estado, en esta expresión, se identifica con todas las instituciones políticas y administrativas en todos los niveles. Por tanto, reforma del Estado es una expresión multivalente, que implica reforma de las instituciones políticas, y de las instituciones administrativas (reforma administrativa), y no sólo a nivel nacional, aunque el espíritu centralista siempre tiende a que sólo identifiquemos allí el problema, sino también a nivel de las instituciones políticas y administrativas de los Estados de la Federación venezolana y de las instituciones administrativas y políticas locales, es decir, del régimen municipal; y todo ello, para lograr una mayor eficiencia política además de económica, social y administrativa, dentro de un sistema democrático.

Dentro de ese esquema general, podríamos señalar que, en primer lugar, forman el Estado las instituciones políticas nacionales. Por tanto, cuando hablamos de reforma del Estado tenemos que pensar en ellas y básicamente, en las que conforman el Ejecutivo, en el Congreso y en el Poder Judicial. Las respectivas competencias de estos órganos que ejercen Poderes Públicos están en la Constitución, pero sin embargo, hay consenso en afirmar que en su funcionamiento, tanto el Ejecutivo como el Poder Judicial y el Congreso, son ineficientes. De allí que los Gobiernos también hayan sido ineficientes.

Hablar de la reforma del Estado implica, por tanto, hacer eficiente al Gobierno, es decir, lograr que el Gobierno efectivamente gobierne, y en consecuencia, hacer

eficientes a los órganos superiores del Poder Ejecutivo; hacer eficiente al Congreso, o sea, hacer que el Congreso efectivamente legisle, y que efectivamente controle, y además hacer eficiente a la Justicia, es decir, que podamos en algún momento lograr en nuestro país una justicia rápida, de fácil acceso y democrática, a la cual todos los ciudadanos tengan posibilidades de acudir, y por supuesto, una justicia confiable, porque una de las principales circunstancias trágicas de las instituciones políticas venezolanas es, precisamente, que en general, los venezolanos no confiamos en la justicia, por lo que sin duda, tenemos realmente una base muy débil de nuestro propio sistema democrático.

Pero también forma parte del Estado, como hemos insistido, además de las instituciones políticas centrales, la Administración Pública. Por ello, hablar de la reforma del Estado comprende también la reforma de la Administración Pública, tanto central como descentralizada, la cual también es ineficiente, sufre y ha sufrido una crisis de gerencia y de recursos, y debe ser también transformada, y en esto hay consenso. Su reforma tiene que incidir tanto en la organización de la misma, para estructurar una Administración para los objetivos de la sociedad contemporánea, como en su funcionamiento, porque no hemos logrado tampoco introducir definitivamente en la Administración venezolana, elementales criterios de gerencia. Por ejemplo, en materia de recursos humanos, nosotros somos un raro caso, pues pretendemos gerenciar una Administración Pública, sin recursos humanos preparados para ello. Hemos dicho en más de una ocasión que la Administración Pública Venezolana se caracteriza por sufrir de un ciclo permanente de ineficiencia, porque como no formamos el funcionario, éste aprende en el servicio, y una vez que se forma, abandona la Administración o es sacado de ella, contra su voluntad, y en su lugar, ingresa un nuevo personal a formarse en ella. Así, la Administración, permanentemente, está en un ciclo de ineficiencia, formando personal pero a través de la experiencia, y siendo, hacia afuera, ineficiente.

Pero también el Estado, como tal, en nuestro país, particularmente por el sistema de distribución del Poder que está consagrado en nuestra Constitución, como se ha dicho, está formado por las instituciones políticas y administrativas de los Estados y de los Municipios que forman nuestra organización territorial. Y aquí también podemos hacer la misma afirmación: los Estados de nuestra Federación y los Municipios son unas muestras perfectas a veces, de ineficiencia. Las Asambleas Legislativas, en general, son inservibles y de allí esa opinión tan generalizada que afirma que deben eliminarse; lo cual no compartimos, a pesar de que en la actualidad estas organizaciones representativas, además de ser poco representativas, no tienen materias básicas sobre las cuales actuar. Sin embargo, en un proceso de descentralización político-territorial, están llamadas a cumplir, quizás, el principal papel.

Por otra parte, los Gobernadores no siempre cumplen sus papeles constitucionales, y a veces, ejercen muy poco su papel de Jefes del Ejecutivo Estadal, porque como tales tienen también, poca materia sobre la cual gobernar. Los Gobernadores, así, son a veces, unos agentes del Ejecutivo Nacional, reducidos a ámbitos policiales, y otras veces unos gestores ante los organismos nacionales de actividades que deben desarrollarse en los Estados. Lo cierto es que el Ejecutivo Nacional no les ha transferido competencias de manera que pudiera llegarse a afirmar, como debería ser, que el o Gobernador gobierna efectivamente todo lo que sucede en el Estado. Eso, hasta ahora, no lo hemos logrado.

De allí que la estructura de los Estados requiera de una reforma, en nuestro criterio, la más importante y radical en un programa de reforma del Estado, para desarrollar políticamente al país por dentro, y para poder, desde ese nivel, desarrollar las potencialidades de la Sociedad. El país no se puede desarrollar políticamente con solo reformar las instituciones políticas centrales; el problema del desarrollo político no se resuelve sólo en Caracas y en el Centro, sino que al país hay que construirlo por dentro, en definitiva, en las regiones, en los Estados, en las provincias. Para ello, necesitamos hacer de los Estados efectivos instrumentos, de acción gubernamental, de desarrollo económico, de desarrollo social y por supuesto, de desarrollo político del país.

En cuanto a las instituciones que están fuera del ámbito nacional, es decir, las que están en las regiones, en las provincias, en el interior del país, por supuesto, cuando hablamos de reforma del Estado, esto no sólo implica, como hemos señalado, la reforma de la estructura federal y de los Estados de la Federación, sino, por supuesto, la reforma de la institución local, del régimen Municipal. Y aquí también podríamos partir de una afirmación tajante: el Municipio no existe ni ha existido en Venezuela durante este siglo; lo que hemos tenido es el Distrito Autónomo creado durante el Gobierno de Cipriano Castro en el 1904, lo suficientemente alejado del ciudadano y de las vecindades y comunidades como para permitir el desarrollo real de un poder local, y que por fuerza de la transitoriedad institucional, lo hemos consolidado en la Ley Orgánica de Régimen Municipal en 1978, y su reforma de 1984.

En todo caso, ese esquema local del Distrito Autónomo, en nuestro criterio, globalmente considerado, podríamos decir que ha originado una de las instituciones más ineficientes del Estado en Venezuela. De allí que la reforma del régimen local tiene que tender a crear el Municipio dentro del esquema del proyecto político que está en la Constitución de 1961, que no la hemos ejecutado, es decir, como la unidad primaria, política y 'autónoma dentro de toda la organización nacional y que a la vez, sea un instrumento ideal de participación democrática del ciudadano, y de administración de los intereses locales.

En efecto, venimos hablando en los últimos años de democracia participativa, pero nos hemos olvidado que para que pueda haber efectiva participación política, tenemos que descentralizar el poder; y descentralizar el poder es transferirlo a instituciones políticas situadas cerca del ciudadano. No se puede participar, ni se puede desarrollar una democracia participativa en un Estado centralizado. Al contrario, es necesario descentralizar el Estado para que pueda haber realmente, posibilidades de participación.

Bajo este esquema, el panorama del Estado, por supuesto, se nos plantea como muy amplio desde el punto de vista de las instituciones políticas y administrativas nacionales, estatales, y municipales.

Ahora bien, todo ese esquema, montado sobre la estructura de la Constitución de 1961 y que ha venido aplicándose en estos últimos 27 años, en nuestro criterio, tiene que ser repensado y replanteado para cumplir con las exigencias de la Venezuela que queremos para las próximas décadas. Por ello, resulta inevitable que se proceda, en el futuro próximo, a una reforma del Estado, planteado esto, incluso, como un problema de supervivencia del sistema democrático. Los propios partidos políticos han comenzado a mostrar signos de este convencimiento, no sólo por la autorreforma que algunos ya han planteado como necesidad futura, sino por la necesidad de

que a través de ellos se acometan reformas del Estado para mantener el sistema democrático, partiendo del supuesto de que la democracia corre el riesgo de no poderse mantener, si no se hacen estas transformaciones en las instituciones políticas y administrativas del Estado.

En esta óptica, la reforma del Estado constituye el grán proyecto político nacional que tiene que encarar y asumir nuestra generación a partir de está década de los ochenta, agotado como está ya, el proyecto político de la implantación de la democracia como régimen político, que se formuló en 1958.

Ahora bien, en base al anterior esquema pueden identificarse diversos programas básicos de una reforma del Estado en Venezuela, que se refiere a las áreas fundamentales que, en una forma u otra, deben ser atacadas por las instancias políticas y transformadas para perfeccionar nuestra democracia.

2. *Reformas al régimen democrático*

La primera de ellas se refiere a las reformas políticas en el propio funcionamiento del régimen democrático. En efecto, nuestra democracia, consolidada al amparo de la Constitución de 1961, dentro de un Estado Centralista y con un sistema de partidos centralista, empieza a evidenciar elementos de crisis, tanto de representatividad, como de participación, por lo que el reto planteado, transcurridos 27 años de su implantación en el país, es transformar esta democracia por una más representativa y participativa.

Por una parte, es evidente la crisis de representatividad. Desde el inicio de este período democrático, hemos dicho, los partidos asumieron el monopolio de la representatividad y el país aceptó ese papel. Sin embargo, ese rol de los partidos políticos en haber intermediado en la representatividad, esta conduciendo al ciudadano a la búsqueda de nuevas vías de participación. De allí el planteamiento de la elección uninominal a nivel local para lograr una mejor vinculación de los elegidos con los electores, y una escogencia directa de los representantes. Ya el ciudadano no se contenta con que los partidos sean sus únicos representantes, ni por supuesto, con que los partidos sean los únicos mecanismos de participación que haya en el sistema democrático.

En todo caso, esta búsqueda de mayor representatividad y mayor participación, implica, sin duda, transformaciones en algunas de las instituciones tradicionales. Aumentar la representatividad inevitablemente implica modificar el sistema electoral, el cual está montado en el esquema de los años cuarenta. Desde esa época, tenemos las mismas circunscripciones electorales, el mismo sistema de votación por listas bloqueadas y cerradas, y el mismo sistema de escrutinio por representación proporcional puro. Ese esquema fue estructurado en el año 1946, y reestructurado en 1958, y quizás en ese momento, era el adecuado. Sin embargo, en las últimas elecciones de 1983 y 1984, mostró signos de no satisfacer adecuadamente la representatividad.

Por tanto, inevitablemente, si se quiere aumentar la representatividad, hay que acometer la reforma del sistema electoral y hay que variar las circunscripciones electorales. El país es otro distinto respecto del de los años cuarenta, incluso, por fuerza de la propia democracia y del propio desarrollo económico, por lo cual tenemos que re- formular el sistema de las circunscripciones electorales. Para ello, tenemos que reducir el ámbito territorial de esas circunscripciones, si queremos aproxi-

mar más los elegidos a las comunidades. No se puede lograr realmente una mayor representatividad, si no se reduce el ámbito de esas circunscripciones electorales que hoy están vinculadas a los Estados. Ese esquema territorial en alguna forma hay que reducirlo, para que pueda haber una mayor comunicación entre el representante y el elector.

Hay también, por supuesto, que variar el sistema de escrutinio, y superar el sistema puro de representación proporcional, montado conforme al llamado sistema d'Hondt que se adoptó a partir de los años cuarenta. En su lugar, hay que plantearse la configuración de un sistema de escrutinio de carácter uninominal, particularmente a nivel local. Hasta ahora, para ello, había una objeción de orden constitucional, pues se argumentaba que, la Constitución impedía la elección uninominal a nivel municipal. Aparte de que ello no era correcto, lo cierto es que el problema ya está resuelto por la Enmienda Constitucional N° 2, que autoriza a acudir a un sistema de escrutinio distinto en el nivel local, al que existe para el nivel nacional, que es el de representación proporcional.

Pero, por supuesto, la sola elección uninominal a nivel local, no resuelve el problema de la representatividad, si continuamos aplicándola al ámbito territorial del Distrito Autónomo contemporáneo. No sólo la administración local continuaría ineficiente, sino que se agravaría. Por ello, al plantearse la reforma electoral a nivel local, no nos podemos quedar en el solo elemento de la elección uninominal de concejales. Es necesario reformar radicalmente la estructura local, y superar el esquema de administración y de gobierno colegiado del ámbito municipal.

Es decir, no se puede seguir admitiendo, como sistema de administración y gobierno local, el que ello se haga sólo a través de Concejos Municipales, como órganos colegiados. Es necesario establecer una diferenciación de funciones y lograr que a nivel local exista una autoridad ejecutiva electa, un Alcalde, y un Concejo Municipal, como órgano deliberante y de control. Solo entonces, ese Concejo Municipal separado del Alcalde y con funciones solo legislativas y de control, puede estar integrado por un sistema de elección uninominal.

Pero a esto hay que agregar otros elementos, algunos de los cuales están ya avanzados, como la separación de las elecciones locales de las nacionales, a pesar de las críticas formuladas por el hecho de que aparentemente no surtió efectos ni en 1979 ni en 1984. Realmente la elección uninominal, planteada en forma aislada a nivel local, no resuelve nada, como tampoco ha resuelto nada la elección municipal separada, salvo el poner en evidencia los defectos del sistema mediante la abstención. En todo caso, es necesario acompañar esa reforma inicial de la separación de elecciones, con la elección uninominal además de las otras reformas a nivel local, a las cuales nos referiremos, más adelante.

Habría que agregar otras propuestas de reformas como el acortar el período de gobierno de las instituciones locales, de manera que se produzcan elecciones a mitad del período constitucional nacional. Pero en relación a este aspecto, aquí también debemos plantearnos que si las elecciones son para elegir los miembros de los Concejos de los mismos Distritos Autónomos actuales, en períodos mas cortos, ello no resolvería nada sino más bien empeoraría la situación actual. En cambio, si separamos el Alcalde del Concejo Municipal, el Alcalde podría ser electo por 5 años y los Concejos Municipales, electos uninominalmente, sí podrían renovarse a mitad de período constitucional nacional. Con lo anterior lo que queremos significar es que,

utilizando el ejemplo del ámbito local, se ha venido confundiendo la parte con el todo y cuando se habla de reforma del Estado, sólo se piensa en la elección uninominal o en la separación " de las elecciones, y nos olvidamos que el problema es mucho más complejo, pues tenemos que rehacer, materialmente, la institución local, para que ésta pueda servir como instrumento fundamental para el desarrollo político del país.

Pero dentro del funcionamiento del sistema democrático, aparte de la reforma del sistema electoral, el otro aspecto de la crisis del régimen democrático que también requiere reformas, es el provocado por la crisis de la participación política. Así como hay una crisis de representatividad, porque cada vez nos sentimos menos representados, asimismo hay una crisis de participación política. Por ello, para satisfacer las exigencias de participación, también tenemos que pensar en las necesarias reformas de las instituciones políticas.

De nuevo aquí es necesario mencionar, como elemento central para hacer más participativo nuestro sistema democrático, que tenemos que reformar las instituciones regionales y locales. Insistimos, no podremos realmente establecer una democracia participativa, pensando sólo en las instituciones políticas nacionales. Para que pueda haber democracia participativa, tenemos que hacerla participativa en el único lugar donde ello puede hacerse políticamente: en los Estados y, en el nivel local, en los Municipios, mediante un definido proceso de descentralización política. Para ello, tenemos, que inventar el Municipio con imaginación, partiendo del supuesto de que no existe como tal en Venezuela, ni ha existido, desde principios de siglo. Tenemos además, que reforzar los vínculos políticos vecinales y lograr que las juntas de vecinos, como movimientos sociales urbanos espontáneos, no sean sólo lo que hasta ahora han sido, grupos de presión, sino que podemos convertirlas en instrumentos de gestión local, pues solo a ese nivel podemos, acercar el poder al ciudadano.

En definitiva, para que pueda haber participación política, tiene que haber descentralización política, pues aquélla resulta imposible en un Estado centralizado. Al contrario, para que haya participación, para que logremos la democracia participativa de la que tanto hablamos en nuestro país, tenemos que descentralizar el Estado y el poder; y tenemos que crear, en definitiva, un nuevo federalismo y un nuevo municipalismo.

Por tanto, el primer aspecto general de la reforma del Estado que debe destacarse, tiene que ser el de las reformas políticas en el funcionamiento de régimen democrático para hacerlo más participativo, y más representativo, lo que nos conduce a la necesaria búsqueda de un nuevo federalismo y un nuevo municipalismo.

3. *Las reformas en la forma del Estado: el nuevo Federalismo*

Así, el segundo gran programa de reforma del Estado en Venezuela que está planteado hacia el futuro, incide sobre la forma del Estado venezolano para lograr que, con las reformas necesarias en nuestro sistema federal, logremos un nuevo federalismo. Venezuela, como' hemos dicho y sucede en casi todos los Estados federales de América Latina, tiene una estructura contradictoria: formalmente, somos una Federación, establecida en la Constitución, por lo que teóricamente deberíamos tener un esquema descentralizado del poder. Sin embargo, realmente lo que existe es un Estado centralizado, con apoyo en una Administración Pública centralizada, y en

un sistema de partidos centralizado y centralizante. Desde el punto de vista de la forma del Estado, tenemos una contradicción política, pues nuestra Federación es centralista.

En todo caso, este centralismo político-administrativo del Estado venezolano, ha conducido, por una parte, a la ineficiencia administrativa del aparato global del Estado, y por la otra parte, a la extinción o degradación de la vida política en el interior, deteniendo el desarrollo político del país por dentro. Por eso pensamos que para hacerlo políticamente desarrollado, además de los logros en el campo del desarrollo económico y social, tenemos que descentralizar el poder, transfiriéndolo de los niveles centrales a los Estados y a los nuevos Municipios. En esa forma tenemos que convertir a estas entidades, en verdaderas entidades políticas, como las denomina la Constitución; "entidades federales", a los Estados, y "entidades políticas primarias y autónomas" a los nuevos Municipios que hay que inventar.

En esta forma, el esfuerzo que debe hacerse hacia el futuro, en el campo de la forma de Estado, tiene que significar el idear e inventar, con imaginación, un nuevo federalismo que pueda hacer más eficiente al Estado y que pueda contribuir a disminuir el paternalismo del Estado nacional. Y descentralizar, en definitiva, es confiar más en la capacidad política de las regiones, de las provincias y de las comunidades para gobernarse a sí mismas; es distribuir verticalmente el poder; es crear, efectivamente, un gobierno regional, un gobierno estatal y un gobierno municipal o local; es transferir competencias y recursos a los Estados y Municipios; en fin, descentralizar es estimular el autogobierno local. Pero además, descentralizar es hacer participar, y, ello sólo puede lograrse, efectivamente, en un régimen democrático. No hay ni puede haber descentralización ni, por supuesto, participación en los regímenes autoritarios. La democracia es el sistema donde puede haberla.

Dentro de este esquema de búsqueda de un nuevo federalismo, además, tenemos que revisar desde el punto de vista político, las bases del proceso de desarrollo regional que hemos tenido en el país. Pensamos que llegó el momento, hacia el futuro, de darle al desarrollo regional la base política que no ha tenido.

El desarrollo regional, en general, ha sido un asunto conducido por el Poder Nacional; así, ha sido Cordiplan el que ha creado Oficinas de Planificación en las regiones y ha sido el Poder Nacional el que ha creado Corporaciones de Desarrollo Regional en ellas. Sin embargo, no debemos olvidar que las Corporaciones de Desarrollo Regional son Institutos Autónomos Nacionales, que dependen del poder central. No son instrumentos de los Estados, ni del poder político local incipiente, sino que son instrumentos nacionales. Por tanto, en nuestro criterio, el reto en materia de regionalización está en transformar el esquema de desarrollo regional y lograr que en lugar de ser un mero asunto nacional, comienza a ser un problema realmente regional, que sea conducido por las instancias políticas de las regiones. Así, cuando tengamos un proceso de desarrollo regional conducido por los Estados de la Federación (sea las regiones con un Estado como el Zulia, o con varios Estados como el resto del país), es decir, cuando comience a ser la regionalización una preocupación de esas nuevas instancias políticas estatales, es que podremos realmente pensar que tendrá futuro político. En cambio, mientras la regionalización sea un asunto nacional y, por tanto, centralista, no tendrá futuro el desarrollo regional.

Por supuesto, para reformular el proceso, hay que buscar una conciliación entre el nuevo federalismo que hay que establecer y las escalas regionales, asignándole la

responsabilidad del desarrollo regional a las instituciones políticas y administrativas estatales.

4. *Las reformas políticas en los Municipios: el nuevo Municipalismo*

El tercer programa de reforma de Estado, además de las reformas en el funcionamiento del sistema democrático, y de las reformas de la forma del Estado venezolano para la búsqueda de un nuevo federalismo, al cual le asignamos una particular importancia, se refiere a la reforma a nivel local, a los efectos de lograr un Nuevo Municipalismo. De esta manera, la reforma política de la forma del Estado que plantea la necesidad de la descentralización a nivel estatal y regional, también tiene que ir hacia una profunda reforma del Régimen Municipal.

En este campo, tenemos que crear, realmente, el gobierno local en nuestro país. Para ello debemos sustituir el Distrito Autónomo que hoy tenemos, excesiva y deliberadamente alejado del ciudadano como para que no haya participación ni haya democracia local, y ,al contrario, acercar la autoridad local a las comunidades y vecindades para que pueda realmente, la estructura local, servir de instrumento de participación política y además, para que pueda servir de efectivo medio de gobierno y de administración de los intereses locales. El Distrito Autónomo hoy no es ni lo uno ni lo otro; ni es un eficiente nivel para gerenciar los intereses locales, ni es un nivel suficientemente bajo,, territorialmente hablando, como para permitir la participación política. Por ello, el reto planteado frente al poder local es, además de crearlo, convertirlo en esas dos cosas: en un instrumento de participación a través del cual podamos realmente hablar de una democracia participativa, que sólo' es posible mediante la descentralización; y además, hacerlo un eficiente medio de administración y de gobierno de los intereses locales.

Para eso tenemos que estructurar un nuevo Municipio para lo cual no basta con la elección uninominal, ni con la separación de las elecciones, sino que se requiere una profunda reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal la cual, en su momento, no pasó de ser una reforma para que nada cambiara y para que todo permaneciera igual, consolidando el esquema de principios de siglo del Municipio ' autocrático.

Ahora bien, frente a ello, la reforma de régimen local, para lograr un Nuevo Municipalismo, tiene que partir de al menos, cinco medidas que es necesario adoptar en el futuro.

A. *Una nueva base para la existencia de los Municipios*

En primer lugar, la superación de la base artificial de la población que prevé la Ley Orgánica para que exista un Municipio, y que es la antítesis de esa idea de unidad política, primaria y autónoma de la cual habla la Constitución. La Ley Orgánica de Régimen Municipal, arbitrariamente, establece que esa unidad política, primaria y autónoma, tiene que tener doce mil habitantes, cifra producto, simplemente, de la inconsciencia y arbitrariedad del Congreso Nacional. No hubo un estudio poblacional ni geográfico previo de todo el país, para poderle dar realmente sustento a esta base de población; base que ni siquiera se ha cumplido, porque durante el período 1979-1984 los Estados, cuyas Asambleas debieron haber dictado sus leyes, de división territorial de acuerdo a las nuevas bases de población, no la cumplieron, con pocas excepciones, pues si, por ejemplo, el Estado Cojedes lo hubiera hecho, hubié-

ramos llegado al absurdo' de que de los 7 Distritos autónomos que tiene, no calificaban ni como Municipios, porque no llegaban a los 12.000 habitantes. En este caso, de haberse aplicado la ley, hubiera quedado al Estado Cojedes con sólo tres autoridades municipales o Municipios, lo que evidencia que es una artificial y absurda base de población. De los 191 Distritos Autónomos que existían en 1982 en el país, la gran mayoría tenía menos de 50.000 habitantes y 24 tenían menos de 12.000 habitantes. Por ello, los que establecieron esa base de población en realidad, tuvieron como punto de referencia sin duda, una de las grandes Municipalidades de la capital, las cuales además, tienen en sí todos los defectos del sistema de los Distritos Autónomos. Por todo ello, lo primero que hay que hacer en materia local, es superar esa base de población artificial del Municipio, y establecer esta unidad, donde quiera que haya unidad primaria de vida local.

B. La diversidad de regímenes organizativos

En segundo lugar, debemos superar el uniformismo organizativo de los Municipios, que también es algo que nos viene desde la estructuración de los Distritos Autónomos en 1904 y que consolidó la Ley Orgánica de 1978. En efecto, antes de esta Ley, en las leyes de Régimen Municipal de los Estados, se preveía una organización idéntica para todos los Municipios, con sus Concejos Municipales de 7 concejales uniformemente estructurados, con leyes copiadas unas de otras. Sin embargo, la Constitución de 1961 con buen tino, previo que la Ley podía, establecer regímenes distintos para los Municipios, atendiendo a su desarrollo económico, situación geográfica y población. A pesar de ello el legislador se olvidó de este requerimiento constitucional y estableció un régimen uniforme de gobierno y administración municipal siguiendo la tradición precedente.

Las únicas diferencias que previo fueron realmente sin importancia; el número de concejales que varía de 7 a 17 según la población, y el hecho de que, cuando el Municipio tenga más de 50.000 habitantes, debe haber un Administrador Municipal; en cambio en los que tengan menos de 50.000 habitantes, las funciones del Administrador las asume el Presidente del Concejo Municipal; y en los Municipios con más de 100.000 habitantes, el Administrador Municipal debe tener título de contador o de administrador público.

Esas son las únicas diferencias en el régimen organizativo municipal actual. Sin embargo, se olvidó el legislador de las diferencias que tiene que haber entre el gran municipio urbano, el pequeño centro poblado o pequeño municipio urbano, y el municipio rural; y se olvidó de que mientras tengamos un sistema uniforme de gobierno local y de régimen municipal, no podremos establecer realmente, esa unidad política autónoma y primaria como instrumento de participación, que debe ser el nuevo Municipio.

C. La nueva figura del Alcalde

Pero hay un tercer elemento de la reforma local que tiene que acometerse y es la necesaria diferenciación entre las autoridades ejecutivas y las autoridades legislativas, de control y deliberantes locales. Nosotros tenemos el absurdo sistema de pretender gobernar nuestras ciudades con un órgano colegiado, que a la vez es legislador, administrador y contralor, y cuyas decisiones son adoptadas por votación donde la negociación y el acuerdo son la norma. Eso es una aberración administrativa,

superada desde la Revolución francesa, cuando el sistema de los colegios y de las cámaras, se sustituyó por la administración napoleónica unipersonal.

No se puede administrar por votos. Así como una compañía anónima no se puede administrar por una Junta Directiva, sin que tenga un gerente, un presidente ejecutivo o un presidente-gerente; asimismo no se puede administrar una gran ciudad por un órgano colegiado, ' por un Concejo Municipal. Es necesario crear la figura ejecutiva, a nivel local; por ello es necesario estructurar la figura del Alcalde electo. No se trata de establecer el Administrador Municipal designado, que no pasa de ser un agente administrativo o un director de administración del Municipio, sino de crear la figura del Alcalde electo por votación popular, con funciones ejecutivas y de Gobierno, separadas de las del Concejo Municipal que debe presidir, como órgano deliberante, de control y normativo, pero no de administración. Esta diferenciación es fundamental a nivel local y sólo cuando se dé, es que podemos plantearnos entonces, no sólo la elección del Alcalde en forma directa sino la elección uninominal de los Concejales, miembros del Consejo. Para eso la uninominalidad es fundamental, pues éste es un órgano deliberante, de control y de creación normativa a nivel local.

D. Un nuevo sistema electoral Municipal

Por eso, además de estos tres elementos de reformas del Régimen Local, tenemos que plantearnos la reforma del sistema electoral local, de acuerdo a lo que ya hemos señalado.

Este nuevo sistema electoral municipal estaría basado en las siguientes premisas: elección directa y universal del Alcalde; elección uninominal de los miembros de los Concejos Municipales; separación de las elecciones municipales del resto de las elecciones nacionales y estatales; elección de concejales para períodos más cortos que los de los Alcaldes, y a mitad del período constitucional nacional.

E. El escalonamiento de las entidades locales

El quinto elemento de reforma del régimen local, para que se pueda completar el cuadro de la reforma municipal, debe consistir en el establecimiento de un sistema escalonado de gobierno local, donde una sabia y realista distribución de competencias, según los niveles territoriales, se desarrolle. Así, el uniformismo que tenemos de Distritos Autónomos, como única entidad local, tiene que ser superado, y con imaginación tenemos que desarrollar lo que está en la propia Constitución. Incluso, la Constitución no habla del Municipio como la única entidad local; en realidad habla del "Municipio y demás entidades locales". Pero aún no hemos imaginado las otras entidades locales. Para ello, debemos estructurar un sistema de Gobierno escalonado en diversos niveles, que puede tener hasta tres: el nivel distrital municipal (rural) o metropolitano (urbano); el nivel municipal como unidad política, primaria y autónoma; y luego el nivel vecinal o comunal con autoridades también electas, muy cerca de las juntas de vecinos o integradas por éstas, con capacidad de autogobierno a nivel de las materias estrictamente locales.

Conforme a lo que hemos señalado, es evidente que, un programa de reforma municipal para inventar el Municipio, es la exigencia fundamental de la reforma del Estado, porque implica indirecta y directamente, reformular el esquema democrático porque lo podríamos hacer más participativo y descentralizar el poder, para lo cual tendríamos que transferir competencias que hoy están centralizadas a nivel nacional.

5. *Las reformas de los Poderes Nacionales del Estado*

Pero por supuesto, además de las reformas al funcionamiento del sistema democrático, a nuestra forma de Estado y al régimen municipal, la reforma del Estado, como política nacional, debe incidir sobre los Poderes del Estado en su esquema de distribución horizontal: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

A. *Las reformas políticas al funcionamiento del Congreso*

Sin duda, como ya hemos señalado, puede decirse que hay consenso político en la apreciación de que el Congreso, que tiene funciones legislativas y de control, no siempre legisla y cuando lo hace, lo realiza relativamente mal y que además, no siempre controla y cuando lleva a cabo sus funciones de control, también lo hace relativamente mal. El Congreso requiere de una reforma y esto se ha venido planteando. A tal efecto, la Enmienda Constitucional N° 2 de marzo de 1983 estableció una base para ello, que es la creación de la Comisión Legislativa que puede permitir, se espera, agilizar el proceso de formación de las leyes y el desarrollo de las tareas legislativas por parte de las Cámaras Legislativas.

Pero sin duda, es necesario que haya una reforma en la composición de los cuerpos asesores del Congreso, a los efectos legislativos y de control. Hasta ahora, en realidad, tenemos el raro caso de un Congreso que pretende legislar y controlar a la Administración, sin contar con los cuerpos asesores permanentes de los mayores niveles de excelencia.

No se puede legislar sólo con el trabajo de alguno que otro diputado o senador que dedique algo de su tiempo a redactar artículos de una ley. Lo mismo sucede con las actividades de control. Nos quejamos los ciudadanos de que ninguna investigación parlamentaria concluye en nada, y no nos percatamos de que en general, no puede ser de otra forma, pues son investigaciones mal hechas, porque no hay cuerpos asesores que permitan realmente a las Comisiones del Congreso, desarrollar su labor.

Por tanto, en el Congreso debe estructurarse un cuerpo permanente de funcionarios, seleccionados por concurso, que integren un cuerpo de carrera, y que tengan a su cargo la labor de asesorar a los parlamentarios en las labores legislativas y de control. Para ellos, los partidos políticos tienen que renunciar a financiar a sus dirigentes medios a través de los cargos de asesorías en el Congreso.

B. *La Reforma del Poder Judicial*

La reforma del Estado también tiene que ser un proceso que debe incidir en el Poder Judicial. Sobre esto, como hemos dicho, puede decirse que también existe una conciencia política fundamental en torno a la necesidad de darle un vuelco total al Poder Judicial.

Hemos estructurado en nuestro país un régimen democrático y estamos orgullosos de nuestra democracia, pero nos hemos olvidado que el pilar fundamental de todo sistema democrático es la Justicia, y mientras la Justicia no tenga credibilidad, tendremos una falla en los cimientos del sistema mismo. Y tan es así que no tiene credibilidad la Justicia en nuestro país, que recientemente hemos llegado a la situación absurda, conspirativa casi, de que frente a una decisión de la Corte Suprema de Justicia que en cualquier país del mundo desarrollado políticamente se respetaría, ha

sido el propio Congreso el que ha desconocido la decisión, y en dos semanas ha reformado una Ley (Ley del Trabajo, 1983) para conspirar contra una decisión de la Corte Suprema. Es decir, ni siquiera el Congreso respeta la Justicia.

Por tanto, uno de los elementos centrales que tiene que formar parte de un programa de reforma del Estado y perfeccionamiento de la democracia, es la reforma del Poder Judicial y el sistema administrativo que lo conforma.

Por ejemplo, ha sido altamente cuestionado el Consejo de la Judicatura por la politización que ha provocado, en los últimos años, del Poder Judicial y por no haber desarrollado un adecuado sistema de selección de los jueces para protegerlos con la carrera judicial. Al contrario, hemos desarrollado una carrera judicial pero para darle, en muchos casos, estabilidad a la ineficiencia. Los concursos están previstos en la Ley de Carrera Judicial, pero no se están cumpliendo y, recientemente, el cuestionamiento a ese proceder se ha formulado por la propia Corte Suprema de Justicia.

En esta forma, la independencia y autonomía de los jueces, que un organismo como el Consejo de la Judicatura podría garantizar de acuerdo al esquema de la Constitución, está distorsionada, pues, dicho ente, lejos de asegurar esa independencia y la autonomía de los jueces, lo que ha hecho es politizar el Poder Judicial, conduciendo a una progresiva pérdida de credibilidad en la Justicia, hasta por parte de los propios sectores políticos.

Por ejemplo, tan ello es así, que cuando se reformuló la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público (1982), frente a la politización del Poder Judicial, la Comisión Bicameral optó por proponer que el nombramiento de los Jueces de Salvaguarda debía quitársele al Consejo de la Judicatura, porque ese organismo no garantizaba dichos nombramientos fuera de las líneas de partido, y el Congreso, deliberadamente, le asignó el nombramiento de tales jueces a la Corte Suprema de Justicia, porque estimó que el Suprema Tribunal salvaguardaba más la designación de dichos jueces ante la politización. Hay por tanto, conciencia general en torno a la politización de la Justicia debido a que el sistema del Consejo de la Judicatura, tal como funciona, ha sido ineficiente y ello tiene que transformarse.

Por supuesto, otras transformaciones son necesarias en el funcionamiento de la Justicia; lograr que la misma sea rápida, efectiva y democrática, mediante una reforma de los procedimientos, cuya normativa todavía es la de principios de siglo y asegurar a todos el acceso a la justicia y el derecho a la defensa, mediante adecuados mecanismos de asistencia jurídica.

C. Las reformas políticas al Gobierno

La reforma del Estado debe abarcar al propio Gobierno y su funcionamiento. El desiderátum político futuro es lograr un Gobierno que gobierne y para eso, es necesario reformular su funcionamiento. Puede decirse que, en general, también hay consenso en relación a que el Gobierno no tiene coherencia en nuestro país, por lo que el funcionamiento de los sistemas de planificación, dirección, coordinación y control de los sectores de actividad pública tiene que replantearse. Además, debemos analizar cuidadosamente el papel de Jefe del Ejecutivo Nacional y Jefe del Estado, que el Presidente de la República hoy ejerce conjuntamente. Por supuesto, hay que desechar de plano, por disparatada, toda idea que pueda llevar hacia crear una especie de Primer Ministro, como ' algunas veces se ha planteado en el país. No creemos que de lo que se trata es de descargar al Presidente del Gobierno, sino de

permitirle al Presidente que efectivamente gobierne y para que el Gobierno tenga coherencia, establecer mecanismos de formulación y ejecución de políticas. Allí está, por ejemplo, una figura no utilizada realmente, la del Ministro de la Secretaría de la Presidencia, que podría ser un ejecutor fundamental del Gobierno y que no se ha utilizado como tal, sino que ha seguido bajo el esquema del Secretario de la Presidencia, casi como secretario privado, pero no como un instrumento de coordinación y de coherencia del Gobierno. Además, aún no hemos ensayado la jerarquización de los Ministros, designando Ministros-Delegados o Secretarios de Estado, para sectores y subsectores y así descargar las tareas de coordinación en aquellos, y reducir el carácter de Asamblea que tiene el Consejo de Ministros.

6. *Las Reformas a la Administración Pública*

A. *Las reformas administrativas en la Administración Central y en la Administración Descentralizada*

Por supuesto, además de los programas de reforma antes indicados, están los programas de reforma administrativa, tanto en la Administración Central, como en la Administración Descentralizada, sobre el cual ya tanto se ha escrito, programado y hablado. Definitivamente, por ejemplo, en la Administración Central, desde el punto de vista de su organización, hay que reforzar el esquema sectorial y atribuirle a los Ministros la función de gobernar todo lo que concierne a los sectores. Sólo con una conducción sectorial efectiva es que el Estado podrá llevar adelante las políticas sectoriales prioritarias del momento contemporáneo, derivadas de las exigencias sociales y económicas: política agrícola, de vivienda, de servicios públicos, etc.

Sin embargo, gobernar no es centralizar y una reforma de la Administración Central tendría que, además de reforzar el poder sectorial de los Ministros, ir hacia una descentralización y desconcentración de ese poder de manera que, por ejemplo, los asuntos nacionales que conciernan a las regiones, se decidan a nivel regional. No hemos logrado todavía desconcentrar regionalmente al Poder central, ni llevar a los niveles políticos "estadales, asuntos que sean de ese nivel y que puedan desarrollarse a ese nivel, descentralizando el Poder Nacional. Por tanto, en esta materia no se trata sólo de reforzar sectorialmente a la Administración, sino descentralizarla y territorialmente y desconcentrarla regionalmente y hacia los Estados, en las tareas que puedan cumplirse a ese nivel, reforzando las estructuras de las Gobernaciones de Estado.

Por ejemplo, son muy pocos los países del mundo en los cuales la educación, no sea un servicio estatal y municipal. Sin embargo, en Venezuela pretendemos gerenciar la educación desde el nivel central y eso ya está llegando a niveles de ineficiencia completa. Sin embargo, algunos esfuerzos se han hecho para desconcentrar y descentralizar, y entre ellos debe destacarse que en la Ley para la Ordenación del Territorio de 1983, por ejemplo, por primera vez se le atribuyen a los Gobernadores funciones directas en materia de control de la aplicación de una ley, en sus jurisdicciones, lo cual, sin embargo, no se ha implementado, aun cuando por ignorancia de esta normativa.

Pero la Administración Central debe también ser objeto de programas de reformas en cuanto a su funcionamiento. Deben continuar los esfuerzos por resguardar a los particulares en sus derechos frente a la Administración y en los procedimientos administrativos; y deben consolidarse los principios igualitarios y democráticos en

la Administración, a través de la información y de la apertura de vías de participación democrática en la formulación de políticas e incluso, en ciertos niveles en la gestión de los intereses públicos.

Por otra parte, los sistemas destinados a planificar la acción administrativa, deben imbuirse del criterio participativo-democrático, no sólo en las relaciones Estado-particulares, sino en las relaciones, del Órgano Central de Planificación con el resto de la Administración Pública. Debe tenderse, así, a la elaboración de planes quinquenales "de toda la Administración Pública" y no sólo de Cordiplan, a cuyo efecto debe desconcentrarse sectorial y regionalmente la tarea planificadora. Además, definitivamente, debe comprometerse al órgano de representación popular, el Congreso, en la tarea planificadora, mediante el mecanismo de aprobación legislativa de los lineamientos generales de los Planes quinquenales, previstos en la Enmienda N° 2 de la Constitución de 1983, y así convertir lo que debe ser un Plan "de toda la Administración Pública", en el Plan de la Nación.

En relación a los sistemas funcionales, especial énfasis debe hacerse en el establecimiento del sistema de contabilidad pública, dentro de la Administración y no sólo como instrumento de control fiscal, a los efectos de que sirva de mecanismo de gerencia pública.

En cuanto a la Administración Descentralizada funcionalmente, también varias reformas tienen que hacerse en el futuro. Como hemos dicho, sin duda, la parte más importante de la Administración venezolana, es la Administración Descentralizada. Por ella se eroga más del 75 por ciento del gasto público consolidado. Por ello, es necesario replantearse el esquema de su organización y establecer un sistema de control de su gestión. En tal sentido, estimamos que es necesario implantar definitivamente el esquema de organización sectorial de esa Administración Descentralizada, y abandonar toda idea de organización multisectorial, como el que a medias existe. En efecto, pensamos que no deben estructurarse organizaciones de entes descentralizados de carácter multisectorial, salvo en el proceso de desarrollo regional y de promoción regional. Por eso, la estructura del Fondo de Inversiones de Venezuela es inconveniente, como fue inconveniente la estructura de la Corporación Venezolana de Fomento; entes, en ambos casos, originalmente de inversiones y de carácter financiero, que luego se convirtieron en multigerentes, que han roto el esquema de gobierno sectorial. Por eso, muchas veces los Ministros no tienen el control de los sectores que deberían gobernar, por la participación en la conducción de los entes descentralizados de cada sector, del Fondo de Inversiones de Venezuela.

Por otra parte, dada la importancia de los entes descentralizados, en el contexto general de la Administración Pública del Estado, y en la propia composición del gasto público, resulta indispensable el establecimiento de un control de gestión destinado a dichos entes.

Pero en este campo el problema no es sólo de reorganización, coordinación y control de los entes descentralizados, sino que paralelamente está planteada la necesaria redefinición de la intervención del Estado en la economía, como Estado empresario, y por tanto, el necesario redimensionamiento de su Administración Pública. Una política de fomento, y la transferencia de muchas empresas al sector privado, deberían acompañar la reorganización de los entes descentralizados.

B. *Las reformas en la Función Pública*

Por último, es evidente que todas las reformas políticas y administrativas enunciadas requieren, por supuesto, de una reforma en la función pública. Definitivamente, la eficiencia del Estado depende de la eficiencia y revalorización del personal que cumple funciones públicas, y en este campo hay un reto fundamental en el futuro. Tenemos que crear una burocracia en Venezuela y lo decimos en términos precisos pues, en verdad, en Venezuela no tenemos ni hemos tenido una auténtica burocracia. Tenemos un personal al servicio del Estado, que desafortunadamente cambia en su composición básica cada cinco años, con los cambios de gobierno, conspirando contra todo elemental principio de eficacia; y ello conduce a que no tengamos una burocracia como instrumento permanente de gestión, de niveles de excelencia, que pueda conducir efectivamente la acción del Estado. Por supuesto, para crear esa burocracia, tenemos que pensar en políticas que hemos sólo desarrollado muy relativamente: la formación, la selección, la estabilidad y la remuneración de ese personal.

Lo que sí es definitivo es que después de 15 años de vigencia de la Ley de Carrera Administrativa tenemos que convenir en que la relativa estabilidad lograda, aquí también, como en los jueces, de la ineficiencia, es el peor atentado a la sociedad. Por eso, la propia Ley de Carrera Administrativa tenemos que repensarla para la Venezuela futura, pues sólo cuando formemos gerentes públicos y cuando responsabilicemos esos gerentes públicos de la gestión de los servicios del Estado, podremos realmente contar con una administración eficiente. Para ello, insistimos, las políticas de formación y capacitación son claves. No podemos volver a caer en las absurdas decisiones de hace años cuando la "gran política" en Administración Pública (1975) fue la eliminación de la Escuela Nacional de Administración Pública y de todos los programas de capacitación en la Administración Pública y hasta la eliminación de la Comisión de Administración Pública que era, en definitiva, la única institución del Estado que tenía posibilidad de imaginar y de investigar en el campo de la Administración Pública.

CONCLUSIÓN:

Un nuevo proyecto político para nuestra generación

Los líderes políticos nacionales y los principales partidos políticos del país, en 1958, formularon el proyecto político contenido en el Pacto de Punto Fijo, tendiente a establecer y mantener el sistema democrático, y a través de la democracia política, propugnar una democracia económica y social. Los postulados básicos de esos objetivos están plasmados en la Constitución de 1961, texto de contenido lo suficientemente flexible, como para haber permitido a los gobiernos que hemos tenido en los últimos 24 años, desarrollar sus postulados programáticos e ideológicos.

Ese proyecto político de 1958, se agotó, pues la democracia política se estableció en el país, con bases firmes, y los esfuerzos gubernamentales, mal que bien, han buscado desarrollar la democracia económica y social, aún no lograda completamente. Es el momento, por tanto, de formular un Nuevo Proyecto Político, que continúe con los esfuerzos planteados en 1958 y plasmados en el texto constitucional de 1961, pero con unos nuevos condicionantes ineludibles y realistas: en primer lugar, ideológicamente, el país entero ha optado en Venezuela por posiciones de centro en el espectro político, representados por la socialdemocracia y la democracia cristiana, cuyos partidos han obtenido en todas las elecciones que hemos tenido, alrededor del 90 por ciento y más de la votación, en un país sin abstención electoral; y en segundo lugar, en correspondencia con esas posiciones de centro, durante las últimas dos décadas, al amparo de la acción de esos gobiernos, se ha consolidado el Estado petrolero venezolano, más aún, después de la nacionalización de la industria petrolera, correspondiente a un sí:-tema político-económico de economía mixta, que concilia la intervención del Estado con la libertad económica.

Por tanto, no es realista formular un Proyecto Político para el futuro en Venezuela, con posibilidades de implantación, en posiciones extremas de izquierda ni de derecha. Por eso, la realidad muestra que, políticamente, la derecha nunca ha existido en el país, y los hombres de derecha, que sí existen, han votado por algunos de los partidos de centro, colocándolos a ambos en los procesos electorales, alternativamente, a la derecha o a la izquierda del otro. En cuanto a la izquierda, la votación del pueblo venezolano muestra un rechazo progresivo a los partidos de izquierda, que ya han casi desaparecido.

Desde el punto de vista político-económico ello se corresponde con el rechazo a todo sistema que implique extinción de la libertad económica y apropiación exclusiva de los medios de producción por el Estado; o en el otro extremo, minimización del Estado y abandono de su posición intervencionista y conformadora por su calidad de Estado petrolero.

Por tanto, el Nuevo Proyecto Político que nuestra generación tiene que formular y asumir, y que los partidos políticos fundamentales del país tendrán que adoptar, realísimamente, tiene que estar ubicado en el centro del espectro político y de los sistemas político-económicos, pero no por ello ser menos revolucionario, y tiene que consistir en el perfeccionamiento de la democracia política, y en la búsqueda efectiva, de realización de la democracia económica y social.

Pero hablar del perfeccionamiento de la democracia, en genérico, como tanto se ha hecho en el país, no pasa de ser una frase vacía, por lo que para constituir un Nuevo Proyecto Político, debe tener contenido político preciso: este es, precisamente, en nuestro criterio, el conjunto de programas de reformas del Estado que tenemos y seguiremos teniendo, intervencionista, conformador de la realidad económica y social, que hemos esbozado en este ensayo.

Esta tarea de perfeccionar la democracia a través de la reforma del Estado, aun cuando sea un proyecto político que continúa los esfuerzos del formulado hace 27 años, por una generación que ya cumplió su papel, no puede ser asumido sino por nuestra generación y las que nos releven, y hablo de "nuestra generación", "refiriéndome a la que ya se conoce como la generación de 1958", es decir, la que conoció la vida política a partir de la instauración del régimen democrático, y se ha desarrollado al amparo del mismo en los últimos 27 años. Las generaciones anteriores ya parece que no pueden, ciertamente, asumir esta impresionante tarea de reformar el Estado cuyos líderes construyeron y consolidaron, con estereotipos que les cuesta abandonar. Es más, estoy convencido de que la reforma del Estado, como Nuevo Proyecto Político a desarrollar en Venezuela, encontrará en las generaciones precedentes a la nuestra, la resistencia al cambio más formidable que podamos enfrentar. He allí nuestro reto más importante, como generación: no sólo asumir el poder, sino ejercerlo para transformar las instituciones políticas y administrativas, frente a los líderes tradicionales, con quienes, además, lamentablemente, comienzan a comprometerse algunos que cronológicamente deberían formar parte de nuestra generación.

Pero por supuesto, algo debe estar definitivamente claro cuando hablamos de la reforma del Estado y la planteamos como el Nuevo Proyecto Político a desarrollarse en nuestro país: toda reforma del Estado, y en particular, todos los programas básicos de ella que hemos esbozado, tocan el Poder; implican, siempre, una redistribución o distribución del Poder.

En general, los problemas de las instituciones políticas y administrativas del Estado Democrático centralizado que hemos analizado, derivan de la concentración del Poder a nivel Central y en los partidos políticos. En consecuencia, reformar esas instituciones significa. En primer lugar, redistribuir verticalmente el poder del centro a los niveles periféricos regionales o locales, mediante un proceso de descentralización territorial; y significa, además, en segundo lugar, la distribución del poder por parte de los partidos políticos, que lo han monopolizado concentradamente, para abrir otros canales y vías de participación política y de representatividad.

Así, es imposible por ejemplo, reformular el federalismo, hacer eficientes las Asambleas Legislativas, crear un auténtico régimen municipal sin que se descentralice el Poder del centro a los Estados y entidades locales; y a la vez, es imposible, por ejemplo, hacer el régimen democrático más representativo y participativo, perfeccionar el funcionamiento del Congreso, reformar la Justicia y la Administración Pública, sin que los partidos aflojen las riendas de conducción absoluta de las insti-

tuciones políticas y convengan en despartidizarlas. Por ejemplo, sólo existirá un Poder Judicial autónomo, independiente y con cierta dosis de credibilidad, cuando los partidos políticos renuncien a controlar a los jueces y a la judicatura. Tan simple como eso; ¡y a la vez tan difícil!

Por tanto, la reforma del Estado significa pérdida de áreas de poder por parte de los niveles centrales del Estado en beneficio de las regiones, provincias, comunidades y vecindades a los efectos de lograr su desarrollo político propio; y además, significa pérdida de áreas de poder por parte de los partidos políticos en beneficio de las propias instituciones, para que puedan desarrollar sus potencialidades con la participación ciudadana. De allí que desmontar el centralismo, democratizar la democracia, y hacer eficiente el Estado y sus instituciones en nuestro sistema democrático, sólo puede ser obra de los partidos políticos, y no un proyecto político a realizarse en contra de ellos.

He allí la gran dificultad de la actual coyuntura y de nuestra generación: embarcar, efectivamente, a los partidos políticos en esta expedición, y convencerlos de que el problema es de sobrevivencia de la propia democracia.

BIBLIOGRAFÍA DEL AUTOR
SOBRE EL ESTADO Y SU REFORMA
1968 - 1984

I. LIBROS

1. *Una revolución para el desarrollo*, Cuadernos para la Reforma Administrativa, N° 1, Comisión de Administración Pública, Caracas, 1970, 56 pp.
2. *Aspectos Institucionales del Transporte y Tránsito en el Área Metropolitana de Caracas* (con Prólogo del doctor Antonio Moles Caubet), Fondo Editorial Común, Caracas, 1971, 140 pp.
3. *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa* (con Prólogo del doctor Rafael Caldera), Ediciones de la Comisión de Administración Pública, Caracas, 1971, 255 pp.
4. *El Proceso de Regionalización y la Reforma Administrativa en los Estados y Municipalidades*, Ediciones Corporación de Los Andes, Mérida, 1971, 60 pp.
5. *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Editorial Tecnos, Colección Ciencias Sociales, Serie de Ciencia Política, Madrid, 1975, 695 pp.
6. *Estudio sobre la Regionalización en Venezuela* (En colaboración con Norma Izquierdo Corser), Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, Colección Ciencias Económicas y Sociales, Vol. XXI, Caracas, 1977, 472 pp.
7. *Política, Estado y Administración Pública* (con Prólogo del doctor Rafael Caldera), 1ª Edición, Ediciones conjuntas Editorial Ateneo de Caracas y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1979, 254 pp.; 2ª Edición, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1983, 246 pp.
8. *El Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela*, 1ª Edición, Ediciones del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1980, 372 pp.; 2ª Edición, Colección Estudios Jurídicos, N° 9, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1981, 372 pp.
9. *Estudios sobre la Reforma Administrativa*, Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, Colección Ciencias Económicas y Sociales, Vol. XXIII, Caracas, 1980, 670 pp.

10. *El derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, 448 pp.
11. *El Estado, Crisis y Reforma* (con Prólogo del doctor Arturo Uslar Pietri), Colección Ensayos, N° 4, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1982, 293 pp.
12. *El Régimen Municipal en Venezuela*, Colección Estudios Administrativos, N° 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, 423 pp.
13. *Instituciones Políticas y Constitucionales*, 1ª Edición, Ediciones Manoa, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas - San Cristóbal, 1982, 713 pp. 2ª Edición, Ediciones Conjuntas Editorial Jurídica Venezolana - Ediciones de la Universidad Católica del Táchira, Caracas, 1985, 2 Tomos, 1.500 pp.

II. FOLLETOS Y OPÚSCULOS

14. *Problemas Institucionales del Área Metropolitana de Caracas y del Desarrollo Regional y Urbano*, Ediciones de la Comisión de Administración Pública, Caracas, 1971 (multigrafiado), 60 pp.
15. *Propuesta para una reforma institucional de Caracas y de la Región Capital*, Caracas, 1982, 41 pp.; publicado con el título: "La reforma institucional de la Región Capital y del Área Metropolitana de Caracas", en Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Público*, Tomo I, Caracas, 1983, pp. 41 a 83.

III. PRÓLOGOS

16. "Prólogo" al libro editado por Julio César Funes, *La Ciudad y la Región para el Desarrollo*, ediciones Comisión de Administración Pública, Caracas, 1971, pp. I a XXII.
17. "Prólogo" al libro de Andrés Santos López y Lila Trujillo Ortiz, *Jurisprudencia Municipal 1970 - 1971*, Ediciones Aveci, Caracas, 1971, pp. XIII a XXIII.
18. "Prólogo", al libro de Alfredo Peña (Entrevistas), *Democracia y Reforma del Estado*, Caracas, 1978, pp. 9 a 25.
19. "Prólogo" al libro de Juan Garrido Rovira, *Temas sobre la Administración Descentralizada en Venezuela*, Colección Estudios Administrativos, N° 3, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, pp. 5 a 7.
20. "Prólogo" al libro, *El Ordenamiento Constitucional de las Entidades Federales, Ministerio de Relaciones Interiores*, Caracas, 1983, Tomo I, pp. 29 a 46.

IV. ARTÍCULOS Y COMENTARIOS EN REVISTAS OBRAS COLECTIVAS

21. "La Integración del Área Metropolitana de Caracas y la Coordinación de los servicios de Transporte Urbano", en *Revista Taller*, Facultad de Arquitectura, UCV, N° 20, Caracas, 1966, pp. 23 a 27.
22. "El Área Metropolitana de Caracas y la Cooperación Intermunicipal en Materia de Urbanismo", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 35, Caracas, 1967, pp. 49 a 76. Publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930 - 1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo II, Caracas, 1976, pp. 55 a 69-

23. "Las Transformaciones de la Administración Pública para el Desarrollo", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, N° 41, Caracas, 1968, pp. 19 a 64; y bajo el título: "Las Transformaciones de la Administración Pública para el Desarrollo: el caso de Venezuela", en *Revista de Administración Pública*, N° 58, Madrid, 1969, pp. 387 a 420. En separata fue publicado por la Comisión de Administración Pública, bajo el título: Una Revolución para el Desarrollo, Cuadernos para la Reforma Administrativa, N° 1, Caracas, 56 pp. Se publicó, asimismo, en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Comisión de Administración Pública, Caracas, 1972, Tomo I, pp. 35 a 71.
24. "La Réforme Administrative au Vénézuéla", en *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique (Revue d'Administration Publique)*, N° 11, París, 1969, pp. 41 a 57.
25. "Reforma Administrativa y desarrollo económico y social en Venezuela", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XXXVI, N° 1, Bruselas, 1970, pp. 34 a 46; en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. I, 1968-69, Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, UCV, Caracas, 1971, pp. 35 a 36; y en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. VI, N° 22, 1972, pp. 22 a 38. En separata fue publicado con el mismo título por la Comisión de Administración Pública, en *Cuadernos para la Reforma Administrativa*, N° 2, Caracas, 1970, 30 pp. Fue editado, además, en el Cuaderno N° 43, Ediciones del Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de La Plata (multigrafiado), 1972, 43 pp.
26. "Estrategia de la Reforma Administrativa en Venezuela", en el libro de la Comisión de Administración Pública, *La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública*, Caracas, 1970, pp. 7 a 15.
27. "La Reforma Administrativa y la Planificación del Desarrollo Económico y Social", en el libro de la Comisión de Administración Pública, *La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública*, Caracas, 1970, pp. 39 a 46.
28. "La Reforma Administrativa. Sus efectos y proyecciones en los Estados y Municipios", en *Revista Control fiscal y Tecnificación Administrativa*, Contraloría General de la República, N° 61, Caracas, 1971, pp. 84 a 93.
29. "La Reforma Administrativa en Venezuela a partir de 1969. Experiencias y planteamientos", en el libro del Instituto Centroamericano de Administración Pública, *Reforma Administrativa (documentos de un seminario)*, San José, Costa Rica, 1971, pp. 74 a 90.
30. "La orientación general del proceso de reforma administrativa en Venezuela", en el libro de la Comisión de Administración Pública, *La Reforma Administrativa en Venezuela 1969 - 71*, Caracas, 1971, pp. 1 a 36.
31. "El proceso de reforma administrativa en Venezuela", en el libro *Estudios en Homenaje al Profesor Laureano López Rodó*, Madrid, 1972, Tomo I, pp. 99 a 120. Una versión de este trabajo se publicó con el mismo título, en las *Ediciones de la Oficina Central de Información*, Caracas, 1970, 40 pp.

32. "Administración Pública para el siglo XXI", Edición Aniversaria de *El Nacional*, Caracas, 3 de agosto de 1973, pp. IV-6 a IV-8. Publicado también en Publicaciones del Departamento de Sistemas Administrativos, N° 2, Fundacomún (multigrafiado), 20 pp.
33. "Obstáculos Políticos al desarrollo en Venezuela", en *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, N° 1, Caracas, 1973, pp. 103 a 128.
34. "Las propuestas de Reforma de la Administración Pública Venezolana (1972)", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. XXXVII, N° 3, Bruselas, 1972, pp. 252 a- 261; y en *Revista de Administración Pública*, N° 23 (INAP), México, 1972, pp. 41 a 54. Publicado en inglés como "Reform Proposals for the Venezuelan Public Administration", en *Journal of Overseas Administration*, Londres, October, 1974, Vol. XIII, N° 4, pp. 524 a 535.
35. "Algunos criterios para la transformación de la Administración Pública (1974-1979)", *Revista Control fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 73, Caracas, 1974, pp. 6 a 21.
36. "La Experiencia de Reforma Administrativa en Venezuela 1969-1973. Estrategias, Tácticas y Criterios" (Primer Seminario Latinoamericano de Reforma Administrativa, Río de Janeiro, Escuela Interamericana de Administración Pública, noviembre (1973) (multigrafiado), 130 pp. Una versión de este estudio se publicó en el libro de INAP, México, *Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas*, México, 1975, pp. 193 a 234 y 509 a 526. Una versión abreviada se publicó en francés como "La Réforme Administrative Vénézuélienne a l'épreuve (1969-1973), Stratégies, Tactiques et Critéries", *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, N° 31, París, 1974, pp. 7 a 50. Además, ampliado fue publicado en inglés como "The Administrative Reform Experience in Venezuela, 1969-1975: Strategies, Tactics and Perspectives", en A. F. Leemans (ed.), *The Management of Change in Government*, La Haya, 1976, pp. 213 a 237. Esta versión se publicó en español como "La experiencia de la reforma administrativa en Venezuela, 1969-1975: Estrategias Tácticas y Perspectivas", en A. F. Leemans (compilador), *Cómo reformar la Administración Pública*, México, 1977, pp. 228 a 254.
37. "Aspectos jurídicos de las relaciones entre el Gobierno Central y las empresas del Estado" (ponencia al Seminario Latinoamericano del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Caracas, 1974), en *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, N° 4, Caracas, 1974, pp. 83 a 119, y en el libro del CLAD, y en el libro del CLAD, SCIAP, *Gobierno y Empresas Públicas en América Latina*, Buenos Aires, 1978, pp. 151 a 184.
38. "Perspectivas del Proceso de Reforma Administrativa en los Inicios del Período Constitucional 1974-1979", en *Revista de Control Fiscal*, N° 76, Caracas, 1975, pp. 11 a 52; y en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XII, N° 3, Bruselas, 1975, pp. 209 a 226.
39. "La Regionalización en materia económica en el Derecho Comparado", en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Nos. 124-127, Caracas, 1975, pp. 49 a 69. Publicado en inglés como "Regionalization in Economic

- Matters in Comparative Law", en *Rapports G-neraux au IX Congrès International de Droit Comparé*, Teherán, 1974, Bruselas, 1977, pp. 669 a 696.
40. "Introducción al Estudio del Régimen Legal de las Empresas Públicas en Venezuela" en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCAB, N° 21, Caracas, 1976, pp. 83 a 120.
 41. "La Reforma del Régimen local y el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Municipal", *Revista Resumen*, N° 161, Caracas, 5-12-76, pp. 20 a 29.
 42. "Consideraciones sobre el Régimen jurídico-administrativo de Petróleos de Venezuela S. A.", en *Revista de Hacienda*, N° 67, Caracas, 1977, pp. 79 a 99.
 43. "Algunas soluciones institucionales para el área metropolitana de Caracas", en *Revista Venezolana de Estudios Municipales*, AVECI, N° 2, 1977, pp. 17 a 39.
 44. "La participación política a nivel local", en *Revista Resumen*, N° 277, 25-2-79, pp. 13 a 22. Publicado también, en la *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, edición conmemorativa del 42 Aniversario de la creación de la Guardia Nacional, Caracas, 1980, pp. 35 a 62. Parte de este trabajo, con el título "La participación política en la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal", se publicó en *Libro Homenaje a Rafael Pizani*, Caracas, 1979, pp. 45 a 59.
 45. "Los condicionamientos políticos de la Administración Pública en los países latinoamericanos", en *Revista Resumen*, N° 294, 24-6-79, pp. 29 a 38. Publicado en francés, como "Les conditionnements politiques de l'Administration Publique dans les pays de l'Amerique Latine", por el Coloquio Internacional "L'Administration Publique: Perspectives d'avenir", Quebec, mayo, 1979 (multigrafiado), 28 pp., en la *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. XLV, N° 3, Bruselas, 1979, pp. 213 a 233 y con el título "L'environnement politique de l'administration publique dans les Pays d'Amerique Latine", en la *Revue Française d'Administration Publique*, N° 12, París, oct.-dic., 1979, pp. 703 a 721. En español se publicó en la *Revista de la Escuela Empresarial Andina*. Convenio Andrés Bello, N° 9, Año 5, Lima, 1980, pp. 239 a 258.
 46. "50 años en la Evolución Institucional de Venezuela 1926-1976", en R. J. Velásquez y otros; *Venezuela Moderna, Medio Siglo de Historia*, 1926-1976, Fundación Eugenio Mendoza, 2ª Edición, Barcelona, 1979, pp. 533 a 761.
 47. "Evolución institucional de Venezuela y las exigencias de transformación futuras", en *El Nacional*, Ed. XXXVI Aniversario, Caracas, 30-8-79, pp. 10-1 y 11-1. Publicado también en Venezuela, 1979. "Examen y Futuro", Diario *El Nacional*, Caracas, 1979, pp. 75 a 82.
 48. "Las Fuerzas Armadas Nacionales y la Organización de la Administración Central", en *Normativa Fundamental de la Guardia Nacional y de sus Funciones Institucionales* (Obra conmemorativa del 42 aniversario de la creación de la Guardia Nacional, 1937-1979), Tomo I, Vol. I, Mérida, 1979, pp. 27 a 93.
 49. "El régimen de los Estados en la Federación Venezolana (con ocasión de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Estado Aragua)", en Asamblea Legislativa del Estado Aragua, *Proyecto de Ley Orgánica del Estado Aragua*, Maracay, agosto, 1979, 130 pp.

50. "El Estado Yaracuy: Nueva Constitución. La Revitalización del Federalismo", en *El Nacional*, Caracas, 26-12-79, p. C-1.
51. "Las Reformas al Estado. Algunas ideas para un Proyecto del Estado Contemporáneo en Venezuela", en Rafael Caldera y otros, *Sobre la Democracia*, Editorial Ateneo de Caracas, Caracas, 1979, pp. 173 a 205. Publicado también como "El Estado Venezolano carece de contemporaneidad", en *Revista Resumen*, N° 245, Caracas, 16-7-78, pp. 18 a 36.
52. "La descentralización política y el régimen de los Estados en la Federación Venezolana", en *Jurídica. Revista del Colegio de Abogados del Estado Mérida*, N° 9, Mérida, diciembre, 1979, pp. 77 a 113.
53. "Los Aspectos Legales e Institucionales de la creación de la Autoridad Metropolitana del Transporte", en *Autoridad Metropolitana de Transporte*, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Caracas, 1979, pp. 11 a 20.
54. "Aspectos Institucionales de la Ordenación del Territorio en el Estado Yaracuy", en *Primer Congreso sobre el Desarrollo Integral del Estado Yaracuy, Informe Final y Documento Base*, Caracas, 1980, pp. 303 a 308.
55. "Comentarios sobre la nueva Constitución del Estado Yaracuy de 22 de diciembre de 1979", en *Revista de Derecho Público*, N° 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo, 1980, pp. 67 a 73.
56. "Aspectos Institucionales de la Ordenación del Territorio", en *Ciclo de Conferencias sobre el Proceso de Ordenación Territorial*, Cámara de Diputados, Caracas, 1980, pp. 9 a 40.
57. "El proceso jurídico-organizativo de la Industria Petrolera nacionalizada en Venezuela", en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 58, Caracas, 1976, pp. 53 a 88.
58. "Principios generales de la organización de la Administración Central, con particular referencia a la Administración Ministerial", en *Revista de Derecho Público*, N° 2, Caracas, abril-junio, 1980, pp. 5 a 22. Publicado también en el libro *Bases Jurídicas y Organización de las Áreas y Autoridad de Desarrollo Rural Integrado*, Tomo II (multigrafiado), Caracas, 1979, pp. 62 a 69-
59. "Comentarios sobre la responsabilidad de los Funcionarios Públicos y la inconstitucionalidad del artículo 51 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal", en *Revista de Derecho Público*, N° 2, Caracas, abril-junio, 1980, pp. 179 a 183.
60. "Los 20 años de la Constitución de 1961: Evaluación y Perspectiva", en *Revista Resumen*, N° 378, 19 de febrero de 1981, pp. 36 a 46.
61. "Aspectos Institucionales del Estado Yaracuy y de su Ordenación Territorial", en *1er. Congreso sobre Desarrollo Integral del Estado Yaracuy*, Tomo II, Ponencias, San Felipe, 1981, pp. 629 a 699.
62. "La Corrupción Administrativa", en *Administración y Hacienda*, ENAHP, N° 21, abril, 1981, pp. 1 a 3.
63. "Crisis de la descentralización política: Estados y Municipios", en *Revista Resumen*, N° 399, Caracas, 28 de junio de 1981, pp. 27 a 32.
64. "Aspectos del control parlamentario sobre la Administración Pública Nacional en Venezuela", en *Revista de Administración Pública*, N° 92, Madrid, mayo -

- agosto, pp. 425 a 440. Publicado como "Aspectos del control político sobre la Administración Pública", en *Revista de Control Fiscal*, N° 101, Caracas, abril-junio, pp. 107 a 130.
65. "Aspectos Organizativos de la Industria Petrolera Nacionalizada en Venezuela", en Instituto de Derecho Público, *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. III, 1972-1979, Tomo 1, Caracas, 1981, pp. 407 a 491. Publicado con el mismo título en la obra colectiva editada por la UNAM, México, en Marco Kaplan (Coordinador), *Petróleo y Desarrollo en México y Venezuela*, UNAM, México, 1981, pp. 333 a 432.
 66. "La Autonomía de los Estados y la Inversión coordinada del Situado Constitucional", en *Revista de Control Fiscal*, N° 102, julio-septiembre, 1981, pp. 39 a 46.
 67. "La Reforma Institucional del Estado Zulia", en *Revista Metas*, N° 2, Maracaibo, septiembre, 1981, pp. 38 a 46.
 68. "La Formation des Fonctionnaires en Amerique Latine", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 19, París, juillet-septiembre, 1981, pp. 69 a 74.
 69. "El sistema político venezolano y sus problemas actuales", en *Revista de Estudios Políticos*, N° 0, Caracas, 1981, Editorial Jurídica Venezolana, pp. 41 a 53.
 70. "El Manifiesto de Porlamar y la Reforma del Estado", en *Revista de Estudios Políticos*, N° 0, Caracas, 1981, pp. 64 a 67.
 71. "Los problemas institucionales de la capital", en *Revista Resumen*, N° 426, Caracas, 3-1-82, pp. 33 a 42; y en el libro *Foro. Caracas Ya. 14 Conferencias*, Caracas, 1981, pp. 199 a 223.
 72. Comentarios sobre el alcance y ámbito de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en *Revista de Control Fiscal*, N° 104, Caracas, 1982, pp. 113 a 133; publicado también, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XLIX, Bruselas, 1983, pp. 247 a 258.
 73. "El régimen de los servicios públicos municipales dentro de las competencias municipales previstas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal", en *Revista de Derecho Público*, N° 9, Caracas, enero-marzo, 1982, pp. 5 a 18.
 74. "La descentralización política", en *Revista Número*, N° 102, Caracas, 30-5-82, pp. 42 a 56.
 75. "La competencia general de los Municipios", en el *Derecho Venezolano en 1982*, Ponencias al XI Congreso Internacional de Derecho Comparado, Caracas, 1982, pp. 589 a 601.
 76. "Del Estado centralista al Estado descentralizado", en Separata de la *Revista Metas*, N° 1, Seminario sobre Desarrollo Regional, Maracaibo, 1982, pp. 12 a 15.
 77. "Los poderes de investigación de los cuerpos legislativos y sus limitaciones, con particular referencia respecto de los asuntos secretos", en *Revista de Derecho Público*, N° 10, Caracas, abril-junio, 1982, pp. 25 a 42.
 78. "La reforma del sistema político venezolano. El centralismo del Estado y las exigencias de la descentralización política", *Revista de Estudios Políticos*, N° 1, enero-junio, 1982, pp. 5 a 10, publicado también con el título "La Reforma polí-

- tica del Estado. La descentralización política", en Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Público I*, Caracas, 1983, pp. 15 a 39.
79. "La responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos", en *Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1983, pp. 7 a 77.
 80. "La Estructura político-administrativa en Venezuela", en *Desarrollo, Seguridad y Defensa. Tema de IADEN*, N° 4, Caracas, 1982, pp. 145 a 187.
 81. "El sentido de la autonomía de los Estados y sus limitaciones", en *Revista de Derecho Público*, N° 12, oct.-dic., Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, pp. 55 a 63.
 82. "Comentarios a la Enmienda Constitucional N° 2", de 1983, en *Revista de Derecho Público*, N° 14, abril-junio, 1983, Editorial Jurídica Venezolana, pp. 109 a 115.
 83. "El régimen jurídico del transporte terrestre y de los sistemas rápidos de transporte (metro)", en Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Público I*, Caracas, pp. 85 a 129.
 84. "La responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos y la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público", en Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Público I*, Caracas, 1983, pp. 131 a 159.
 85. "Aspectos formales de la reforma de las leyes", en Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Público I*, Caracas, 1983, pp. 243 a 256.
 86. "Introducción al Régimen Jurídico de la Ordenación del Territorio", en *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1983, pp. 7 a 77.
 87. "La Descentralización Territorial: Autonomía Territorial y Regionalización Política", en *Revista de Estudios de la Vida Local*, N° 218, abril-junio, 1983, pp. 209 a 232.
 88. "Fundamentos constitucionales del sistema electoral venezolano", en *Revista de Derecho Público*, N° 15, Caracas, julio-septiembre, 1983, pp. 5 a 20.
 89. "Bases para la reforma del régimen municipal", en *Revista Resumen*, N° 533, Caracas, 29-1-84, pp. 17 a 22.
 90. "La organización político-institucional del sector agrícola", en María Teresa Rosales y Humberto Fontana (compiladores), *El Desafío Agrícola. Políticas para la Agricultura Venezolana en los años 80*, ILDIS, Caracas, 1983, pp. 93 a 99.
 91. "Normativa Electoral Venezolana", en el libro Conciencia 21 (Ed.), *Sistema Político y Campañas Electorales*, Caracas, 1983, pp. 85 a 99.
 92. "La Venezuela posible. No podemos lograr la Venezuela que deseamos con el Estado que tenemos", en *Revista Metas*, N° 20, Maracaibo, febrero-marzo, 1984, pp. 34 a 44.
 93. "La planificación del desarrollo económico y social en Venezuela", en *Estudios de Derecho Económico*, UNAM, Vol. IV, México, 1983, pp. 7 a 46.
 94. "La reforma del Estado Yaracuy: la revitalización del Federalismo", en *Revista de Estudios Municipales*, Nos. 8-9, AVECI, Caracas, 1983, pp. 13 a 25.

95. "Las Fundaciones y su control por el Estado", en *Revista de Derecho Público*, N° 17, Caracas, enero-marzo, pp. 5 a 18.
96. "Estructuras gubernamentales para la Venezuela Posible: Aspectos de la Reforma del Estado", en el libro de la Asociación Venezolana de Ejecutivos, *Venezuela: gerencia y política*, Caracas, 1984, pp. 309 a 314. Este texto sirvió de base para el artículo publicado en la *Edición Aniversaria de El Nacional* (41 aniversario) con el título "Reforma del Estado. La red infinita", Caracas, 3 de agosto de 1984, Cuerpo VI, p. 4.

V. ESTUDIOS DIRIGIDOS

97. Comisión de Administración Pública, *Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa en Venezuela. Primera Parte: Introducción. La Reforma Administrativa para el desarrollo*, Comisión de Administración Pública. Cuadernos para la Reforma Administrativa, N° 4, Caracas, 1971, 37 pp.; *Segunda Parte: La Reforma Estructural, Vol. I. (Objetivos. La Reforma Macroestructural. La Reforma de los Organismos de la Presidencia de la República)*. Comisión de Administración Pública. Cuadernos para la Reforma Administrativa, N° 5, Caracas, 1971, 62 pp.; *Segunda Parte: La Reforma Estructural, Vol. II (La Reforma de los Ministerios)*. Comisión de Administración Pública. Cuadernos para la Reforma Administrativa, N° 6, Caracas, 1971, 55 pp.; *Segunda Parte: La Reforma Estructural, Vol. III (La Reforma de la Administración Descentralizada)*. Comisión de Administración Pública, Cuadernos para la Reforma Administrativa, N° 7, Caracas, 39, pp.; *Segunda Parte: La Reforma Estructural, Vol. IV (La Reforma de la Administración Regional)*. Comisión de Administración Pública, Cuadernos para la Reforma Administrativa, N° 8, Caracas, 1971, 62 pp.
98. Organización de Estados Americanos. Primer Seminario sobre Presupuesto, *La Reforma del Sistema de Planificación en Venezuela*, Caracas, octubre, 1971, 51 pp.
99. Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, 2 Vols. Caracas, 1972, 645 y 621 pp. respectivamente.
100. *Estudio Jurídico-Administrativo del Régimen del Estado Yaracuy*, 6 Vols., OTEPI-Gobernación del Estado Yaracuy, Caracas, 1979.
101. "El Procedimiento Administrativo", *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Tomo IV, 1980-1981, Caracas, 1983, 500 pp.

ÍNDICE

	Pág.
Dedicatoria.....	5
Preliminar	7
INTRODUCCIÓN	11
<i>PRIMERA PARTE: LOS CONDICIONAMIENTOS DEL ESTADO Y DE SU ADMINISTRACION PUBLICA</i>	
I. LOS CONDICIONAMIENTOS ECONÓMICO-SOCIALES DEL ESTADO Y DE SU ADMINISTRACION PÚBLICA	25
1. Estado, Economía y Sociedad.....	26
A. Estado, Administración Pública y Economía	26
B. Estado, Administración Pública y Crisis Económica	28
C. Estado, Administración Pública y Sociedad	29
2. La Administración conformadora de la realidad económica y social..	32
A. La conformación de la realidad económica y social.....	32
B. Las tareas de la Administración Pública en el campo económico	33
C. Las tareas de la Administración Pública en el campo social	36
3. Los fines del Estado y la expansión de la Administración Pública	40
A. La expansión de las actividades .e intervenciones administrativas y la "permisología"	41
B. La inflación de la Administración Pública, en particular la descentralizada funcionalmente.....	42
C. La distorsión de las políticas estatales	44
D. La propagación de las técnicas planificadoras para ordenar la acción administrativa	45
II. LOS CONDICIONAMIENTOS POLÍTICOS DEL ESTADO Y DE SU ADMINISTRACION PÚBLICA	49
1. El Régimen político y la Administración. 50	
A. Las potestades del Estado	50
B. La organización de los poderes del Estado.....	52

C.	La forma del Estado.....	54
D.	La democracia y el sistema de partidos	56
E.	Los grupos de presión.....	59
2.	El centralismo político y la Administración Pública	61
A.	La centralización de la Administración Pública	62
B.	La concentración de la Administración Pública	64
C.	La debilidad de la Administración Municipal	65
D.	La ausencia de participación de la comunidad en la Administración Pública	
3.	La debilidad de las instituciones políticas y el papel de la Administración Pública	67
A.	El rol político de la Administración Pública y el debilitamiento del Parlamento	67
B.	La Administración Pública incontrolada	68
C.	La penetración de los grupos de presión en la Administración ...	69
D.	La preeminencia de los partidos políticos en el funcionamiento de la Administración Pública.....	70
III.	EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA	77
1.	La deficiencia de los controles y la corrupción administrativa	78
2.	La discrecionalidad, las reglamentaciones excesivas y la corrupción administrativa.	79
3.	El centralismo, la ausencia de participación y la corrupción administrativa	80
4.	La inestabilidad de los funcionarios públicos y la corrupción administrativa	80
5.	Los partidos políticos y la corrupción administrativa	81

SEGUNDA PARTE: LA REFORMA DEL ESTADO Y DE SU ADMINISTRACION PUBLICA

I.	EXIGENCIAS DE TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO Y DE SU ADMINISTRACION PUBLICA	87
1.	Las transformaciones del sistema político	87
A.	La búsqueda de una democracia fuerte.....	88
B.	La búsqueda de una democracia participativa	88
C.	La búsqueda de una democracia más representativa	89
D.	La consolidación de una democracia económica y social	92
2.	Las transformaciones del sistema de gobierno	92
A.	La búsqueda de un nuevo poder parlamentario	93
B.	La consolidación de un Ejecutivo fortalecido y responsable	95

3.	Las transformaciones del sistema administrativo	96
A.	La búsqueda de una desconcentración del poder presidencial.....	96
B.	La búsqueda de una descentralización del Poder Nacional	98
4.	Las transformaciones del sistema de control	100
A.	La consolidación de un Poder Judicial autónomo e independiente	101
B.	La consolidación de nuevos controles públicos.....	102
C.	La búsqueda de un control efectivo contra la corrupción	103
II.	LA NECESARIA REFORMA DEL ESTADO DE SU ADMINISTRACION PUBLICA	105
1.	El tema de la reforma del Estado....	105
A.	La crisis institucional del país.....	105
B.	El universo del Estado y su Reforma	109
2.	Reformas al régimen democrático	114
3.	Las reformas en la forma del Estado: el nuevo Federalismo	119
4.	Las reformas políticas en los Municipios: el nuevo Municipalismo ..	121
A.	Una nueva base para la existencia de los Municipios	122
B.	La diversidad de regímenes organizativos	123
C.	La nueva figura del Alcalde.....	124
D.	Un nuevo sistema electoral Municipal	125
E.	El escalonamiento de las entidades locales	126
5.	Las reformas de los Poderes Nacionales del Estado	127
A.	Las reformas políticas al funcionamiento del Congreso.....	127
B.	La Reforma del Poder Judicial	128
C.	Las reformas políticas al Gobierno.	130
6.	Las Reformas a la Administración Pública.....	131
A.	Las reformas administrativas en la Administración Central y en la Administración Descentralizada	131
B.	Las Reformas en la Función Pública	137
	CONCLUSIÓN: UN NUEVO PROYECTO POLÍTICO PARA NUESTRA GENERACIÓN	137
	Bibliografía del autor sobre el Estado y su Reforma 1968 - 1984.....	145

IMPRESO EN ABRIL DE 1985
EN LA IMPRENTA UNIVERSITARIA
DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL
DE VENEZUELA