

CAMBIO POLÍTICO Y REFORMA DEL ESTADO EN VENEZUELA

Contribución al estudio del Estado democrático y social de derecho

Edición 1975

Allan Randolph Brewer–Carías
Profesor de la Universidad Central de Venezuela

CAMBIO POLÍTICO Y REFORMA DEL ESTADO EN VENEZUELA

*Contribución al estudio del Estado
Democrático y Social de Derecho*

EDICIÓN 1975



Editorial Jurídica Venezolana
Caracas, 2022

© Allan R. Brewer-Carías, 1975
<http://www.allanbrewercarias.com>
Email: allan@brewercarias.com

Primera edición 1975

Editorial Tecnos, S.A.
O'Donnell, 27, Madrid.
ISBN 84-309-0539-1
Depósito legal: M. 36.802-1974

Reproducción de la Primera edición, 2022

ISBN: 979-8-88680-253-5

Editado por: Editorial Jurídica Venezolana
Avda. Francisco Solano López, Torre Oasis, P.B., Local 4, Sabana Grande,
Apartado 17.598 – Caracas, 1015, Venezuela
Teléfono 762.25.53, 762.38.42. Fax. 763.5239
<http://www.editorialjuridicavenezolana.com.ve>
Email fejv@cantv.net

Impreso por: Lightning Source, an INGRAM Content company
para Editorial Jurídica Venezolana International Inc.
Panamá, República de Panamá.
Email: editorialjuridicainternational@gmail.com

Diagramación, composición y montaje según modelo
por: Francis Gil, en letra Times New Roman, 10,5
Interlineado 11, Mancha 19 x 12.5 cm., libro: 24.4 x 17.0 cm.

Esta obra, editada e impresa en Madrid por la prestigiosa Editorial Tecnos en 1975, puede considerarse como el primer estudio general sobre la conformación del *Estado democrático y social de derecho* en Venezuela, tal como se llegó a regular en la Constitución de 1961.

La obra fue galardonada con el *Premio de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* correspondiente a 1976, habiendo tenido, desde cuando se publicó, muy buena acogida entre los estudiosos del tema sobre historia política contemporánea y sobre la evolución del Estado en Venezuela, y especialmente, por los estudiantes de la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela la cual, coincidentemente, comenzó a funcionar el mismo año de su edición.

Como la obra se encontraba agotada desde hace décadas, hemos decidido realizar esta reimpresión a través de la Editorial Jurídica Venezolana, no sólo para asegurar su disponibilidad futura, sino como contribución al conocimiento de la historia de la conformación del Estado democrático y social de derecho en el país, pensando siempre en la necesidad de que en el futuro habrá que comenzar a diseñar su reconstrucción.

Octubre 2022

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	11
--------------------	----

INTRODUCCIÓN

Cap. 1. La cuestión institucional en el proceso de desarrollo latinoamericano	17
---	----

PRIMERA PARTE

EL ESTADO Y EL PROCESO DE DESARROLLO

Cap. 2. Algunos aspectos de la problemática del desarrollo latinoamericano	29
Cap. 3. El papel del Estado en el proceso de desarrollo	59
Cap. 4. Los obstáculos institucionales y la configuración del Estado Moderno	81
Cap. 5. Hacia la configuración del Estado Democrático y Social de Derecho	101

SEGUNDA-PARTE

EL CAMBIO EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

Cap. 6. El Estado Venezolano en el siglo XIX: El caudillismo regional federalista	117
Cap. 7. El siglo XX: La integración política y las bases para la configuración del Estado Democrático y Social de Derecho	151
Cap. 8. El sistema político electoral: La representación proporcional absoluta	175
Cap. 9. Los efectos del sistema electoral minoritario: El debilitamiento del poder	201

Cap. 10.	El multipartidismo y la conformación de gobiernos minoritarios: De la izquierda al centro	239
Cap. 11.	La polarización política por el reformismo y la democracia y el futuro del sistema de partidos	279
Cap. 12.	El sistema presidencial con sujeción parlamentaria como forma de gobierno	327

TERCERA PARTE

LA TRANSFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS

Cap. 13.	Los fines del Estado en el ordenamiento constitucional	343
Cap. 14.	La Administración Central y su inadecuación instrumental a los fines del Estado	363
Cap. 15.	La incongruencia de la Administración Descentralizada y las fallas de los mecanismos para la definición y ejecución de políticas de desarrollo (planificación y presupuesto)	385
Cap. 16.	La búsqueda de un Gobierno y Administración regional y urbano frente al federalismo y municipalismo decadente: La participación popular y la descentralización territorial	417
Cap. 17.	Estrategia y tácticas para una reforma administrativa: la experiencia venezolana	455
Cap. 18.	Algunos criterios para la transformación de la Administración Pública como instrumento de desarrollo: las propuestas de 1972 y los proyectos de 1974	493
Apéndice	al capítulo 18: Perspectivas de la Reforma Administrativa 1974-1979	527

CUARTA PARTE

EL DERECHO Y LOS CAMBIOS POLÍTICOS. ECONÓMICOS Y SOCIALES

Cap. 19.	Un régimen clásico: El sistema jurídico venezolano	543
Cap. 20.	Hacia la estructuración de un régimen jurídico para un Estado Democrático y Social de Derecho	575
Cap. 21.	Un derecho para el desarrollo y la protección de los particulares frente a los poderes público y privado	601
Cap. 22.	La administración de justicia y el control jurisdiccional de la actividad del Estado: el contencioso-administrativo	638

A Beatriz

PRESENTACIÓN

América Latina, ciertamente, no es un continente uniforme. Las enormes diferencias que existen en nuestros países, a pesar de la comunidad geográfica relativa y de la comunidad en origen, lengua e historia, hacen hoy cada vez más difícil realizar en forma comprensiva cualquier tratamiento de los problemas actuales de nuestros países. De allí tantas generalizaciones y superficialidades en que se cae cuando a ciertos aspectos del desarrollo latinoamericano se les quiere dar un tratamiento global.

Pero entre los países del continente, en todo caso, Venezuela ha tenido siempre sus rasgos diferenciadores, los cuales han provocado la ausencia de estudios en relación a sus instituciones y desarrollo, o su tratamiento separado. Desde el punto de vista político, por ejemplo, el hecho de que el país haya estado sometido durante tanto tiempo a la conducción fáctica, revestida muchas veces del formalismo necesario, de caudillos y dictadores, provocó que el interés teórico por el país, dejando a salvo el positivismo de comienzos de siglo, haya sido relativamente reciente. En realidad, es en la década de los sesenta cuando se comienza a escribir sobre las instituciones y el cambio político venezolano.

Desde el punto de vista económico, la naturaleza de país productor de petróleo ha colocado a Venezuela, desde la década de los veinte, en una situación excepcional y distinta no sólo respecto de todos los países latinoamericanos, sino del resto del mundo subdesarrollado. Esta especificidad ha conducido en muchos casos a la exclusión de Venezuela como objeto de estudio y de análisis por los economistas que se han ocupado de América Latina. Muy poco, por tanto, se conoce del país fuera de sus fronteras, salvo que «ha tenido muchas dictaduras», «tiene mucho petróleo» y, como síntesis, «influencia en el modo de vida proveniente del Norte».

Y sin embargo, en la mitad de la década de los años setenta, Venezuela es indudablemente el país de América Latina con mayores posibilidades de desarrollo económico, social y político. El hecho de que en 1974 el país haya vivido continuamente durante más de quince años bajo un régimen democrático, puede que para otros países no sea nada excepcional. Para nosotros, sin embargo, se trata de la primera vez en nuestra historia política que hemos vivido tanto tiempo disfrutando de las libertades democráticas. Durante dicho lapso, sin duda, el país ha sufrido una asombrosa transforma-

ción. Sin embargo, a pesar de dicho progreso, en el campo del desarrollo social, aún están por alcanzarse muchas metas esenciales. Desde el punto de vista del crecimiento económico no sólo ha sido Venezuela el país con mayor índice de crecimiento en América Latina en las últimas décadas, sino que hacia el futuro el país está colocado en una situación realmente excepcional e increíble derivada del aumento de los precios de exportación del petróleo. El ingreso adicional por la vía fiscal que tendrá el Estado venezolano a partir de 1974, deberían permitir al país disponer de todo el financiamiento necesario para su desarrollo, sin tener que hipotecarse a los inversionistas extranjeros o a las agencias financieras internacionales, como usualmente sucede con la mayoría de los países en desarrollo.

En 1974, por tanto, Venezuela cuenta con todas las condiciones soñadas por los países subdesarrollados para poder iniciar un verdadero despegue, democracia y libertades públicas, financiamiento propio y recursos humanos dispuestos a enrumbar al país.

Pero por la especificidad de Venezuela derivada del ingreso petrolero, quiérase o no, el Estado es y será el actor y agente fundamental de nuestro desarrollo. Es el primer financista, el primer empleador, el primer inversionista, es decir, a sus instituciones corresponde y corresponderá asumir el desarrollo y la conducción de la sociedad venezolana hacia niveles superiores de progreso.

El problema, sin embargo, es que el Estado en Venezuela no está preparado para asumir ese papel, sus instituciones están desfasadas, pues fueron concebidas para otras tareas y finalidades, Se hace necesario, por ello, edificar un nuevo Estado de Derecho, que sea social y democrático, y no puramente liberal. Este estudio, en este sentido, no sólo tiene por objeto destacar el cambio político operado en Venezuela en los últimos lustros, sino estudiar las instituciones políticas, administrativas jurídicas del Estado y la sociedad, como agentes u obstáculos al desarrollo. Si se quiere, he querido enfocar el desarrollo no bajo los ángulos tradicionales —económicos o sociales—, sino bajo el ángulo institucional, pues el desarrollo económico y social que nuestros países reclaman, en definitiva, no se podrá lograr sin un paralelo proceso de desarrollo institucional (desarrollo político, desarrollo administrativo y desarrollo jurídico). Por ello, no podría catalogarse a este trabajo dentro del marco de los estudios jurídicos —a pesar de mi especialización original— ni dentro de los marcos estrechos de alguna disciplina particular. El tema, vinculado a la problemática del desarrollo, requería un enfoque multidisciplinario, y el empeño por lograrlo me ha guiado permanentemente en su elaboración. En esta forma, las aproximaciones históricas, políticas, administrativas y jurídicas se integran y complementan partiendo, por supuesto, del estudio de una determinada realidad económica y social, y de los problemas que la misma tiene que afrontar como consecuencia del proceso de desarrollo que quieren asumir nuestras sociedades. No puedo dejar de mencionar, en este sentido, que si mi intención original fue elaborar un estudio sobre los obstáculos institucionales al desarrollo en América Latina, pronto me di cuenta de la imposibilidad de ello. De allí que haya tomado como punto de referencia permanente y concreto al sistema institucional

venezolano, como estudio de caso, si se quiere, para el análisis de la problemática latinoamericana.

Por supuesto que no sólo la elaboración de este libro ha sido el producto de innumerables dudas y controversias, aún no completamente desaparecidas o superadas, sino que no dudo en señalar que los planteamientos y conclusiones que en él formulo tienen carácter provisional. El tema de la reforma del Estado y, por ende, del papel y funciones del Estado contemporáneo en América Latina, está todavía por elaborarse e imaginarse, y este estudio no es más que una contribución a dicha problemática. Por otra parte, estoy consciente de que innumerables problemas y aspectos del enfoque institucional no pudieron ser tratados o lo fueron en forma incompleta. Sin embargo, había que poner un límite convencional a la extensión del trabajo que, a pesar de dichas insuficiencias, ya llegaba a los límites de lo editable. He procurado, sin embargo, al menos, dejar planteados los problemas, para futuras investigaciones propias o extrañas.

Por otra parte, este estudio, indudablemente que sigue una línea de pensamiento expuesta aisladamente a lo largo de mis actividades docentes y de investigación de los últimos años, tanto en el campo académico como en el sector público. Muchas inquietudes, producto de esas experiencias, han servido de motivación a las ideas y planteamientos de este estudio, y quizá entre ellas debo destacar el invalorable aporte del ejercicio de la docencia en el campo del Derecho administrativo durante la última década, en la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela. Pero vinculado también a la labor universitaria, es indudable que mi trabajo en el Instituto de Derecho Público de la misma Facultad, fue uno de los que más me permitió salir de los esquemas formales de la dogmática del Derecho administrativo, para analizar los problemas concretos de la vida del Estado y las vinculaciones entre el Derecho y el desarrollo. Por otra parte, la asesoría que en diversas y diferentes oportunidades tuve el privilegio de prestar entre 1963 y 1969, en diversos niveles del sector público, me permitieron entrar en contacto directo con la realidad administrativa —la Administración Pública de verdad, la actuante benefactora y abusiva, a veces— que la sola docencia e investigación académica no me hubieran permitido conocer. Por ello la recomendación que siempre he hecho a mis asistentes en el Instituto de Derecho Público: la necesidad imprescindible de salir de la Universidad, sin abandonarla, para conocer de cerca los problemas de la Administración.

Otras experiencias me permitieron entrar en contacto con la realidad política nacional, y entre ellas, debo destacar la invalorable oportunidad que tuve de asesorar al Consejo Supremo Electoral, durante todo el proceso electoral de 1968. El conocimiento que adquirí de la política y sus sistemas —sistema electoral y sistema de partidos— y de los políticos, ha sido, indudablemente, uno de los elementos fundamentales que me han permitido elaborar este trabajo. Por último, en el campo de las ciencias administrativas, el privilegio que tuve de presidir la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República, durante el período 1969-1972, fue indudablemente la oportunidad para conocer internamente casi todos los aspectos de la Administración Pública venezolana, con sus virtudes, defectos y vicios.

En todo caso, la ocasión única para poder escribir este estudio la tuve entre 1972 y 1974 cuando, por invitación del Clare Hall y del Trinity College, tuve oportunidad de trabajar en la Universidad de Cambridge, vinculado a su Facultad de Derecho y al Centro de Estudios Latinoamericanos. Ciertamente que sin la generosa hospitalidad del Trinity College, del cual fui miembro por dos años académicos y donde pude efectuar todas mis investigaciones, este libro no hubiera podido ser escrito. Mi agradecimiento, por tanto, al Master y a los Fellows del College, y particularmente, a mi buen amigo J. A. Jolowicz, profesor de Derecho Comparado de la Universidad, por haber hecho posible toda esa hospitalidad.

Pero toda investigación de alguna envergadura requiere de financiamiento, y el de este estudio lo recibí de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, sin cuyo soporte financiero tampoco hubiera podido realizarlo. Mi agradecimiento, por tanto, a dicha Institución y particularmente a sus directores, Luis E. Oberto, Antonio Casas González y Gumersindo Rodríguez. Por otra parte, los dos períodos académicos durante los cuales tuve que separarme de mis actividades en la Universidad Central de Venezuela, a través de un año sabático extendido, hicieron posible mi traslado a Inglaterra. Por ello, debo también consignar mi expresión de agradecimiento a los miembros del Consejo Universitario y del Consejo de la Facultad de Derecho, quienes hicieron posible el que dispusiera del tiempo necesario durante dicho lapso, para trabajar en este libro.

A pesar de haber permanecido ausente de Venezuela durante dos años, cuatro viajes cortos en dicho período me permitieron continuar al día en la marcha del proceso político. En todo caso, la información del acontecer nacional pude seguirla al día a través de los servicios informativos de la Oficina Central de Información, a cuya Dirección de Publicaciones le debe la existencia buena parte de este trabajo. La colaboración espontánea recibida de muchos amigos en la distancia, mediante el envío de libros y documentación fue, por otra parte, invalorable y, en particular, la de Pedro Grasses, Pedro Pablo Azpurua, Carlos A. Sánchez Romero, Alejandro Carrillo Castro, José María Jácome, Cecilia Sosa de Mendoza. Luis Alejandro Tamayo y Nelly Cardozo.

Muchos colegas y amigos, por supuesto, se han visto mezclados en una forma u otra en mis inquietudes y preocupaciones, y en el proyecto de este libro, y particularmente tuve la oportunidad de discutir algunas de las ideas centrales del mismo con Oswaldo Padrón Amaré, José Gabaldón y Luis Castro, quienes por muchos años han estado vinculados a mis inquietudes intelectuales. Otros amigos me formularon apreciaciones aisladas o soportaron mis insistencias sobre el tema, y entre ellos, particularmente, Alberto Baumeister, a quien además debo agradecerle toda su colaboración en el manejo de mis asuntos personales en Caracas. La amistad de otros, particularmente por haber estado de este lado del Atlántico, llegó al apreciado extremo de haber leído parte del manuscrito. En particular, leyeron el primer manuscrito de la primera parte, José Ramón Parada Vázquez, Francisco Aguerrevere, Amoldo Gabaldón y Luis Castro, quienes me formularon preciosas observaciones y comentarios. En particular, mucho le agradezco a

Amoldo I. Gabaldón la detallada lectura que hizo de esa parte del manuscrito y las discusiones que tuvimos en Oxford, durante su permanencia en esa ciudad; a Luis Castro, el haber escuchado y soportado en Cambridge tantos planteamientos, y el haberme animado a continuar el trabajo en el momento oportuno; y a Ramón Parada Vázquez, el estímulo que significó para la continuación del trabajo, las observaciones que me formuló en Madrid. Sebastián Martín-Retortillo B. y Cecilia Sosa de Mendoza tuvieron el trabajo de leer la versión final del libro, y a ellos agradezco especialmente sus observaciones finales.

Demás está señalar que la preparación de este estudio implicó un trabajo mecanográfico de enormes proporciones. Las artífices de la parte fundamental del mismo fueron mis secretarias por varios años, señorita Maura Rubio y señora América de González, quienes desde Caracas realizaron la transcripción original del manuscrito, así como buena parte de la copia final. En particular, debo reconocer una vez más la eficiencia de la señorita Rubio, quien asumió la coordinación del trabajo mecanográfico en Caracas: sin su colaboración, difícilmente este libro hubiera podido ser concluido en la oportunidad prevista. Este trabajo a control remoto, me demostró que los servicios de correo internacionales son mejores de lo que generalmente se piensa. En Cambridge, tuvieron a su cargo la transcripción de muchos borradores y parte de la versión final, las señoras Carmen del Toro Majó y Yolanda de Iribar, y las señoritas Ana Feldman, María José Godoy y Haydée Ibarra. A todas ellas mi profundo agradecimiento. Por último, debo agradecer a la Comisión de Administración Pública y particularmente a Marcelo Castro, toda la colaboración recibida, particularmente en la reproducción de buena parte de la versión final.

Pero entre todos los agradecimientos por las colaboraciones directas e indirectas que he recibido en la preparación de este estudio, como siempre para mí hay uno muy especial y que a medida que los años pasan lo formulo aún con mayor gusto: es el agradecimiento a Beatriz, mi esposa. De nuevo, ella ha sabido querer y soportar este trabajo y sus consecuencias —y por ella, Allan, Michelle y Eric— e indudablemente, sin todo su apoyo, aliento y amor, no hubiera sido posible la realización de este estudio durante nuestra estadía en esta acogedora ciudad. A ella va dedicado este libro, la mejor manera, para mí, de reconocer y admirar su inteligencia y capacidad de comprensión.

*Trinity College,
Cambridge, marzo 1974*

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1.

LA CUESTIÓN INSTITUCIONAL EN EL PROCESO DE DESARROLLO LATINOAMERICANO

Es indudable que la problemática del desarrollo de América Latina no puede ya analizarse bajo el solo enfoque económico que caracterizó a muchos de los estudios efectuados sobre la misma en las décadas pasadas. Transcurridos ya algunos años de la década de los setenta, puede decirse que las aproximaciones puramente economicistas al proceso de desarrollo comienzan a ser una curiosidad¹ y quizás uno de los factores que más ha contribuido al abandono de los antiguos y estrechos enfoques ha sido la consideración de la cuestión social, sobre todo en la década pasada². Sin embargo, es necesario convenir que si bien la problemática del desarrollo no se agota en el solo análisis económico tampoco concluye con el agregado de lo social. Algo más y de importancia estratégica fundamental está exigiendo el estudio de los especialistas en este campo, y ello es la cuestión institucional, es decir, el estudio del Estado mismo³ y, por tanto, de los mecanismos o instrumentos

-
- 1 Esta apreciación, la cual compartimos, la hace J. P. Nettl, "The Study of Political Development", en Colin. Leys (ed.), *Politics and Change in Developing Countries*. Cambridge, 1963, p. 32. Para una crítica del enfoque puramente económico de la problemática de los países subdesarrollados, que ignora los aspectos institucionales, V. Gunnar Myrdal, *The Challenge of World Poverty. A World Anti-Poverty Programme in Outline*, 1970, pp. 27 y ss.
 - 2 En especial, puede decirse que en América Latina, la década de los sesenta se caracterizó por la irrupción de los análisis sociales en la problemática del desarrollo. En particular, por ejemplo, deben destacarse los trabajos de la UNESCO y la CEPAL como particularmente característicos: V. UNESCO, *Aspectos Sociales del Desarrollo Económico en América Latina*, 2 vols., 1962; CEPAL, *El Desarrollo Social en América Latina en la Postguerra*, Buenos Aires, 1963.
 - 3 En este sentido, por ejemplo, Ralph Miliband advierte como una paradoja notable el que a pesar de la enorme inflación de los poderes y de las actividades del Estado, el mismo Estado, como sujeto del estudio político, hace mucho tiempo que ha dejado de estar en boga. V. *El Estado en la sociedad capitalista*, México, 1971, p. 3. La preocupación por el estudio de los problemas del Estado en América Latina, ha comenzado a resurgir recientemente, bajo la perspectiva de su papel en el proceso de desarrollo: V. Fernando Henrique Cardoso, *Estado y Sociedad en América Latina*, Buenos Aires, 1972, especialmente pp. 237 y ss.

institucionales que pueden o no hacer posible y viable el desarrollo económico y social, o que pueden o no provocar las condiciones para que este se alcance.

En el análisis de parte importante de la problemática institucional del desarrollo, particularmente a partir de la década pasada, han proliferado los estudios sobre el desarrollo político (*political development*), término que si bien abarca aspectos sustanciales de la cuestión institucional, se torna confuso por sus variados significados⁴. Por ello, a los efectos de este estudio, hemos preferido seguir la terminología mayormente empleada en América Latina y que identifica, bajo el análisis de la *cuestión institucional* dentro de la problemática del desarrollo, el papel que corresponde jugar a las instituciones políticas, administrativas y jurídicas, y, por tanto, al Estado como instrumentos o como obstáculos de aquél⁵.

En efecto, partiendo del supuesto de que el proceso de desarrollo es un proceso integral⁶, el mismo, además de sus aspectos económicos y sociales, tiene unos aspectos institucionales que están requiriendo de un tratamiento completo, y ello, sobre todo, porque los logros de los objetivos planteados en los primeros, muchas veces no han sido posibles en la forma deseada, entre

-
- 4 V. por todos, Lucian W. Pye, *The Concept of Political Development*, en *Annals of The American Academy of Political and Social Science*, marzo, 1965, 358, p. 1 a 13, publicado también en Jason Finkle and Richard Gabk (ed.), *Political Development and Social Change*, N. Y., 1967, pp. 43 y ss.; y C. H. Dodd, *Political Development*, London, 1972. V. además, el más reciente de los estudios generales sobre desarrollo político por un autor latinoamericano: Helio Jaguaribe, *Political Development: A general theory and a Latin American case study*, N. Y., 1973, en especial pp. 195 y ss.
- 5 Por ejemplo, V. las referencias al cambio en la estructura institucional en América Latina en C. Veliz (ed.), *The Politics of Conformity in Latin America*, Oxford, 1967, p. 3. V. además T. Dos Santos, "The Crisis of Development Theory and the Problem of Dependence in Latin América", en Henry Bernstein (ed.), *Underdevelopment and Development. The Third World Today*, 1973, pp. 60 y ss. publicado también en H. Jaguaribe y otros, *La dependencia político-económica de América Latina*, México, 1971, pp. 147 y ss. En este sentido, en otras partes nos hemos referido aisladamente a los problemas institucionales del desarrollo latinoamericano, al plantear aspectos particulares de la transformación de la administración pública o de las instituciones políticas para el desarrollo, o de las relaciones entre derecho y desarrollo. V. Allan R. Brewer-Carías, *Una Revolución para el Desarrollo*, Caracas, 1970; *Derecho y Desarrollo*, Caracas, 1971; y "Obstáculos políticos al desarrollo en Venezuela", en *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, núm. 1, Caracas, 1973, pp. 103 y ss. Asimismo, por ejemplo Luciano Tomassini, al referirse a esa misma problemática, también ha hablado de los "aspectos institucionales del desarrollo latinoamericano", V. "Aspectos institucionales del Desarrollo Latinoamericano", en *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, Santiago de Chile, pp. 497 a 526. En relación a estos mismos problemas, Marcos Kaplan habla del "sistema político-institucional"; V. *Formación del Estado Nacional en América Latina*, Santiago de Chile, 1970, cap. 1. Asimismo Gunnar Myrdal, al estudiar la problemática del Estado en los países en desarrollo se refiere a la estructura institucional como uno de los enemigos del desarrollo. V. *Beyond the Welfare State. Economic Planning in the Welfare State and its International Implications* London, 1960, p. 95 y *The Challenge of World Poverty*, cit., pp. 36 y 40.
- 6 Según la expresión en H. Jaguaribe, *Economic and Political Development*, Harvard, 1968, p. 4, se trata de un proceso total o global.

otros factores, por la ausencia de adecuadas instituciones políticas, administrativas y jurídicas. La importancia de la cuestión institucional, en este sentido, no sólo surge como evidente para los estudiosos de la problemática del desarrollo latinoamericano, quienes necesariamente encontrarán en ella una de las piezas esenciales que faltaban para dotar de viabilidad a las transformaciones económicas y sociales propuestas en el área, sino también para los políticos y administradores de nuestros países, quienes han sufrido y sufren con mayor fuerza las fallas u obstáculos institucionales que parecen interponerse a todo intento de cambio o transformación⁷.

La importancia de la cuestión institucional radica entonces, hasta cierto punto, en que las instituciones políticas, administrativas y jurídicas no son otra cosa que los instrumentos para la consecución de los fines de nuestras sociedades. El desarrollo económico y social, por tanto, como fin del Estado en nuestros países y como fin en general de nuestras sociedades, no podrá ser alcanzado sin un paralelo proceso de desarrollo institucional, que genere los mecanismos e instrumentos necesarios para facilitar aquel. Hoy por hoy, al contrario, las instituciones políticas, administrativas y jurídicas existentes, en lugar de ser los instrumentos del desarrollo económico y social, constituyen uno de los principales obstáculos al mismo. Por tanto, como lo ha señalado Claudio Veliz, si la estructura institucional tradicional de América Latina no es transformada fundamentalmente, el continente no será capaz de desarrollarse al nivel satisfactorio deseado⁸.

7 Es interesante destacar, por ejemplo, el planteamiento, cada vez más frecuente en los programas electorales de los partidos políticos en Venezuela, de toda la problemática relacionada con la transformación del Estado y con la reforma administrativa. Cfr. C. A. Pérez, *Acción de Gobierno*, Caracas, 1973 (parte III: "La Transformación del Estado"), pp. 8 y ss.; L. Fernández, *Mirando hacia el futuro. Un programa de gobierno nacionalista para la conquista del futuro ya*, —tabloide—, Caracas, 1973 (parte "Desarrollo Político"); y las opiniones de los candidato a la Presidencia de la República en 1973, en *El Nacional*, Caracas, 2 de diciembre de 1973, p. D-1. Es de destacar asimismo, la especial referencia hecha respecto de la cuestión institucional y la reforma administrativa en los programas electorales de los candidatos a la Presidencia de la República en 1968. Cfr. R. Caldera, *Programa de Gobierno 1969-1974*, OCI 1971, pp. 247 y ss.; y las referencias respecto a los demás candidatos en Tomás Polanco, *Reforma Administrativa en Venezuela (Puntos de coincidencia)*, Caracas, 1968. En sentido paralelo, uno de los grandes estadistas franceses, Pierre Mendes France, ante la crisis institucional de su país, indicaba claramente: "Yo desafío a cualquier hombre político, a cualquier partido, a emprender mañana una auténtica democratización de la enseñanza, o modificar la distribución de la renta en provecho de las clases desfavorecidas, a asegurar el control por el Estado de ciertas posiciones dominantes de la economía, a asegurar, en lo sucesivo, el respeto de las libertades fundamentales y de los derechos del hombre, a hacerse obedecer por un ejército que esté identificado con la nación..., si los *Problemas institucionales* no han tenido previamente una solución correcta o, lo que es igual, si previamente no se han elegido las palancas que para ello convendría emplear". V. *La República Moderna*, Madrid, P. 5.

8 V. C. Veliz, "Introduction", en C. Veliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*, Oxford, 1965, p. 1. En este sentido, coincidimos con I. Wallerstein en que históricamente la única unidad de medida, socialmente con sentido, de las transformaciones sociales y económicas en el mundo moderno, son los Estados-Naciones. Es un Estado el que se transforma... y sólo cuando las entidades nacionales son real-

En efecto, el desarrollo económico y social como proceso, necesariamente implica la realización de acciones tendientes a convertir en realidad, dentro de una sociedad dada, una serie de requisitos y necesidades de bienestar popular: para este proceso de conversión de exigencias y expectativas en acciones prácticas viables y racionales, el aparato institucional de dicha sociedad es esencial. De ahí la importancia, insistimos, del factor institucional: constituye la condición estratégica necesaria e indispensable para el desarrollo económico y social.

En este sentido, muchos de los fracasos en el nivel de progreso o satisfacción de las necesidades sociales de los países latinoamericanos y la agudización consecuente de los conflictos socio-económicos, radica en que paralelamente a las propuestas y planes de desarrollo económico y de desarrollo social que se han venido formulando en las últimas dos décadas, no se han definido los instrumentos políticos, administrativos y jurídicos necesarios e indispensables para la ejecución de aquéllos. Estos instrumentos realmente son las máquinas del cambio⁹, sin las cuales, éste no será posible ni adecuadamente satisfactorio. Por ello, dentro de la comparación que frecuentemente se hace entre las sociedades desarrolladas, capitalistas o socialistas, y las sociedades subdesarrolladas, algunos han situado la distinción entre ellas, en el número, tamaño y efectividad de sus organizaciones¹⁰, es decir, en la capacidad de las instituciones políticas, administrativas y jurídicas de una sociedad de provocar, conducir y regular los cambios y transformaciones que el desarrollo económico y social implica¹¹. Dentro de este mismo orden de

mente fuertes y relativamente autónomas puede encontrarse un relativamente alto grado de bienestar económico para todos los estratos de la población. V. "The State and Social Transformation: Will and Possibility", en H. Bernstein (ed.), *op. cit.*, p. 277.

- 9 La expresión es de G. Lodge, *Engines of Change*, N. Y., 1970, p. 145.
- 10 Cfr. S. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale, 1968, p. 31.
- 11 Inclusive, W. W. Rostow, en su difundida y ya superada concepción de las etapas del crecimiento, consideraba que en los países en vías de desarrollo como los latinoamericanos, el *take-off* no surgía de la sola existencia de factores económicos, sino de la rápida aparición de una armazón política, social e institucional capaz de aprovechar el impulso hacia la expansión que producen los factores económicos requeridos para esa etapa del desarrollo. V. W. W. Rostow, "The Take-off into Self-Sustained Growth", en *The Economic Journal*, vol. LXVI, marzo, 1956, publicado además en J. Finkle and R. Gable (ed.), *op. cit.*, p. 143. Por tanto, de acuerdo a este autor, el solo crecimiento a una tasa económica superior al 5 por 100 del Producto Nacional y el desarrollo de uno o más de los sectores industriales sustanciales, no producían el *take-off* sin que surgiera el tercer requisito o precondition de orden institucional. Por ello, es fácil advertir cómo Venezuela, a pesar de cumplir con los dos requisitos de carácter económico, en las décadas de los cincuenta y de los sesenta, no estaba realmente —según la concepción de Rostow— en la etapa de despegue en su desarrollo, por faltarle el tercer requisito, básicamente de carácter institucional o instrumental capaz de movilizar el ahorro nacional, tal como el mismo autor en su trabajo de 1956 lo advertía, *loc. cit.*, p. 150. No creemos en todo caso que la etapa del *take-off* en Venezuela se sitúe en la década de los cincuenta, como lo sugiere M. F. Hassan, pues el elemento institucional que, como lo señala este autor, se estaba desarrollando en esa época "aunque lentamente", no ha sido capaz de estructurarse adecuadamente en los años subsiguientes. V. M. F. Hassan, *Creimiento económico y problemas de empleo en Venezuela*, Caracas, 1973, pp. 4 y 5.

ideas, de igual manera, otros han basado la distinción, identificando la estructura institucional de los países desarrollados como la propia de un Estado fuerte, en contraposición a la de los países subdesarrollados, propia de un Estado blando (*Soft State*)¹², incapaz de poder gobernar.

Ahora bien, puede decirse que entre los estudiosos del proceso de desarrollo latinoamericano, comienza a haber consenso en la apreciación de que gran parte del fracaso de los esfuerzos de desarrollo, se debe a la falta de medios institucionales (políticos, administrativos y jurídicos) adecuados para ello¹³, y de que dicho proceso debe realizarse paralelamente a la creación o transformación de las instituciones, de manera que el propio proceso de cambio provocado por el desarrollo económico y social se vaya "institucionalizando", como garantía y posibilidad de que podrá efectivamente consolidarse¹⁴.

Ahora bien, estando la cuestión institucional de por medio, la labor de creación o transformación de instituciones que se plantea, exige una apreciación de mucho mayor plazo que el que se requiere para la formulación de los planes de desarrollo económico y social¹⁵ y si bien éstos han de estar acom-

El factor institucional sería el elemento dentro de nuestro esquema de desarrollo, de acuerdo con las etapas de Rostow, que nos impediría entrar definitivamente en la etapa del *take-off*.

- 12 Gunnar Myrdal, en su libro *cit.*, *The Challenge of World Poverty*, pp. 211 y ss. dedica un capítulo entero (cap. 7) al análisis del *Soft State* como característica de los países subdesarrollados, donde analiza algunos aspectos de las instituciones políticas, jurídicas y administrativas del mismo.
- 13 En este sentido, por ejemplo, Celso Furtado al referirse al caso del Brasil afirma enfáticamente que la comunidad brasileña no ha tenido éxito en la creación de un sistema institucional que pueda permitir la transformación de sus aspiraciones básicas en proyectos operacionales positivos y viables. V. "Political Obstacles to Economic Growth in Brazil", en C. Veliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin America, cit.*, p. 161. Por su parte, O. Sunkel, al analizar el caso de Chile, destaca la incapacidad de las instituciones políticas chilenas para enfrentar con éxito los principales problemas económicos del país y constata que el mismo ha fracasado en el desarrollo del tipo de estructuras políticas que le permitan la determinación de claros objetivos y la implementación de las políticas que conduzcan a su realización. V. "Change and Frustration in Chile", en C. Veliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin America, cit.*, p. 127. Indudablemente que la apreciación de Sunkel ha quedado confirmada una vez más con el golpe militar de septiembre de 1973 y la caída del gobierno del Presidente Allende, contra quien conspiró principalmente la estructura institucional de ese país.
- 14 V. S. N. Eisenstad, "Institutionalization and Change", *American Sociological Review*. vol. XXIX, 1964, p. 235. En este sentido, S. Huntington entiende por institucionalización política, "el desarrollo de organizaciones y procedimientos políticos que no son simplemente expresión de los intereses de un particular grupo social", *op. cit.*, p. 20.
- 15 La creación de instituciones o la modificación de las existentes en un momento histórico determinado, con el objeto de que puedan asegurar un desarrollo integral sostenido y progresivo, no puede efectuarse pensando *ab initio* que tendrán un determinado límite de vigencia; de allí lo difícil del proceso de institucionalización. Las instituciones deben crearse como si fueran para siempre, sin signos personalistas y sin límite de futuro, aun cuando se está consciente de que las mismas, por tener que ser movilizadas por hombres, sufrirán modificaciones y transformaciones.

pañados de medidas de carácter institucional, la modificación o la creación de instituciones que ellos exijan no deberá realizarse pensando en la sola vigencia de uno y ni siquiera de varios planes. En esta forma, este proceso de desarrollo institucional que requieren los países latinoamericanos, paralelamente a las medidas de desarrollo económico y social que se han ido adoptando y que serán más numerosas en el futuro¹⁶ indudablemente que coadyvarán a eliminar la aparente inestabilidad que ha caracterizado su devenir histórico, particularmente ante el factor militar¹⁷. De lo contrario, mientras este proceso de desarrollo o cambio institucional no se acometa decididamente, es muy probable que los militares o los caudillos carismáticos, lamentablemente, seguirán jugando el papel determinante en América Latina. De ahí el reto del desarrollo institucional.

Sin embargo, admitiendo la necesidad del desarrollo o cambio institucional para el desarrollo económico y social, es decir, la necesaria creación o modificación de instituciones que realmente permitan y contribuyan a la realización de éste en los países latinoamericanos, debe tenerse en cuenta de que esas instituciones como instrumentos, maquinarias o herramientas indispensables para el cambio, no son instrumentos neutros, no comprometidos, de valor absoluto para cualquier sociedad. Las instituciones tienen, al contrario, un alto porcentaje de compromiso con un determinado proceso de cambio o de desarrollo, es decir, deben adecuarse a unos determinados objetivos, en nuestro caso, de las sociedades latinoamericanas en un momento dado.

Pero plantearse la problemática del cambio o desarrollo institucional como exigencia del proceso de desarrollo latinoamericano, indudablemente que implica superar las concepciones simplistas que la dogmática marxista ha difundido durante años en nuestros países y que consideran al Estado como un mero reflejo de una estructura económica y social, y, por tanto, dentro de la lucha de clases, como un instrumento de las clases dominantes para oprimir o explotar a las clases dominadas. De acuerdo con este dogma, la superestructura jurídico-política siempre sería el resultado de una determinada estructura económica, por lo que en la lucha frente a la sociedad capitalista,

16 Debido a la estrecha vinculación que debe haber entre desarrollo económico y social y el desarrollo institucional, la cuestión de saber si éste es causa de aquél o en realidad su efecto, no es más que un ejercicio teórico, pues ambos procesos, en cualquier etapa histórica de cualquier país, han sido y deben ser interdependientes. Cfr. Gunnar Myrdal, *The Challenge of World Poverty*, cit., p. 46; H. Jaguaribe, *Economic and Political Development*, cit., p. 4; Joseph La Palombara, "Values and Ideologies in the Administrative evolution of Western Constitutional Systems", en Ralph Braibant, *Political and Administrative Development*, 1969, p. 167. En realidad, debe admitirse que en un estadio determinado del proceso de desarrollo económico y social de un país dado, por ejemplo, en América Latina, el desarrollo institucional es a la vez causa y efecto del mismo. Es causa, pues aquél no podrá continuar y realizarse en la forma deseada sin las medidas de carácter institucional, y es efecto porque realmente es sólo cuando una determinada sociedad ha alcanzado ciertos niveles de desarrollo económico y social, cuando surge la imperiosa necesidad del cambio institucional.

17 Cfr. G. Germani y K. Silvert. "Military Intervention in Latin America" *Archive Européen de Sociologie*, II, 1961, p. 81, cit., por Robert E. Dowse, "The Military and Political Development", en Colin Leys (ed.), *op. cit.*, p. 215.

uno de los objetivos de esa postura es la destrucción del Estado, a quien se considera instrumento de opresión. En este sentido, y de acuerdo a esta ortodoxia, los cambios que se pretenda introducir en la superestructura, es decir, en las instituciones, 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. Frente a esta concepción mecanicista, en el mismo campo de la teoría marxista se ha ido adoptando un análisis menos dogmático, en virtud del foso histórico que separa las realidades y situaciones de los países europeos del siglo pasado, de las sociedades contemporáneas —tanto desarrolladas como subdesarrolladas— y que al analizar las instituciones políticas, administrativas y jurídicas del Estado en las sociedades actuales, evidencia con razón que las mismas gozan de una autonomía específica frente a la estructura económica, aun cuando ésta siga teniendo el papel determinante¹⁸. El fenómeno de actuación y función del Estado, en este sentido, se considera que es mucho más complejo en las sociedades contemporáneas para explicarlo mediante una simple determinación economicista la cual, quizá, pudo ser más clara en los sistemas políticos europeos del siglo pasado. En América Latina, en esta forma, y aun admitiendo a pesar de la autonomía relativa de la superestructura, que el Estado está y ha estado condicionado en su función por una determinada relación de producción o por una determinada estructura económica capitalista, sin embargo, parece hoy indudable *que* el Estado no está controlado por una clase económica dominante que supuestamente lo utilizaría como instrumento de explotación¹⁹. Por supuesto que con ello no queremos decir que en el Estado, en Venezuela, por ejemplo, las clases económicas dominantes no hayan ejercido su poder: a pesar del funcionamiento de los sistemas democráticos —muy distintos hoy de los de la democracia burguesa del siglo pasado—, el Estado no ha logrado todavía configurarse realmente como la institucionalización de la voluntad e intereses generales, y por tanto, no termina de actuar teniendo como objetivo prioritario el bienestar de las mayorías nacionales populares y marginales. El Estado y particularmente sus instituciones jurídico-político-administrativas, se encuentran en nuestras sociedades en una permanente y lamentable contradicción: entre un a veces ser instrumento de las clases económicas dominantes a pesar de algunos elementos formales que lo revisten de carácter

18 V. por todos Nicos Poulantzas, *Poder Político y clases sociales en el Estado capitalista*. México, 1972, pp. 15 y ss., 241 y ss. y 331 y ss. *Cfr.*, lo planteado en Venezuela por el programa de gobierno presentado por el Movimiento al Socialismo (MAS) en las elecciones de 1973: *Hacia una Victoria del Socialismo*. Caracas, 1973, p. 21 y ss. Sobre ello v. los comentarios formulados en la nota número 31 del capítulo II.

19 En este sentido, Marcos Kaplan señala que “rara vez o nunca puede existir una identificación absoluta e incondicional entre el Estado y una clase, ni subordinación mecánica e instrumental del uno hacia la otra, y todo Estado debe responder también siempre en cierta medida a necesidades e intereses generales de la sociedad”. V. “Estado, dependencia externa y desarrollo en América Latina”, en *Estudios Internacionales*, número 2. Santiago de Chile, 1968, p. 189. *Cfr.* Fernando Henrique Cardoso, *op. cit.*, pp. 239 y 240.

popular, y un a veces ser instrumento de las clases populares, a pesar de algunos elementos de forma que lo configuran como un Estado burgués. Y, precisamele, partiendo de la autonomía de la instancia política²⁰, en la superación de esta contradicción es que está el reto del desarrollo institucional que queremos plantear en este estudio, de manera que mediante la transformación de las instituciones políticas, administrativas y jurídicas para ponerlas al servicio de los intereses de la mayoría de la nación, constituida básicamente por las clases no dominantes, populares y marginales, puedan, a su vez, servir de instrumentos de cambio de las estructuras económicas y sociales.

En este sentido, estamos convencidos de que América Latina está necesitando urgentemente la construcción de un modelo político propio de desarrollo basado en nuestras propias realidades socio-económicas y en nuestra propia experiencia política de los últimos años, la cual es ya muy rica y aleccionadora²¹. Para ello, en todo caso, será necesario despojarse de los modelos dogmáticos que se nos han querido imponer durante tantos años y, al contrario, deberán adoptarse posiciones más realistas y pragmáticas de manera que se pueda hacer la verdadera opción por el desarrollo frente al estancamiento²². La experiencia ya nos demuestra que la alternativa no está en la lucha armada como se nos ha querido señalar²³, y tal como los fracasos recientes

20 El libro de Fernando Henrique Cardoso, *Estado y Sociedad en América Latina*, por ejemplo, según su autor, se orienta “a demostrar que el proceso político posee cierta autonomía frente al condicionamiento estructural”, *op. cit.*, p. 7.

21 Es interesante destacar lo señalado por C. Veliz, “La principal tarea en América Latina en el presente padece ser la construcción de un modelo teórico basado en la experiencia de las últimas décadas, que pueda usarse efectivamente para comprender, interpretar y dirigir el proceso de cambio económico y social”, *op. cit.*, página 8. V., por ejemplo, las referencias a la elaboración de un “modelo autónomo de desarrollo e integración de la América Latina”, en H. Jaguaribe, “Dependencia y “Autonomía en América Latina”, *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, números 70-71, diciembre, 1969, publicado también en H. Jaguaribe y otros, *La dependencia político-económica de América Latina*, *cit.*, p. 3. V. sobre las diversas experiencias y orientaciones político-ideológicas de América Latina, Abelardo Villegas, *Reformismo y Revolución en el pensamiento latinoamericano*. México, 1972.

22 No deberá temerse, en este sentido y cuando sea necesario, a optar por soluciones democrático-reformistas, con tal que *realmente lo sean*. El camino del reformismo, sin embargo, no es fácil. “En tres aspectos, sus problemas son más difíciles que los de los revolucionarios. Primero, necesita pelear una guerra de dos frentes contra los conservadores y los revolucionarios... El objetivo del revolucionario es polarizar la política y, como consecuencia, trata de simplificar, dramatizar y amalgamar los postulados políticos en una simple y claramente cortada dicotomía entre las fuerzas del “progreso” y las de la “reacción”... El revolucionario promueve rigidez en la política, el reformador fluidez y adaptabilidad. El revolucionario debe ser capaz de dicotomizar las fuerzas sociales, el reformador tiene que manipularlas... Un revolucionario con éxito no necesita ser un excelente político; un reformador con éxito siempre lo es”, S. Huntington, *op. cit.*, p. 345. Para una crítica del reformismo en América Latina en la alternativa “reformismo o revolución”, v. Abelardo Villegas, *op. cit.*, pp. 338 y ss.

23 V. André Gunder Frank, *Capitalism and underdevelopment in Latin America*, 1969, p. 346.

evidencian²⁴, siendo, por otra parte, irreplicable la vía cubana²⁵. La ausencia de democracia y de objetivos fundamentales de desarrollo social, deben contribuir a descartar la sola vía del crecimiento económico autoritario (desarrollismo) que algunos países intentan²⁶. Por otra parte, aun en aquellos casos en los cuales se ha realizado un esfuerzo nacionalista considerable en el campo del desarrollo económico y social, pero por la vía militarista, la ausencia de democracia política hace que dicha vía también deba descartarse²⁷. La vía chilena de cambio socialista, económico y social, por la vía democrática intentada en los inicios de la década de los setenta²⁸, quizá hubiera podido haber dado mejores lecciones, si tan sólo hubiera sido realmente reformista²⁹, contando con un mayor consenso político, y no se hubiera sacrificado el todo por algunas posiciones dogmáticas incompatibles con nuestras realidades³⁰. Por otra parte, el fracaso de la experiencia chilena no puede llevar a rechazar la vía democrática como fórmula política válida para el cambio económico y social; así como tampoco puede conducir a ello, la pretendida tesis de la incompatibilidad de la democracia con el desarrollo económico-social, que

24 V. Richard Gott, *Rural Guerrillas in Latin America*, 1973, pp. 153 y ss.

25 Sobre la especificidad de la revolución cubana particularmente en relación a las circunstancias internacionales que la rodearon. Cfr. Celso Furtado, *Economic Development of Latin America. A survey from colonial times to the Cuban revolution*. Cambridge, 1970, p. 239; H. Jaguaribe, *Political Development, cit.*, p. 489.

26 En relación al modelo del Brasil v. los trabajos publicados en Alfred Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil. Origins, Policies and Future*. Yale Univ. Press, 1973, y en Celso Furtado y otros, *Brazil, hoy*. México, 1968.

27 En relación a la situación peruana v., por ejemplo, Aníbal Quijano, *Nationalism and Capitalism in Peru: A Study in neo-imperialism*. N. Y., 1971; José Matos Mar y otros, *Perú, hoy*. México, 1971.

28 Sobre el ensayo chileno, entre la multitud de trabajos que se han publicado en los últimos años, v. Kenneth Medhurst (ed.), *Allende's Chile*. London, 1972.

29 Cfr. H. Jaguaribe, *Political Development, cit.*, pp. 503 y ss.

30 De dicha experiencia, tanto la izquierda latinoamericana como los partidos reformistas de centro, deben aprender la lección de que por la vía democrática, no sólo es necesaria la búsqueda y elaboración de un consenso político para los cambios sociales y económicos a realizar, sino que es indispensable ser más políticos que dogmáticos y, por tanto, admitir muchas veces el momentáneo sacrificio mutuo de posiciones ideológicas para mantener y lograr las reformas y cambios posibles. Ciertamente que aparte de las lecciones de la experiencia chilena para América Latina, es evidente que más se hubiera ganado en el país del sur, si se hubiera consolidado un gobierno reformista con consenso político, que hubiera concluido su período, luego de la realización de cambios económicos y sociales nacionalistas e irreversibles, antes que el retroceso sangriento en la reforma social y económica impuesto por los militares a partir de septiembre de 1973. La satisfacción intelectual e ideológica de algunos dirigentes de partidos que apoyaron al Gobierno del desaparecido presidente Allende, de no haber cedido en sus posiciones dogmáticas, no pasa de constituir una victoria pírrica a la vez que dañina para toda América Latina. Cfr. J. Biehl del Río y Gonzalo Fernández R., "The Political Pre-requisites for a Chilean way", en Kenneth Medhurst (ed.), *op. cit.*, pp. 63 y ss. Asimismo, H. Zelman and Patricio León, "Political Opposition to the Government of Allende", *idem*, p. 93.

algunas experiencias autoritarias han querido difundir³¹. La democracia, al contrario, es la verdadera vía válida hacia el cambio, y lo que está planteado todavía es su verdadera realización en nuestros países.

En Venezuela, en todo caso, a pesar de la especificidad del país en cuanto a su mayor crecimiento económico relativo, y al papel que ocupa el Estado en su realidad económica y social, las experiencias y lecciones de América Latina deben servirnos para evaluar mejor nuestras necesidades y posibilidades de desarrollo y cambio socio-económico dentro de un régimen democrático, así como para determinar las instituciones políticas, administrativas y jurídicas que necesitamos o que debemos transformar para impulsarlos.

El problema del cambio institucional como exigencia del proceso de desarrollo, ha sido motivo de preocupación permanente entre nosotros³² hasta el punto de que uno de los compromisos políticos básicos tanto del Presidente C. A. Pérez como del ex Presidente Caldera en 1974, era la transformación o reforma del Estado³³. Sin embargo, ello es cierto, aún no se ha dado a la

31 En este sentido, es de destacar los esfuerzos realizados recientemente por Fernando Henrique Cardozo, sobre todo frente a la experiencia brasileña, por reivindicar la compatibilidad entre el crecimiento económico y la participación popular en los procesos políticos a través de la democracia política y la libertad, *op. cit.*, pp. 34 y ss. y 246 y ss. *Cfr.* Elías Díaz, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Madrid, 1966.

32 En la década de los sesenta, por ejemplo, la preocupación por la problemática del cambio institucional mereció una serie de comentarios políticos de prensa (por ejemplo, en 1966 y 1968, R. Escobar Salom hizo planteamientos relativos al cambio institucional, p. e., “Los ciudadanos al Poder”, *El Nacional*, Caracas, 16 mayo de 1968, p. A-4; seguidos de comentarios de A. Tarre Murzi, “Cambio Institucional y cambio histórico”, *El Nacional*, Caracas, 16 de noviembre de 1966. Por otra parte, en 1968, en un Foro realizado por Gilberto Alcalá, planteábamos el problema de la transformación del Estado: V. A. R. Brewer-Carías, “Las consecuencias del desarrollo no pueden ser sino las de una Revolución de Independencia”, en *El Nacional*, Caracas, 26 de agosto de 1968, p. C-1; y ello fue objeto particular de nuestro estudio *Una Revolución para el Desarrollo*. Caracas, 1971, que recogía la conferencia que pronunciamos en el Palacio de las Academias de Caracas, el 29 de mayo de 1968 sobre “Las transformaciones de la Administración Pública para el desarrollo”, publicado con ese mismo título en la *Revista de Administración Pública*, número 58, Madrid, 1969, pp. 387 a 420; y en la *Revista de la Facultad de Derecho, UCV*, número 41, Caracas, 1968, pp. 19 a 64. V., además, el prólogo a nuestro libro, Allan R. Brewer-Carías, *El control de las actividades económicas del Estado Venezolano*, CGR, Caracas, 1969, pp. 1 a 33. Recientemente (1973), dentro de las mismas preocupaciones expuestas en los trabajos señalados, Arturo Uslar Pietri, al retirarse de la Cámara del Senado, hizo un dramático e interesante llamado respecto de los problemas institucionales del desarrollo, v. “Un alerta a la democracia”, publicado en *El Nacional*. Caracas, 31 de agosto de 1973, p. D-1 y reproducido en *Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, CGR, número 70, Caracas, 1973, pp. 15 a 31.

33 El compromiso político del Presidente C. A. Pérez por realizar una reforma del Estado en Venezuela fue claramente expuesto en diversas oportunidades durante la campaña electoral de 1973. En particular, en el programa de gobierno que sometió al electorado dedicó íntegramente el capítulo II al planteamiento de “La transformación del Estado” como uno de los compromisos de su Gobierno (1974-1979). V. C. A. Pérez, *Acción de Gobierno*, *cit.*, pp. 8 a 15. Por otra parte, en el discurso de toma de posesión de la Presidencia de la República, el 12 de marzo de 1974, el Presidente C. A. Pérez señaló expresamente el criterio de que “Venezuela no podrá sa-

cuestión institucional del desarrollo en el país, el tratamiento comprensivo y sistemático que requiere³⁴ y que teniendo en cuenta los diversos aspectos económicos y sociales del desarrollo, estudie los obstáculos políticos, administrativos y jurídicos para el cumplimiento de sus exigencias. En este sentido, con este estudio, aspiramos a hacer una contribución a dicho análisis, o si se quiere, una contribución al tema de la reforma y transformación del Estado para la configuración del *Estado democrático y social* de Derecho en Venezuela, de manera que a través del fortalecimiento y transformación de sus instituciones políticas, administrativas y jurídicas, pueda ser un efectivo instrumento de desarrollo, y mediante la consolidación de su autonomía relativa, pueda, además, escapar a las presiones interesadas de los grupos económicos dominantes, actuando, al contrario, en beneficio de las mayorías nacionales³⁵.

tisfacer las exigencias mínimas del desafío que tiene por delante sin una *Reforma del Estado* y de la Administración. Puede decirse, sin exageración, que la estructura del Estado es unas veces incipiente y otras distorsionada, o abiertamente anacrónica o inservible. Los niveles de eficiencia en la Administración Pública son francamente inaceptables. El Estado está a mucha distancia del ciudadano, el cual no puede acudir a los servicios públicos o a los funcionarios administrativos a obtener de ellos la respuesta o la satisfacción oportuna de sus demandas... *La Reforma Orgánica del Estado* es parte de una política de modernización con efectos sobre todo el sistema político, económico y social". V. en *El Universal*. Caracas, 13 de marzo de 1974, pp. 1-11. Por su parte, el Presidente Caldera, como líder del principal partido de oposición durante el período 1974-1979 también expresó su compromiso de llevar a la Cámara del Senado, como Senador Vitalicio, "un criterio que pueda cooperar a la reforma del Estado que es inaplazable, convertir en leyes los grandes postulados de la Constitución y tratar, pues, de modernizar, de acuerdo con la Carta Fundamental, la vida de la República". V. Rueda de prensa del 13 de diciembre de 1973, en *El Nacional*. Caracas, 14 de diciembre de 1973, p. D-1. Pero el consenso sobre la necesidad y el empeño de realizar una Reforma del Estado no sólo se expresó en 1973 y 1974, tanto por el ex Presidente Caldera como por el Presidente C. A. Pérez, sino que fue motivo de consideración en otros niveles políticos. La más importante manifestación pública en este sentido la hizo el Presidente de la Cámara de Diputados, Gonzalo Ramírez Cubillán, en el discurso de toma de posesión de la Presidencia de la misma, el 2 de marzo de 1974, cuyo contenido giró en torno al tema de la Reforma del Estado, de la Administración Pública y del Congreso (v. en *El Universal*, Caracas, 3 de marzo de 1974, pp. 1-11): lo cual ratificó en otras oportunidades (v., p. e., en *El Universal*, Caracas, 10 de marzo de 1974, pp. 1-11). Por otra parte, el jefe de la fracción parlamentaria del principal partido de oposición, Eduardo Fernández, en el acto de participación al Presidente de la República de la instalación de la Cámara de Diputados, también insistió en la labor principal que correspondería al nuevo Congreso: "acometer la Reforma del Estado y comenzar a dictar aquellas leyes complementarias de la Constitución Nacional, cuyo atraso ya va para catorce años". V. en *El Universal*. Caracas, 3 de marzo de 1974, pp. 2-26.

34 En este sentido consideramos, tal como lo afirmaba Georges Mer en 1934, que "el verdadero Estado Moderno todavía está por imaginarse y crearse". V. *La Réforme de l'Etat en Action*. París, 1934, p. 17.

35 Por eso, mucho más que un Estado "eficaz" lo que está planteado es la estructuración de un Estado "efectivo". En el primero, el problema de los fines y del papel del Estado en el proceso de desarrollo, no es lo determinante; en el segundo, sí lo es, siendo los aspectos de "eficacia" o racionalidad administrativa de carácter secundario. Una apreciación sobre el "Estado eficaz" en un enfoque completamente distinto

Dentro de esta orientación, estudiaremos separadamente la problemática y las transformaciones que está planteado realizar en las instituciones políticas (Segunda parte: Capítulos 6 a 11), en las instituciones administrativas (Tercera parte: Capítulos 12 a 18), y en las instituciones jurídicas (Cuarta parte: Capítulos 19 a 22) de nuestro país, para convertirlas en instrumentos de cambio y desarrollo. Antes, sin embargo (Primera parte), analizaremos brevemente, algunos aspectos de la problemática del desarrollo latinoamericano (Capítulo 2), el papel que corresponde jugar al Estado en dicho proceso (Capítulo 3), y los elementos que en la teoría política han contribuido a la institucionalización de un Estado democrático y social de Derecho (Capítulos 4 y 5) como el que es necesario consolidar en nuestros países.

al que se plantea en este estudio puede verse en Pedro R. Tinoco, *El Estado Eficaz*. Caracas, 1973

PRIMERA PARTE

EL ESTADO Y EL PROCESO DE DESARROLLO

CAPÍTULO 2.

ALGUNOS ASPECTOS DE LA PROBLEMÁTICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

América Latina, indudablemente, es en la actualidad una de las regiones del mundo en la cual a pesar de los múltiples obstáculos existentes, se está experimentando uno de los más vertiginosos procesos de crecimiento en el orden económico y de modificación en la estructura social. Para no comparar la situación actual de la región con la que tenía a comienzos de siglo, basta constatar y meditar sobre las consecuencias de lo que significa que entre 1950 y los inicios de 1970, su población se ha doblado, estimándose que en el futuro, se doblará cada veinticinco años¹. No es exagerado afirmar, por tanto, que la América Latina de los años setenta está muy lejos de ser la de los años cincuenta, y está mucho más distante, distinta y extraña de la de comienzos del siglo xx. En veinte años, los países latinoamericanos y en particular aquellos como Venezuela que han experimentado una transformación más violenta, son otros países, imposible de ser analizados como lo fueron o pretendieron ser en la primera mitad de este siglo².

-
- 1 Cfr. R. Prebisch, "The System and the Social Structure of Latin America", en I. C. Horowitz, Josué de Castro and J. Gerassi (ed.), *Latin American Radicalism*. London, 1969, p. 23.
 - 2 Basta comparar las cifras relativas a la transformación de Venezuela entre 1968 y 1972 para darse cuenta, de cuál es la naturaleza del cambio que se está experimentando en el país y que, por tanto, se ha experimentado en las últimas décadas: en dólares per cápita, el ingreso por habitante en 1972 fue de \$ 1.236, cifra 28% más alta que la correspondiente al año 1968 (\$ 965 por habitante); entre 1968 y 1972 el costo de la vida creció, sin embargo, en sólo 10%, lo que significa un promedio anual de 2,4% (en el mismo período, el aumento del costo de la vida en Estados Unidos e Italia fue del 20 %; en Inglaterra, del 30%; en Brasil, fue de 200%, y en Chile, del 544%); el gasto público total del Gobierno central pasó de 40.840 millones de bolívares en el período 1964-1968, a 60.773 millones de bolívares en el período 1969-73, lo que representa un aumento del 48,8 %; la proporción del gasto

público del Gobierno central que se destina a los servicios sociales (educación, sanidad, previsión y protección social, suministro de agua y otros servicios sanitarios, vivienda y urbanismo, recreación y esparcimiento y relaciones obrero-patronales) pasó de 39,2 % en el período 1964-1968, a 44,4 % en el período 1969-1973; en 1973 el presupuesto del Ministerio de Educación representaba el 20,9 % del presupuesto nacional, en tanto que en 1968 representaba el 15,5 % y en volumen, en 1973 (2.520 millones de bolívares) representaba más del doble del de 1968 (1.234 millones de bolívares); de marzo de 1969 a junio de 1973 la liquidez monetaria en poder del público pasó de 9.734 a 17.628 millones de bolívares, lo que significó un incremento del 81%; en el mismo período, los depósitos en la banca comercial aumentaron 6.467 millones de bolívares, al pasar de 8.015 a 14.482 millones de bolívares, lo que representó un incremento de 80,7%; las reservas internacionales de Venezuela alcanzaron en junio de 1973 la cifra récord de 1.729 millones de dólares, más del doble de las reservas internacionales existentes en marzo de 1969, siendo el aumento experimentado en el período 1969-1973 más de diez veces el aumento experimentado en el período 1964-1968; el signo monetario venezolano durante el mismo período demostró una solidez extraordinaria habiendo sido revaluado el bolívar en 1972 de 4,50 a 4,40 bolívares por dólar (2,2 %) y en 1973, de 4,40 a 4,30 bolívares por dólar (2,3 %); de marzo de 1969 a junio de 1973 el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo concedió préstamos por un monto que es más de dos veces y media el monto concedido desde su fundación en 1962 hasta marzo de 1969, habiendo pasado los ahorros desde marzo de 1969 hasta junio de 1973 de 341 a 1.560 millones de bolívares; entre marzo de 1969 y junio de 1973 se cuadruplicó el monto correspondiente a las cédulas hipotecarias en circulación al pasar de 986 a 3.829 millones de bolívares; el saldo activo de la balanza de pagos en 1968 alcanzó, 54 millones de dólares y pasó en 1972 a 267 millones de dólares, y en el período 1968-1972 la relación de términos de intercambio mejoró en 22,2 % debido a que los precios de exportación crecieron más que los precios de importación (44 % petróleo y derivados; 25 % hierro); en particular, el valor de exportación del barril de petróleo a los efectos impositivos pasó de 1,87 dólares en 1968 a 7,24 en octubre de 1973 y a 14,08 dólares en 1974, y el país recibía, en 1973, el mayor ingreso de su historia por barril exportado, habiendo pasado la participación fiscal en la utilidad bruta del 68 % en 1968, al 87 % en 1972; en 1972, por tanto, Venezuela recibió por su petróleo 2.920 millones de bolívares más que en 1968, a pesar de haber producido 125,4 millones de barriles menos; a precios constantes, la contribución del petróleo a la formación del producto territorial bruto bajó de 17,7 %, en 1968, a 13 %, en 1972, lo que significó una disminución de 26 % en la dependencia del petróleo; en 1968, la Corporación Venezolana del Petróleo produjo un promedio de 16.900 barriles de petróleo diarios, cifra quintuplicada en 1973 con una producción superior a 100.000 barriles diarios; la empresa petrolera estatal invirtió 592 millones de bolívares desde el inicio de sus operaciones en 1961 hasta 1968, comparado con la cifra de 841 millones de bolívares invertidos en el período 1969-1973; de 1968 a 1972, el volumen de producción del hierro creció en 19%, el valor de la producción en 28 % y el valor de las exportaciones en 25 %: la capacidad de producción de acero de la empresa estatal CVG Siderúrgica del Orinoco, aumentó en medio millón de toneladas anuales al pasar de 750.000 toneladas en 1968 a 1.250.000 toneladas en 1972; la producción de aluminio en 1972 fue más del doble de la producción de 1969 y en 1973 se cuadruplicó la capacidad de producción que existía en 1968; desde su fundación, el Instituto Venezolano de Petroquímica, en 1956, hasta 1968, la inversión en la industria petroquímica fue de 577 millones de bolívares, mientras que de 1969 a 1972 fue de 1.350 millones de bolívares; desde marzo de 1969 a septiembre de 1973 se han incorporado al servicio telefónico 134.000 nuevos suscriptores, en 1968 existían seis poblaciones con discado directo nacional, y al terminar 1973 existían 100; entre 1969 y 1972 se duplicó el número de pasajeros transportados por la venezolana Internacional de Aviación (VIASA) y la carga transportadora se incrementó en un 50%; en el año escolar 1972-1973 la matrícula en educación preescolar y primaria fue 21 % más alta que en el año esco-

Ciertamente que la situación de cambio del mundo actual no es una manifestación propia de los países latinoamericanos, ni en general, de los países subdesarrollados. El cambio, como característica de la historia contemporánea, se evidencia hoy como un anhelo, una aspiración o una angustia en todos los países del mundo.

En todo caso, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, una serie sucesiva de transformaciones y reformas se vienen operando en las sociedades contemporáneas, las cuales han tenido reflejos peculiares en el campo institucional. De ahí que se hable con tanta insistencia de la reforma agraria, de la reforma de la empresa y de los mecanismos de producción, de la reforma de la educación, y hasta de la reforma administrativa.

Todas esas reformas, todas esas transformaciones deseadas en las instituciones de las sociedades actuales, tienen, evidentemente, su origen en la necesidad de adaptarlas a los cambios operados en las realidades socioeconómicas de los últimos años. Puede decirse que estas transformaciones son de tal naturaleza, que jamás se habían operado en la historia de la Humanidad en un lapso tan corto. La revolución francesa y la revolución industrial, en efecto, requirieron de muchos años para su consolidación y para hacer sentir sus efectos. La revolución tecnológica y la explosión urbana de nuestros días, en cambio, ha sido tan rápida, que hacen perder las perspectivas mismas de lo que será el mundo en los próximos treinta años.

Sin embargo, en la actualidad, y a pesar de todos esos violentos cambios de la realidad socio-económica, la mayoría de los países siguen manipulándola a través de instituciones, sistemas y mecanismos decimonónicos. Piénsese sólo por vía de ejemplo, en el Municipio y en la autonomía municipal, instituciones que, por inservibles frente a la revolución urbana de nuestros días, es preciso arrinconarlas, y todos los defensores que aún tiene, y que no se dan cuenta que, quizá, los desaciertos y fracasos de la gestión de los in-

lar 1968-1969, en el mismo período la matrícula en educación media fue 57 % más alta, y la matrícula en educación superior fue más del doble; en 1968, uno de cada cinco venezolanos estaba estudiando, en cambio en 1973, uno de cada cuatro venezolanos estaba estudiando; de 1968-69 a 1972-73 se duplicó el número de institutos de educación media y se triplicó el número de institutos de educación superior; en 1968 existían tres especialidades para bachillerato y, en cambio, en 1973 existían 35; la población analfabeta, según los censos, descendió de 48,8 % en 1951, % en 1961, a 22,9% en 1971; de marzo de 1969 a junio de 1973 se firmaron 5.703 contratos colectivos que amparan a más de 721.000 trabajadores; la remuneración total a empleados y obreros del país (incluyendo todos los sectores) pasó de 16.792 millones de bolívares en 1968 a 22.784 en 1972, es decir, un aumento del 15,7%, y si se toma en cuenta que en el mismo período la ocupación aumentó en 35,7%, el aumento de sueldos y salarios por trabajos resulta de 20 % con respecto a 1968 (con un aumento en el mismo período de sólo el 10 % en el costo de la vida); el censo de 1971 reveló que para esa fecha el número de personas ocupadas era de 2.824.361 y la fuerza de trabajo de 3.010.148, lo que significa una tasa de desempleo de 6,2 %; el total de asegurados cotizantes del Seguro Social obligatorio pasó de 684.000 en 1968 a 920.000 en 1972 lo que representa un incremento de 35% y la proporción del total de asegurados cotizantes del Seguro Obligatorio en relación a la población activa total pasó de 23% en 1968 a 30% en 1972. Los datos y cifras han sido tomados de la publicación de CORDIPLAN, Notas para la evaluación de la Obra de Gobierno 1969-1973, Caracas, 1973, 91 pp.

tereses locales en la actualidad, sólo tienen su origen en la defensa a ultranza de un pretendido municipalismo ya caduco³.

Todas esas contradicciones entre la realidad social y económica y las estructuras e instituciones políticas y sociales, se han reflejado con especiales características en la función del Estado. En la actualidad, en todos los países del mundo, inclusive los más capitalistas, el Estado puede considerarse como un Estado intervencionista, en diversos grados de intervención, por supuesto. En este sentido es necesario señalar que ya han pasado los días en que era necesario razonar y justificar la actitud intervencionista del Estado. La intervención estatal es una realidad y, en efecto, en la actualidad, pocos campos o sectores de nuestra vida económica y social escapan de una injerencia del Estado, o al menos de la presencia del Estado. En otras palabras, tal como recientemente se ha afirmado, pocas actividades humanas se realizan fuera de la "sombra" del Estado⁴. Pero lo característico de esta realidad es que es irreversible, por lo que de nada valen —salvo para sembrar confusión— los últimos argumentos que todavía se dan en defensa de un liberalismo tradicional, que no existe, como sistema, en ninguna parte del mundo. Sin embargo, ante esa realidad del Estado intervencionista, en los hechos, ésta pretende seguir gestionando o conformando la realidad económica o la realidad social con los esquemas del Estado liberal-burgués, es decir, sustancialmente, con los esquemas del Estado abstencionista, aun cuando en algunos casos, con ciertas correcciones.

Pero esas contradicciones entre las instituciones y las realidades socio-económicas que dan origen a la necesidad de una transformación de la función del Estado aun en los sistemas más capitalistas, surgen más patentes y dramáticas en los países subdesarrollados. Todos los efectos de la explosión urbana o de la revolución tecnológica de nuestros días colocan a los países del Tercer Mundo en una situación aún más angustiada. Para darse cuenta de ello, quizá baste comparar nuestra situación con la de los países europeos. Estos temen con cierta base⁵ que se ahonde cada vez más en perjuicio de su futuro desarrollo, el abismo o foso que ya los separa del avance tecnológico y organizativo de los países que en pocos años formarán parte de la llamada sociedad post-industrial y que estará materialmente en manos de las computadoras o de los ordenadores. Ante esa actitud, realmente que la angustia es total respecto al destino de los países latinoamericanos frente a esos que formarán la sociedad post-industrial, cuando sólo es ahora, pero con muchos altibajos y muy tímidamente, que nos estamos acercando a la etapa de la sociedad industrial. Ese abismo o brecha, amenaza ahondarse en tal forma que no será posible nunca eliminarlo. De ahí el reto del desarrollo, pues este desarrollo nacional y regional es la única vía que nos queda, no para eliminar

3 Cfr. Fernando Albi, *La Crisis del Municipalismo*. Madrid, 1966, pp. 209 y ss. Allan R. Brewer-Carías: *Una Revolución para el Desarrollo*. Caracas, 1970, pp. 10 y ss. V. lo indicado en el capítulo 16.

4 V. Ralph Miliband, *The State in capitalist society*, London, 1969, p. 3. La edición en español, *El Estado en la sociedad capitalista*, México, 1971, p. 3.

5 V., por ejemplo, todo el argumento de J. J. Serban-Schreiber, *El Desafío Americano*, Barcelona, 1968.

esas diferencias ya imposibles de borrar, sino para disminuirlas en beneficio de nuestros pueblos.

Ciertamente, que es un lugar común hablar de este reto del desarrollo, pero, a pesar de ello, podemos constatar que nuestros países, en general, no han tomado conciencia realmente de lo que significa, de los sacrificios que implica y lo que es peor, colectivamente, como países, estamos haciendo muy poco para resolver definitivamente nuestra situación frente al mismo⁶.

Venezuela, por su parte, en este sentido tiene características que deben destacarse por su valor comparativo. Puede decirse que hay un consenso general en considerar que Venezuela tiene unos inmensos recursos que podrían haber contribuido a solucionar sus problemas económico-sociales; pero también hay consenso en tomo a que hemos despilfarrado impunemente estos recursos, si los comparamos con los que tienen los otros países de América Latina, en base a las posibilidades con que contamos por gracia de nuestra situación geográfica, y de los dones de la Naturaleza⁷. Frente a esta situación,

6 Este reto planteado por el subdesarrollo, es necesario, para que sea asumido, que verdaderamente se convierta en un reto de cada uno de nuestros países. No se trata, por tanto, en cada una de las naciones latinoamericanas, de un reto de un grupo, ni de un partido, ni de un gobierno, sino un reto de cada uno de nuestros países que nos va a obligar a decidirnos a independizarnos de nuevo por nuestra incorporación a un proceso de desarrollo, hoy, en el último tercio del siglo xx, o simplemente a decidirnos a continuar aumentando nuestra dependencia de otras naciones más desarrolladas. Cfr. A. R. Brewer-Carías, *El Proceso de Reforma Administrativa en Venezuela*, Caracas, 1970, p. 11. Esta situación, por supuesto, tiene sus excepciones y un ejemplo de ello ha sido el esfuerzo de Cuba, a su maicera, de cambiar la situación de dependencia aun con los riesgos de tener otro gran acreedor en el mundo estratificado de la actualidad. V. la apreciación sobre Cuba como país políticamente independiente, aun cuando económicamente dependiente del comercio internacional en T. Dos Santos, "The Crisis of Development Theory and the Problem of Dependence in Latin America", en Henry Bernstein (ed.), *Under development ana Development. The Third World Today*, 1973, p. 78, nota número 15. V. además las apreciaciones del Presidente de Libia, M. Kadalphi sobre la dependencia de Cuba de la URSS y los debates al respecto en la Conferencia de Argelia de los países no alineados de septiembre de 1973, *Le Monde*, 11 de septiembre de 1973.

7 Venezuela en 1973 era el cuarto país productor y el segundo país exportador de petróleo del mundo y su producción representaba en 1969 el 8,8% de la producción mundial, porcentaje que sólo superaban USA (23,9 %) y URSS (15,4 %). Cfr. DENIS BANCHARD, *Le Jeu Mondial des pétroliers*, París, 1970, p. 133. En el campo del mineral de hierro, la producción venezolana equivalía en 1971 al 2,6 % de la producción mundial, y la exportación, al 7,1% de la exportación mundial. Cfr. Orinoco Mining Co. *El Hierro. Factor de Desarrollo Económico y Social*, Caracas, 1973, pp. 36 y 37. Para una población de 10.721.000 en 1971, de las cuales las tres cuartas partes era urbana y una cuarta parte rural, el Producto Territorial Bruto en 1970 fue de 56.215 millones de bolívares, habiendo crecido en 1972 un 4,4 % lo que, a pesar del crecimiento demográfico del 3,4 % anual, produjo que en 1972 el ingreso *per cápita* fuera equivalente a 1.256 dólares por persona, lo cual está en los niveles más altos de América Latina. Cfr. ANTONIO CASAS GONZÁLEZ, *Venezuela, el Hombre como objetivo fundamental del Desarrollo*, Caracas, 1973, pp. 11 y ss., y CORDIPLAN, *IV Plan de la Nación 1970-1974*, Caracas, 1971. p. 23. Esta situación ha llevado inclusive a apreciaciones como la de LODGE, en el sentido de señalar que con el tipo de ingreso que existe en el país, el Gobierno venezolano ha podido haber "comprado el cambio revolucionario" sin violencia real de ninguna clase. V. G. LODGE., *Engines of Change*, N. Y., 1970, p. 160. En efecto, Venezuela

frente a ese reto, frente a ese despilfarrar recursos, sin embargo, no hemos tomado colectivamente conciencia del problema y como país, nos agotamos en localismos políticos y pequeños problemas, teniendo del país, sus componentes humanos, generalmente visiones parceladas. La parcela llega hasta donde llegan los intereses de cada quien y colectivamente no hemos tomado todavía visión de conjunto de lo que el país implica, y lo que es peor, no hacemos nada para romper y colmar definitivamente esa brecha que cada vez se abre más entre la sociedad y las organizaciones, entre la sociedad y el Estado⁸. Paralelamente a esta situación, la brecha que también existe y que se interpone entre los países altamente industrializados, dueños absolutos, hasta ahora, de las posibilidades de progreso en base a una tecnología moderna, y nuestros países subdesarrollados, se sigue abriendo y ahondando paulatinamente en proporciones inimaginables, debido a esa contracción del devenir histórico que se ha hecho patente durante las últimas décadas, sobre todo en América Latina⁹. Por ello, es evidente que, ante el abismo que se sigue abriendo entre el desarrollo y el subdesarrollo, nuestros países tienen como

en el período de 1945 a 1960 registró la más elevada tasa de crecimiento del PTB real en toda América Latina y una de las más elevadas del mundo. En el período de 1960 a 1967, pese a la recesión que prevaleció durante la primera mitad del mismo, la tasa de crecimiento de Venezuela estaba todavía entre las más altas de América del Sur. Cfr. N. F. HASSAN, *Crecimiento Económico y Problemas de empleo en Venezuela*, Caracas, 1973, p. 11.

- 8 Hoy por hoy, vivimos en un país donde el Estado es un tercero en discordia frente a la sociedad, quedando el papel de una parte de ésta materialmente reducido a impedir que el Estado actúe, porque lo considera otra entidad distinta y extraña en la realidad global de la nación. En esto, mucha razón tiene el Club Jean Moulin de Francia, cuando se plantea que hoy, lo que es necesario hacer, es que el ciudadano, o en términos generales, la sociedad, reconquiste al Estado, vuelva a asumir la conducción de la sociedad misma y cese esta dicotomía sin sentido que separa al cuerpo organizado que dirige la sociedad, de la sociedad misma. V. CLUB JEAN MOULIN, *L'Etat et le Citoyen*, París, 1961. pp. 227 y ss.
- 9 A finales de los sesenta se celebraron en Venezuela, por ejemplo, los cuarenta años de la aviación comercial, es decir, cuarenta años desde que una empresa extranjera comenzó a repartir correspondencia en el país, hecho que ocurrió sólo diez años después que por primera vez lo sobrevolaran varios aviones residuales de la Primera Guerra Mundial. Han transcurrido entonces cincuenta años en la historia de la aviación venezolana, y nuestra generación ha sido testigo de ese increíble progreso; progreso que, por otra parte, se ha operado a pesar de nuestro país; y si hemos disfrutado de él, quizás ha sido por esa especial situación que tenemos de puerta de la América Latina, que nos ha permitido dejar pasar por sobre nosotros ese progreso. Pero si son cincuenta años los testigos de un asombroso avance en un área como la aviación comercial, son sólo quince en otras áreas como el de las computadoras o de los ordenadores, que inclusive han permitido a la aviación pasar a la astronáutica; y esto para no referirnos a los medios de comunicación, donde quizás está la clave de la revolución tecnológica actual y que, en lo que significa de progreso, depasa todo posible desarrollo de la imaginación. Es interesante destacar por ejemplo el cada vez más corto intervalo que ha existido entre los últimos grandes descubrimientos y la aplicación de la invención: la fotografía, 112 años (1727 a 1839); el motor eléctrico, 65 años (1821-1886); el teléfono, 56 años (1820-1876); la radio, 35 años (1867-1902); el radar, 15 años (1925-1940); la televisión, 12 años (1922-1934); la bomba atómica, 6 años (1939-1945); el transistor, 3 años (1948-1951); la batería solar, 2 años (1953-1955); V. UNESCO. Edgar Faure (ed.), *Learning to be*, París, 1972, p. 88.

alternativa, o dejar que la brecha siga ampliándose y definitivamente resignarse a depender totalmente de otras naciones altamente desarrolladas, o —y ahí está el problema y el reto del desarrollo—, decidirse a realizar un gran esfuerzo, un tremendo esfuerzo similar, inclusive, al esfuerzo que se realizó hace ciento cincuenta años con las revoluciones de independencia, y realizar otra revolución de independencia que no es otra que esta revolución del desarrollo o revolución para el desarrollo, que nos están reclamando nuestras naciones¹⁰.

Pero evidentemente, el hablar de desarrollo en los países latinoamericanos, nos plantea la necesidad de determinar qué debemos entender por desarrollo, y quizá una cosa es cierta en este campo: el desarrollo no puede, en general, definirse en abstracto, no puede definirse genéricamente, sino sólo por comparación. Se trata, por tanto, de una meta, con variantes, que surge por módulos relativos de comparación con las sociedades industriales o desarrolladas de la actualidad¹¹. Desarrollo, en este sentido, no es un fin en sí mismo, sino un medio de satisfacer aspiraciones humanas, por lo que en nuestros países, es un medio para la transformación económica y social, y no otra cosa precisa la Constitución de Venezuela de 1961 en su Preámbulo, al indicar que se ha dictado entre otros propósitos, con el de promover el bienestar general y la seguridad social; lograr una 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. Por ello, el mismo texto constitucional establece la obligación para el Estado de promover el desarrollo económico y la diversificación de la producción con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país¹². Vemos en dichas declaraciones, muy comunes en las recientes constituciones latinoamericanas, el reconocimiento claro de nuestro atraso y la definición de ciertas metas a lograr y que constituyen el desarrollo. En este sentido, los objetivos del desarrollo pueden determinarse cualitativa y cuantitativamente, y tradicionalmente han sido estudiados y analizados una serie de índices para definir sus condiciones o características¹³. Sin embargo, entre ellos, creemos necesario in-

10 Cfr. A. R. Brewer-Carías, *El Proceso de Reforma Administrativa en Venezuela. cit.*, pp. 13 y 14.

11 Cfr. A. R. Brewer-Carías. *Una Revolución para el Desarrollo, cit.*, p. 13.

12 Artículo 95.

13 En este sentido OSWALDO SUNKEL las resume, al señalar que implican: la maximización de la tasa de crecimiento de la economía; el mejoramiento de la distribución del ingreso: el aumento de las oportunidades de empleo; y el logro y mantenimiento de un grado razonable de estabilidad financiera. V. "The Structural Background of Development Problems in Latin America", en CHALES T. NISBET, *Latin America. Problems in Economic Development*, 1969, p. 4. Por su parte. H. Jaguaribe al distinguir el desarrollo del solo crecimiento económico, señala que aquél conlleva un sentido de mejoramiento cualitativo de la economía a través de una mejor división social del trabajo, el uso de una tecnología perfeccionada y la mejor utilización de los recursos naturales y de capital. V. *Economic and Political Development*, Harvard. 1968, p. 5. En otro sentido, por ejemplo. J. T. SPENGLER, al señalar algunas de las características del mundo subdesarrollado, destaca que en éste, el ingreso *per capita* y la disponibilidad y formación de capital son muy bajos;

sistir en algunos de dichos índices que califican a los países latinoamericanos como países subdesarrollados que hasta ahora no han participado realmente en la revolución industrial. En efecto, en líneas generales, esa situación puede caracterizarse por un aspecto económico, por un aspecto social y por un aspecto institucional¹⁴. Bajo el aspecto económico¹⁵ se caracteriza, en primer lugar, porque en general tenemos una gran proporción de la población dedicada a las actividades primarias, es decir, agrícolas y de extracción minera, pero con la peculiaridad de que la producción nacional en esos campos se traduce o en una producción de subsistencia o en una producción de exportación. Ello implica, asimismo, una situación de escasa industrialización, y algunas veces, una hipertrofia del sector terciario o de servicios, en relación a los otros¹⁶. En segundo lugar, se caracteriza por la dependencia económica y tecnológica de nuestros países frente al capital extranjero¹⁷ con todas sus consecuencias inclusive de orden político, lo que ha conducido a Francois Perroux a calificar a estos países subdesarrollados simplemente como "naciones aparentes" o que ha conducido con frecuencia a que se les dé el calificativo de "países sucursales"¹⁸. El tercer aspecto económico radica en la condición de desempleo o subempleo cada vez más generalizado, debido a la

existe predominantemente una tecnología inferior: hay ausencia de empresas; los recursos naturales asequibles están mal explotados; la natalidad es relativamente alta; y la edad de la población es desfavorable para la productividad y la educación de los jóvenes. V. "Economic Development: Political precondition and Political consequences", en J. Finkle and R. Gable (ed.). *Political Development and Social Change*, N. Y., 1967, p. 162. V. además los índices señalados por GINO GERMANI, "Stages of Modernization in Latin America", en S. A. Halper and J. R. Sterling (ed.), *Latin America. The Dynamics of Social Change*, London, 1972, pp. 3 y 4. En general, sobre la discusión en torno a qué es un país subdesarrollado y qué se entiende por desarrollo económico v. ARMANDO CÓRDOVA y HÉCTOR SILVA Michelena, *Aspectos Teóricos del Subdesarrollo*, Caracas, 1967, pp. 11 y ss.

- 14 Cfr. A. R. Brewer-Carías, *Una Revolución para el Desarrollo*, cit., p. 14.
- 15 V. por ejemplo L. J. Le Bret, *Dinámica concreta del desarrollo*, Barcelona, 1966, pp. 54 y ss., y J. Chi-Yi-Chen, *Desarrollo y Planificación*, Caracas, 1964, p. 11 y ss.
- 16 En 1970, la distribución relativa de la ocupación por sectores en Venezuela era la siguiente: Agricultura 28,5 %; Hidrocarburos 0,8 %; Minería 0,6 %; Manufacturero 15,8 %; Construcción 6,2%; Energía 1,4%; Transporte y Comunicaciones 5,6 %; Comercio y Finanzas, 16,6 %; Servicios 24,5 %; Total 100. V. CORDIPLAN, *IV Plan de la Nación. 1970-1974*, cit., p. 200.
- 17 Del total de Inversiones norteamericanas en América Latina para 1969, equivalente a 11.665 millones de dólares, el 23 % estaba localizado en Venezuela (2.668 millones de dólares), v. Departamento de Comercio de EE. UU., *Compendio Estadístico de EE. UU. y Survey of Current Business*, septiembre, 1970, cit., por F. Brito Figueroa, *Venezuela Contemporánea. ¿País Colonial?* Caracas, 1972, p. 33.
- 18 V. François Perroux, *L'Economie du XXème Siècle*, París, 1961; y Oswald Sunkel, "Política Nacional de Desarrollo y Dependencia Extranjera" (primera parte) en *Comercio Exterior*, Tomo XVIII, número 3, México, marzo 1968, p. 232. El título de la obra citada de Federico Brito Figueroa sobre historia contemporánea de Venezuela, es aún más sugestivo: *Venezuela Contemporánea. ¿País Colonial?*

explosión demográfica no acompañada por una adecuada expansión económica¹⁹.

Por otra parte, los aspectos sociales, o más bien socio-económicos de nuestro subdesarrollo son, en primer lugar, la enorme desigualdad de ingreso por habitante y, por tanto, del nivel de vida de los mismos, que es bajo. De ahí que sea absolutamente exacta la apreciación generalizada de que un país es más pobre cuanto mayor es la diferencia entre ricos y pobres²⁰.

En segundo lugar, el crecimiento demográfico desmesurado²¹, la subalimentación de una parte importante de la población y la difusión de las enfermedades en masa²². En tercer lugar, se caracteriza por el bajo nivel de

19 Si bien las cifras del Censo de 1971 revelaron que el número de personas ocupadas era de 2.824.361 y la fuerza de trabajo era de 3.110.148, lo que significa una tasa de desempleo de 6,2 % (v. CORDIPLAN, *Notas para la evaluación de la Obra de Gobierno, 1969-1973*, cit., p. 8 y *IV Plan de la Nación 1970-1974*, cit., p. 199), las estimaciones de subempleo, básicamente de la población activa no agrícola, realizadas en 1970 en la Primera Convención de Empleo, establecían que el 20 % de la misma percibía salarios inferiores a Bs. 64,00 por semana, por lo que la tasa de desempleo y subempleo para 1971 se podía establecer en la cifra alarmante del 26,2 %. Cfr. Carlos Acedo Mendoza, *América Latina, Marginalidad y Subdesarrollo*. Caracas, 1973, p. 102.

20 La distribución del ingreso en Venezuela es realmente impresionante: sólo el 3,67 % de las familias recibe un ingreso de más de Bs 3.000 al mes; el 22,64 % recibe un ingreso mensual entre Bs 1.000 a Bs 3.000 (10,13 % de Bs 1.500 a 3.000 y 12 % de Bs 1.000 a 1.500); y el 73,67 % de las familias recibe un ingreso mensual inferior a Bs 1.000 (29,37% entre Bs 500 a 1.000; 17,13% entre Bs 300 a 500; y 27,17% menos de Bs 300), lo que las coloca en una situación de marginalidad o de gran insatisfacción económica. Cfr. CARLOS ACEDO MENDOZA, *Venezuela, Ruta y Destino*, Caracas, 1971, p. 194.

21 La población estimada de Venezuela para 1973 era de 11.519.583 habitantes, de los cuales 8.317.139 eran menores de 30 años, es decir, el 78% aproximadamente (cfr. RAFAEL CALDERA, *Venezuela en 1972, IV Mensaje al Congreso Nacional*, Caracas, marzo, 1973, Información Estadística, cuadro número 11). A ello hay que agregar que el 56% tenía menos de 20 años y que la edad promedio era de 21 años (*El Nacional*, 5 de diciembre de 1973, p. C-4). Del total de la población calculada para 1971, es decir, 10.721.522 habitantes, se estimaba que la población urbana ascendía a 8.089.493 habitantes, es decir, más de las tres cuartas partes (cfr. RAFAEL CALDERA, *IV Mensaje al Congreso Nacional*, cit., cuadro número 5). En todo caso, en 1972 el aumento demográfico de Venezuela se situaba en 3,4 % anual (cfr. ANTONIO CASAS GONZÁLEZ, *Venezuela, El Hombre Como Objetivo Fundamental del Desarrollo*, cit., p. 13).

22 En Caracas, por ejemplo, el Consejo Venezolano del Niño estimaba que en 1973 habían 280.396 niños abandonados (cfr. PABLO LIENDO COLL, "Infancia Abandonada", *El Nacional*, 14-5-73, p. A-4), cifra en términos absolutos superior al 10% de la población total del Área Metropolitana (estimada en 1971 en 2.183.935 habitantes, cfr. RAFAEL CALDERA, *IV Mensaje al Congreso Nacional*, cit., cuadro número 7), lo cual teniendo en cuenta que el porcentaje de la población venezolana menor de quince años es el 45 % (cfr. CARLOS ACEDO MENDOZA, *Venezuela, Ruta y Destino*, cit., p. 122), equivale a decir que más del 20 % de los menores de Caracas estaban en situación de abandono.

instrucción²³ y por la ausencia o insuficiencia de cuadros científicos y técnicos, lo que aumenta la dependencia tecnológica²⁴

A estos aspectos económicos y sociales es necesario agregar los aspectos institucionales caracterizados por la ausencia o deficiencia de instituciones jurídicas, políticas y administrativas capaces de lograr los nuevos objetivos que tienen planteado nuestros países, a los cuales nos referimos en este estudio.

Ahora bien, dentro del ámbito latinoamericano, el caso de Venezuela, por su particular potencialidad económica, es verdaderamente dramático y lleno de contrastes. Es indudablemente el país de América Latina que más ha crecido económicamente en las últimas décadas²⁵ sin embargo, es el país de

-
- 23 A pesar de todos los esfuerzos realizados durante los últimos años, el déficit absoluto de la matrícula en la educación primaria (7-14 años) era en 1971 del 16,7% (*cf.* CARLOS ACEDO MENDOZA, *América Latina, Marginalidad y Subdesarrollo, cit.*, p. 96).
- 24 El promedio de inversión total en actividades científicas y tecnológicas en América Latina en 1969 era equivalente al 0,2 % del Producto Nacional Bruto, lo que en términos absolutos equivale a señalar que el esfuerzo *per capita* realizado por América Latina en ciencia y tecnología era entre 12 y 134 veces inferior al que realizan los países desarrollados (EE. UU. 3,1%, Francia 1,5%, Holanda 1,5%). Por otra parte, en América Latina, en el mismo año de 1969, Venezuela y Argentina, a pesar de tener los mayores ingresos *per capita*, destinaban a ciencia y tecnología una proporción de su Producto Nacional Bruto (0,1 % y 0,2 %, respectivamente) similar a otros de menor ingreso (0,4 % en Colombia; 0,2 % en Bolivia y 0,1 % en Ecuador). V. AMÍLCAR O. HERRERA, *Ciencia y Política en América Latina*, México. 1971, pp. 26 y 27.
- 25 Los índices económicos y sociales muestran las siguientes características del país: En cuanto a la población, Venezuela sigue la característica general de América Latina: de 1950 a 1973 ha doblado su población (4.962 a 11.519 millones de habitantes), aun cuando debe destacarse que en 1972 tuvo una tasa de crecimiento de la población (3,4) superada sólo por la de El Salvador (3,8). Para 1973, sin embargo, la densidad de población del país era de 12 habitantes por kilómetro cuadrado. El índice de nacimientos entre 1965 a 1969 fue el más alto de Suramérica, y sólo en Latinoamérica superado por Centroamérica. La composición de la población coloca a Venezuela, sin embargo, en una posición excepcional al tener, ya en 1961 uno de los menores porcentajes de población amerindia (1,5 %) lo que en comparación con otros países como Bolivia (63%), Perú (46,7%) o Guatemala (53%), significa la inexistencia de una serie de problemas sociales, derivada de la homogeneidad y coherencia racial de la población. En este sentido, es de destacar que la proporción de población mixta (mestiza y mulata) supera en Venezuela al 70%, contra un 8% de población negra y un 1,5% de población india. Por otra parte, la estructura de la población en Venezuela también tiene características peculiares en América Latina la población rural cambia de un 71,1% en 1936 a 24 % en 1972 y correlativamente, la población urbana de 28,9% a 76%. Esto significa que en 1968 Venezuela tenía una de las menores poblaciones rurales del continente, sólo superada por Argentina, Chile y Uruguay. En cuanto a la población urbana total, en 1961, con un 67% era sólo superada por Uruguay (80,8%) y Chile (68,2%); y en cuanto a la población urbana de la capital, debe destacarse que Caracas ha pasado de una población equivalente al 13 % de la total del país en 1950 a una proporción en 1970 del 21,2 %. Sin embargo, en esta última fecha la macrocefalia urbana de la metrópolis no llega todavía a la situación por ejemplo de Montevideo (49 %), Buenos Aires (34,5%), Santiago de Chile (28,4 %) o La Habana (23,5 %). En cuanto a la evolución de la alfabetización en Venezuela,

mayor dependencia económica²⁶. La situación excepcional de Venezuela indudablemente derivada de la explotación petrolera, iniciada hace escasamente medio siglo, hace que el petróleo, además de sus beneficios, haya tenido efectos perjudiciales. En efecto, la explotación petrolera iniciada en los años veinte, si bien significó un aumento considerable de la disposición de divisas para la importación de alimentos y productos manufacturados, real-

la población alfabeta varió de 1950 a 1972 de un 51,2 % a un 76,2 %. Por su parte, la población escolar y estudiantil se dobla en diez años: de 1.044.100 alumnos en 1958 a 2.079.100 en 1968, llegando en 1971 a 2.597.600 alumnos. Venezuela tuvo, por otra parte, en el período 1968-1969, una de las más altas tasas de crecimiento económico de América Latina (PTB 4,1); sin embargo, el crecimiento anual del mismo, si se analiza el período 1950-1969 ha venido decreciendo (1951-1953: 9,3 %; 1954-1956: 8,6 %; 1957-1959: 8,2 %; 1960-1962: 3,7 %; 1963-1965: 5,2 %; 1966-1968: 4,5 %). En todo caso, la alta tasa de crecimiento ha estado acompañada de un aumento del nivel de desempleo (v. sobre esto, por ejemplo, M. F. HASSAN. "High Growth, Unemployment and Planning in Venezuela", en *Economic development and cultural change*, Chicago, vol. 15, número 4, julio 1967, pp. 452 y ss.; JOHN C. BEGER, "High Growth, Unemployment and Planning in Venezuela: Some observations", en *Economic development and cultural change*, Chicago, vol. 18, número 2, julio 1970, pp. 267 y ss.; y M. F. HASSAN. "High Growth, Unemployment and Planning in Venezuela: a Reply", en *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, Vol. 18, número 2, julio 1970, pp. 274 y ss. V. además M. F. HASSAN, *Crecimiento económico y problemas de empleo en Venezuela*, cit., p. 7 y capítulo 4), situado en el 9 % en 1970. Los datos oficiales identifican este porcentaje en 1972, en el 6,3 %. Los datos han sido tomados de CORDIPLAN, *IV Plan de la Nación (1970-1974)*, Caracas, 1970; del *Economic Bulletin for Latin America*. Vol. XVI, número 1. first half, 1971; y de A. CASAS GONZÁLEZ, *Venezuela. El Hombre como objetivo fundamental del Desarrollo*, cit., v. además, lo indicado en las notas número 2 y 19 de este capítulo.

- 26 En efecto, durante el período 1959-1963, Venezuela fue el país de América Latina, económicamente más dependiente de un solo producto de exportación, con un 91,9 % en relación al petróleo, superando la situación de Colombia con el café (71,7 %), y de Bolivia con el estaño (61,4 %). Por las paradojas de nuestro crecimiento económico, y ateniéndonos al petróleo, Venezuela en 1973, era uno de los países de América Latina con menor participación estatal en las actividades de producción de crudo o refinación de petróleo. En 1969, por ejemplo, siendo Venezuela el cuarto mayor productor y el segundo mayor exportador de petróleo del mundo, el Estado participaba en la producción en un 0,9 % y en la refinación en un 1,4 % en tanto que la participación de 108 siguientes países era respectivamente: Argentina: 71,9 % y 58,9 %; Bolivia: 28,0 % y 100 %; Brasil: 100 % y 98,3 %; Colombia: 18,5 % y 55,3 %; Cuba: 100 % y 100 %; Chile 100 % y 100 %; México: 100 % y 100 %; y Perú: 24,8 % y 64,5 %. Con esa dependencia de Venezuela del petróleo como principal producto de exportación, y realizándose ésta por vía marítima, sólo ha sido a partir de 1973 cuando se ha iniciado la formación de una flota petrolera nacional. En todo caso, el Estado en Venezuela tiene el más bajo porcentaje de participación en el transporte marítimo de su comercio internacional en relación con los demás países latinoamericanos. En este sentido, es de destacar además, que la participación del Estado en Venezuela, en la flota es sólo del 14,7 % en relación, por ejemplo, al 82,5% en México; 60,4 % en Argentina y 68,9% en Brasil. V. las referencias estadísticas en *Economic Bulletin for Latin America*. Vol., XVI, número 1. cit. Debe destacarse en todo caso que de acuerdo a la Ley de Protección y Desarrollo de la Marina Mercante Nacional de 24 de julio de 1973, se reserva para ser transportada en buques mercantes nacionales, el 50% de la carga general tanto de importación como de exportación y de un porcentaje creciente, hasta llegar a un máximo de 50 %, de las exportaciones de petróleo y hierro.

mente no cambió el esquema de economía de exportación que Venezuela siempre ha tenido. Sin embargo, los problemas derivados de la exportación de productos primarios y que afectan considerablemente a aquellos países en vías de desarrollo en los cuales dichos productos son de carácter agrícola (café o algodón, p. e.), quizá no se han presentado en Venezuela en la misma forma, pues la demanda petrolera ha ido en aumento por la crisis energética mundial, y el producto ha sido estable, lo cual le ha permitido a la economía venezolana mejores condiciones para su desarrollo²⁷. Pero la propia explotación petrolera, aun cuando ha provocado, ciertamente, un relevante crecimiento económico, ha conducido a que dicho crecimiento haya sido dependiente, pues la inversión básica no le pertenece al país²⁸. Venezuela era, en 1974, el país de América Latina donde se localizaba la mayor inversión proveniente de Norteamérica, la cual, dentro del conjunto de las inversiones extranjeras en el país, equivalía a casi las tres cuartas partes del total de ellas²⁹. Las inversiones extranjeras, por otra parte, se concentraron básicamente en la industria petrolera, y sólo recientemente se comenzaron a reorientar hacia la industria manufacturera³⁰. En todo caso, se ha tratado de inversiones que se han caracterizado por la obtención de un desorbitado beneficio, cuyos efectos no han quedado sino por añadidura, en el país, pues paralelamente al aumento de las utilidades se ha efectuado un proceso creciente de descapitalización y desinversión³¹. De acuerdo a este esquema,

27 Cfr. M. F. HASSAN, *op. cit.*, p. 6.

28 Sobre el modelo dependiente de desarrollo en Venezuela y otros países de América Latina, v. ARMANDO CÓRDOBA, *Inversiones Extranjeras y Subdesarrollo. El Modelo Primario exportador imperialista*, Caracas, 1973, particularmente pp. 220 v ss.

29 La inversión norteamericana en Venezuela se situaba en 1969, en el 23 % comparado con México y Brasil (14%) y con Argentina (11%). V. Departamento de Comercio de los EE. UU., *Compendio Estadístico de EE. UU. y Survey of Current Business*, sept., 1970, *cit.*, por F. BRITO FIGUEROA, *Venezuela Contemporánea. ¿País Colonial?*, *cit.*, p. 33. Esta inversión norteamericana, en 1968, equivalía al 71,4 % de la total inversión extranjera en el país. V. Banco Central de Venezuela, *Informe Económico* correspondiente al año 1969, Caracas, 1970, Anexo Estadístico, Cuadro A-X-19, pp. 202 y ss., *cit.*, por F. BRITO FIGUEROA, *op. cit.*, p. 30.

30 De un total de 11,776 millones de bolívares en 1960, el 77,9 % estaba destinado al petróleo, y en 1968 dicho porcentaje se redujo al 53,1%. En el mismo período, la inversión extranjera en la industria manufacturera aumentó porcentualmente de un 9,1 % al 22,5 % y en el comercio, de un 3,6 % a un 10,5 % v. Banco Central de Venezuela, *Informe Económico* correspondiente al año 1969, Anexo Estadístico A-205, *cit.*, por F. BRITO FIGUEROA, *op. cit.*, p. 32.

31 En cuanto a los beneficios de las inversiones extranjeras en materia petrolera, se estima que las utilidades pasaron de 1.257 millones de bolívares en 1960 (14 % de tasa de beneficio), a 2.950 millones de bolívares en 1968 (46 % de tasa de beneficio), conforme a las cifras del Banco Central que cita F. BRITO FIGUEROA, *op. cit.*, p. 37. Por su parte M. F. HASSAN, en el mismo período y citando fuentes del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, establece una evolución de los beneficios netos de la industria petrolera de 1.282 millones de bolívares en 1960 (12,1 % de recuperación del capital invertido), a 2.653 millones de bolívares en 1968 (35,9 % de recuperación del capital invertido). V. M. F. HASSAN, *op. cit.*, p. 16. Se trata, como señala F. BRITO FIGUEROA, de utilidades que no solamente no incrementaron el capital nacional sino que emigraron para contribuir a financiar inversiones

entonces, el problema económico actual de Venezuela, a diferencia del de otros países latinoamericanos, realmente no es iniciar un crecimiento económico, sino mantener ese crecimiento a una tasa elevada³², pero logrando, paralelamente, por una parte, la disminución de la dependencia económica mediante la obtención de una mayor participación en los beneficios, en la diversificación y en la operación de la industria petrolera y, por la otra, la reducción de la dependencia de la exportación de un solo producto, mediante la diversificación de la producción y el control y venezolanización de las inversiones extranjeras; todo ello (desarrollo económico) para la realización del desarrollo social y la ordenación del territorio.

En cuanto a la mayor participación en los beneficios de la industria petrolera, y después de finalizar la dictadura de Gómez, las últimas décadas han sido testigos de la realización de esfuerzos crecientes en tal sentido. En efecto, es necesario tener en cuenta que siendo el petróleo y el subsuelo propiedad del Estado y la explotación de hidrocarburos realizada básicamente a través de concesiones, los beneficios de la industria fundamentalmente han revertido al país a través de tres renglones de gastos: en primer lugar, los gastos destinados a cubrir los costos corrientes, tales como compras de materiales y pago de sueldos y salarios; en segundo lugar, los gastos destinados a cubrir los impuestos a la industria y, en tercer lugar, los gastos destinados a nuevas inversiones y al pago de las concesiones³³.

Entre estos renglones, es evidente que el segundo ha constituido la fuente más importante a través de las cuales ha fluido el dinero a la economía nacional, y en este campo puede observarse una creciente participación del Estado en los beneficios de la industria, lo cual ha convertido a Venezuela en la nación pionera en esta lucha entre los países exportadores de petróleo³⁴.

monopolíticas en otras áreas del mundo, especialmente en los países atrasados, dependientes y semicoloniales, *op. cit.*, p. 37. Por otra parte es de destacar que en el campo de las inversiones petroleras, la relación inversión-utilidades es inversamente proporcional. En tanto esas inversiones netas descienden de 468 millones de bolívares en el año 1960 a 318 millones de bolívares en el año 1968, las utilidades ascienden de 1.298 millones de bolívares a 2.950 millones de bolívares, y la tasa de beneficio, como se dijo, del 14% al 46% en el mismo período. V. *idem*, p. 35.

32 La verdadera tasa de crecimiento de Venezuela en el período de la postguerra ha sido de las más elevadas del mundo. Su PTB por cabeza es más de seis veces el de Asia y África y cerca de tres veces el de la América Latina. *Cfr.* M. F. HASSAN, *op. cit.*, p. 7.

33 *Cfr.* M. F. HASSAN, *op. cit.*, pp. 15 y ss. Por supuesto que el renglón que más ha contribuido al crecimiento económico de Venezuela ha sido el segundo. *Cfr.* ARMANDO CÓRDOVA y HÉCTOR SILVA MICHELENA, *op. cit.*, p. 140.

34 No hay que olvidar que Venezuela fue la promotora de la Organización de Países exportadores de Petróleo (OPEP) en 1960. *Cfr.* EDUARDO ACOSTA HERMOSO, *Análisis Histórico de la OPEP*, Mérida, 1969; MUSTAFA EL SAYED, *L'Organisation des pays exportateurs de pétrole*, París, 1967; y Luis VALLENILLA, *Auge, Declinación y Porvenir del Petróleo Venezolano*, Caracas, 1973.

En efecto, a partir de la aprobación de la Ley de Hidrocarburos de 1943³⁵ se inicia un proceso de ampliación de los poderes del Gobierno en relación a la industria, que antes eran casi inexistentes. En 1945, la Junta Revolucionaria de Gobierno que presidía Rómulo Betancourt, mediante el Decreto número 112 del 31 de diciembre, estableció un impuesto extraordinario y adicional para gravar el exceso de utilidades de las empresas petroleras y en 1946 la Asamblea Nacional Constituyente elevó el impuesto complementario previsto en la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1942. A pesar de que la tesis del Gobierno en este campo era que "en ningún caso las empresas petroleras llegaran a recibir una participación en las ganancias anuales, superior a las entradas que percibiera el Estado", en realidad, la denominada fórmula del 50/50 en la distribución de los beneficios de la industria entre el Gobierno y las empresas petroleras, sólo fue posteriormente establecida en forma expresa en la modificación de la Ley de Impuesto sobre la Renta aprobada por el Congreso en 1948, doce días antes del golpe militar que derrocó al presidente Gallegos³⁶.

Ahora bien, precisamente en este año 1948, se produce un importante cambio en la situación de la demanda energética mundial, pues los EE. UU., en relación a sus requerimientos energéticos, pasó a convertirse en país importador de petróleo y, por tanto, pasó a depender progresivamente de fuentes energéticas de otros países³⁷. Se comprende, por tanto, la política norteamericana evidenciada en esa misma época por controlar y asegurar las fuentes productoras de petróleo para cubrir las exigencias de su consumo interno, lo cual resulta claro de la política seguida en el Medio Oriente y en Venezuela. Cualquier manifestación nacionalista de estos países que pudiera comprometer los suministros de petróleo, fue entonces extinguida, y basta señalar como ejemplo, para darse cuenta de ello, el bloqueo a los intentos nacionalistas de Mossadegh de Irán³⁸ y la complacencia norteamericana respecto al

35 V. Las referencias a las vicisitudes de dicha Ley en ISAÍAS MEDINA ANGARITA. *Cuatro Años de Democracia*, Caracas, 1963, pp. 77 y ss., y Luis VALLENILLA, *op. cit.* pp. 150 y ss.

36 V. Las referencias en R. BETANCOURT, *Venezuela, Política y Petróleo. México*, 1956-, pp. 243 y 246; y en Luis VALLENILLA, *op. cit.*, pp. 166 y ss, y 205 y ss. Es destacar que esta medida que elevó la participación del Estado en los beneficios de la industria petrolera al 50 %, ha sido considerada como el inicio de la larga lucha, aún no concluida, de países productores y exportadores de petróleo en el mundo, y que posteriormente en la década de los cincuenta comenzó a ser imitada por los países árabes. Cfr. JEAN-JACQUES BERREBY. "Les Conflicts Pétroliers Contemporains", *Revue Française de Science Politique*. Vol. XXII, número 6, 1972, pp. 1.193 y ss. DENIS BAUCHARD, *op. cit.*, p. 63.

37 Cfr. TAKI RIFAI, "La Crise Pétrolière (1970-1971)", *Rente Française de Science Politique*, Vol. XXII, número 6, 1972, pp. 1.214, 1.216 y 1.220.

38 Cfr. JEAN-JACQUES BERREBY, *loc cit.*, p. 1.194. Es de destacar a modo de ejemplo que en 1973, el Presidente Nixon se refirió claramente a lo sucedido en 1951 en Irán y a la actitud norteamericana, al amenazar nuevamente a los países árabes, y particularmente a Libia y a Arabia Saudita, en relación a cualquier decisión que pudiera comprometer el suministro de petróleo a EE. UU.: "Oil without a market — dijo Nixon — as Mr. Mossadegh learned many, many years ago, doesn't do a country much good. The inevitable result (de las presiones árabes) is that they will

golpe militar de 1948 en Venezuela. La benevolencia de la dictadura militar de Pérez Jiménez, no sólo estaba asegurada, sino que se manifestó generosamente en 1956 y 1957 con el otorgamiento de nuevas concesiones a las empresas petroleras, en una extensión considerable en relación a todas las existentes para ese momento³⁹.

Ahora bien, en el proceso de obtención de una mayor participación en los beneficios de la industria petrolera iniciada entre 1943 y 1948 e interrumpida por diez años (1948-1958), una nueva Reforma de la Ley de Impuestos sobre la Renta, decretada en 1958 por la Junta de Gobierno en el poder a la caída de la dictadura de Pérez Jiménez, elevó la participación del Gobierno al 60% aproximadamente de los beneficios de la industria petrolera y de la industria del hierro⁴⁰. Posteriormente, en 1970, el Presidente Rafael Caldera, al promulgar una nueva reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta que eliminó los antiguos impuestos a la industria, se estableció un impuesto único del 60% sobre los beneficios de las empresas petroleras y mineras lo cual elevó la participación total del Estado en 1972 has a alrededor del 87% de los beneficios de las empresas petroleras⁴¹. Paralelamente a estas medidas imposi-

lose their market, and other sources will be developed". V. el texto en *Times* (European Edition), 17 septiembre 1973, p. 18.

- 39 M. K. HASSAN, *op. cit.*, p. 23, señala que la extensión de estas concesiones fue casi igual a la otorgada con anterioridad, lo cual evidentemente no es exacto Cfr. Luis VALLENILLA, *op. cit.*, p. 219
- 40 V. La Ley de Impuesto sobre la Renta dictada por Decreto-Ley de 19 de diciembre de 1958. *G. O.* Extraordinario, número 577 de la misma fecha, V. las referencias a dicha reforma en Luis VALLENILLA, *op. cit.*, pp. 257 y ss.
- 41 V. La Reforma parcial de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 18 de diciembre de 1970. *G.O.* número 1.448, Extraordinario. El artículo 58 de la Ley quedó redactado así: "El enriquecimiento global neto anual de toda persona o comunidad, determinado de acuerdo con las normas establecidas en el Título III de la presente Ley (empresas mineras o de hidrocarburos) se gravará con una tasa del sesenta por ciento (60 %). En cuanto al porcentaje fiscal de participación en los beneficios de la industria, cfr. RAFAEL CALDERA. *Habla el Presidente*. Vol. IV. Caracas, 1973, pp. 564 y 569. ANTONIO CASAS GONZÁLEZ, *op. cit.*, p. 16, establece este beneficio en el 89%. Cfr. CORDIPLAN, *Notas para la evaluación de la Obra de Gobierno (1969-1973)*, cit., p. 16. Por su parte, M. F. HASSAN, *op. cit.*, p. 24, establece este porcentaje en el 75%. El siguiente cuadro del Ministerio de Minas e Hidrocarburos (v. *Petróleo y otros datos estadísticos, 1972*, Caracas, 1973, p. 152) muestra en millones de bolívares, la participación fiscal en los beneficios de la industria petrolera, así como los beneficios obtenidos por las empresas:

	1962	1966	1968	1969	1970	1972
Ingreso total	7.703	10.419	11.119	10.906	11.384	13.566
Utilidad neta (deducidos impuestos)	1.694	2.638	2.653	2.264	1.739	1.266
Utilidad neta como porcentaje del ingreso total	21,9%	24,0%	23,8%	20,7%	16,2%	9,3%
Participación Fiscal	3.225	4.836	5.513	5.526	6.200	8.411

tivas, el Estado adoptó en la misma reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1970, medidas de enorme importancia tendientes a contrarrestar, a los efectos fiscales, el deterioro de los precios de exportación del petróleo⁴², provocado por la política de EE. UU., sobre sus propios precios de producción, lo que, en definitiva, incidía sobre la determinación en Venezuela, de la base imponible y sobre el ingreso fiscal por concepto petrolero⁴³. En esta forma, desde 1971 el Ejecutivo Nacional fija unilateralmente los valores de exportación del petróleo, por lo que las empresas petroleras deben pagar un impuesto adicional sobre la diferencia entre los ingresos por ventas de exportación por ellas declaradas a efectos fiscales. y los valores fijados por el Ejecutivo Nacional⁴⁴.

Participación Fiscal en relación a la Utilidad neta	66/34	66/34	68/32	71/29	78,22	87,13
---	-------	-------	-------	-------	-------	-------

En 1972, el porcentaje de beneficio neto deducidos los impuestos de las empresas petroleras, llegó al 14,4 % y el ingreso fiscal (impuestos) como porcentaje de dicho beneficio alcanzó el 89%, tal como lo señala A. CASAS GONZÁLEZ, *op. cit.*, p. 16. En todo caso, es de destacar que el promedio mundial de beneficio neto en la industria petrolera se ubica desde 1949 por debajo del 15% y en los comienzos de la década de los setenta entre el 10 y el 12% (*cfr.* DENIS BAUCHARD, *op. cit.*, p. 40), por lo que sólo es en los primeros años de esta década que en Venezuela, los beneficios de la industria petrolera se están acercando al promedio mundial. V. en relación a la rentabilidad de capital extranjero invertido en Venezuela en relación con el promedio mundial y latinoamericano, J. A. MAYOBRE, *Las Inversiones Extranjeras en Venezuela*, Caracas, 1971, p. 34.

- 42 Conforme al artículo 41 de la Ley de impuesto sobre la Renta de 18 de diciembre de 1970: "El Ejecutivo Nacional fijará por períodos sucesivos hasta de tres años cada uno, los valores de los artículos o mercancías exportados en el puerto venezolano de embarque. Cuando el monto resultante de la aplicación de los valores fijados por el Ejecutivo Nacional exceda de los ingresos por ventas de exportación declarados por el contribuyente, se efectuará un pago complementario de impuesto sobre la diferencia", V. en *Gaceta Oficial*, número, 1.448, Extraordinario de 18 de diciembre de 1970. V. los comentarios de Luis VALLENILLA, *op. cit.*, pp. 502 y ss.
- 43 *Cfr.* TAKI RIFAI, *loc. cit.*, pp. 1.216 y ss. En este sentido C. JULIEN señala que entre 1965 y 1970, el precio del barril del petróleo importado por EE. UU. de Venezuela disminuía de 2,47 a 2,30 dólares. V. *L'Empire Americain*, París, 1962, p. 6. Es de destacar, por ello, que en la reforma a la Ley de impuesto sobre la Renta de 1966 se iniciaron los esfuerzos por la determinación justa de los precios de exportación del petróleo a los efectos fiscales, pero mediante la figura de los "convenios de precios" celebrados entre el Gobierno y las empresas petroleras, posteriormente abandonada. V. el artículo 41 de la Ley en *Gaceta Oficial*, número 1.069, Extraordinario de diciembre de 1966.
- 44 En base a la facultad atribuida al Ejecutivo Nacional, los Ministerios de Minas e Hidrocarburos y de Hacienda establecen los valores de exportación de los crudos y de los derivados de Hidrocarburos. *Cfr.* el Informe anexo a RAFAEL, CALDERA, *IV Mensaje del Presidente al Congreso*, *cit.*, p. 183. En esta forma, por ejemplo, en enero de 1973 se estableció un valor promedio de exportación del petróleo de 3,14 dólares por barril, y en julio de 1973 se elevó a 3,75 dólares por barril (*cfr.* la información en *El Nacional*, Caracas, 28 de julio de 1973). Posteriormente, en noviembre de 1973, luego de la crisis producida por la cuarta guerra en el Medio Oriente, se elevó el valor promedio de exportación a 7,24 dólares por barril, y en noviembre del mismo año se elevó a 7,74 dólares por barril. Para enero de 1974 di-

Las medidas adoptadas en los últimos años, sin embargo, no se han reducido a la obtención de una mayor participación en los beneficios de la industria petrolera, sino a lograr una mayor participación en la industria. En este sentido, la política conservacionista del petróleo que condujo al no otorgamiento de nuevas concesiones durante el Gobierno del Partido Acción Democrática en los años 1945-1948⁴⁵ y aun cuando como se dijo, se suspendió durante el gobierno de Pérez Jiménez, se continuó a partir de 1958. Como complemento de esta política, en 1960 se creó la Corporación Venezolana del Petróleo como empresa estatal⁴⁶, la cual puede decirse que es sólo a partir de la reforma de la Ley de Hidrocarburos de 1967⁴⁷ que regula la figura de los contratos de servicios como sustitutiva de las concesiones, que inicia una participación operativa en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos⁴⁸.

Por otra parte, es de destacar que las concesiones de explotación de hidrocarburos otorgados con anterioridad a la Ley de 1943, conforme a sus disposiciones debían comenzar a revertir al Estado, sin compensación, en 1983, pues la duración de las mismas se fijó en cuarenta años a partir de dicha fecha⁴⁹. Para garantizar que dicha reversión se produciría en forma tal que se asegure al Estado la posibilidad de la continuación de la explotación, en 1971 se dictó la Ley sobre bienes afectos a reversión en las concesiones de hidrocarburos⁵⁰ la cual aumentó el control del Estado sobre las operaciones de todos los bienes de las empresas afectos a las concesiones.

Debe señalarse, además, que las medidas nacionalistas en el campo de los hidrocarburos y sus derivados, tendientes a lograr una mayor participación directa del Estado en las actividades petroleras y sus derivadas, también se manifestaron en la década de los sesenta, con la creación del Instituto Venezolano de Petroquímica⁵¹, cuyas actividades comienzan a desarrollarse pro-

cho valor promedio se estableció en 14,08 dólares por barril (*cfr. El Nacional*, Caracas, 29 de diciembre de 1973).

45 V. R. BETANCOURT, *op. cit.*, pp. 253 y ss.

46 V. el Decreto-Ley número 260 de la Corporación Venezolana del Petróleo de 19 de abril de 1960 en *Gaceta Oficial* número 26.234 de abril de 1960. V. las referencias a la denominada "Era de Pérez Alfonso", en Luis VALLENILLA, *op. cit.*, pp. 255 y ss.

47 V. las referencias a dicha Ley en Luis VALLENILLA, *op. cit.*, pp. 332 y ss.

48 En 1973 el promedio diario de producción de petróleo de la CVP (100.000 barriles diarios) quintuplicaba el correspondiente a 1968. *Cfr. CORDIPLAN, Notas para la evaluación de la Obra de Gobierno (1969-1973), cit.*, p. 19. En 1972, las utilidades netas de dicha empresa fueron de 56 millones de bolívares, y en 1973 se estimaban en 80 millones de bolívares. *Cfr. El Nacional*, Caracas, 8 de septiembre de 1973, p. C-4.

49 V. Art. 29 de la Ley de Hidrocarburos de 1943. *Cfr. los comentarios de Luis VALLENILLA, op. cit.*, p. 156.

50 La Ley fue aprobada el 30 de julio de 1971. V. *Gaceta Oficial*, número 29.577 de) 6 de agosto de 1971.

51 El IVP fue creado por Decreto-Ley número 367 de 29 de junio de 1956, v. en *Gaceta Oficial* número 25.091 de 30 de junio de 1956.

misoriamente en los primeros años de la década de los setenta⁵². En todo caso, es de destacar que estas medidas adquirieron importancia considerable en el Gobierno del Presidente Rafael Caldera, al aprobarse, en 1972, la Ley que reserva al Estado la industria del gas natural⁵³ y en 1973, la Ley que reserva al Estado la explotación del mercado interno de los productos derivados del petróleo⁵⁴ que permitirán a la Corporación Venezolana del Petróleo la explotación monopolística del gas natural y la comercialización, también monopolística, de la gasolina y demás derivados del petróleo⁵⁵.

Ahora bien, tanto el aumento del Estado en la participación de los beneficios de la industria petrolera como en la operación, de determinados aspectos de la misma, ha convertido al Estado, por gracia de nuestra riqueza petrolera, en el principal agente del desarrollo económico y social⁵⁶. Sin embargo, el Estado, testigo casi mudo y beneficiario del asombroso crecimiento económico experimentado por el país desde 1936, a lo largo de las últimas décadas no ha logrado conducir al país, como podía haberlo hecho, hacia niveles de desarrollo económico que hubieran disminuido la dependencia de nuestra economía exportadora del petróleo, mediante la diversificación de la producción; y, por otra parte, no controló ni orientó la participación de la inversión extranjera en el proceso de sustitución de importaciones que se desarrolló particularmente, en la década de los sesenta. A las industrias básicas, en las cuales puede racionalmente fundamentarse una diversificación de la producción para la exportación (p. e. petroquímica, siderúrgica), si bien se inició su desarrollo en la década de los sesenta, no se le dio todo el impulso que se requería y, al contrario, muy tardíamente se armó todo un sistema proteccionista oficial para desarrollar una industria ensambladora artificial de capital mayoritariamente extranjero, que en lugar de disminuir la dependencia económica, la aumentó. En efecto, la política de sustitución de importaciones y de industrialización que se desarrolló en Venezuela en la década de los sesenta, mediante una protección excesiva frente a la competencia exterior, desarrolló dentro de un mercado cerrado una serie de industrias tradicionales (alimentos, textiles, vestuario, muebles, bebidas, calzado, etc.) que si bien produjeron bienes que dejaron de importarse, no significaron en modo alguno disminución del valor de las importaciones, las cuales, al contrario, se

52 Desde la fundación del IVP hasta 1968 la inversión en la industria petroquímica fue de 577 millones de bolívares, mientras que de 1969 a 1972 fue de 1.350 millones de bolívares. *Cfr.* CORDIPLAN, *Notas para la evaluación de la Obra de Gobierno (1969-1973)*, *cit.*, p. 28.

53 V. La Ley en *Gaceta Oficial*, número 29.594 de 26 de agosto de 1971.

54 V. La Ley en *Gaceta Oficial*, número 1.591, Extraordinario de 22 de junio de 1973

55 La participación de las ventas de la CVP en el mercado interno de hidrocarburos había pasado del 19 % en 1968 a 35 % en 1973. *Cfr.* CORDIPLAN, *Notas para la evaluación de la Obra de Gobierno (1969-1973)*, *cit.*, p. 20.

56 Debe señalarse, por ejemplo, que desde 1947 el ingreso público derivado de los beneficios de la industria petrolera, es superior al 50 % del total del mismo. En 1970, por ejemplo, de los 10.252 millones de bolívares que configuraron el ingreso total del Estado, 5.708 millones de bolívares provinieron del petróleo, lo que equivale a un 56,68 %. *Cfr.* en M. F. HASSAN, *op. cit.*, p. 18.

duplicaron en diez años⁵⁷. Por otra parte, la industrialización efectuada, básicamente tampoco perteneció al país, debido a la penetración incontrolada del capital extranjero, lo que convirtió a las "industrias nacionales" en realidad, en prolongación de las empresas extranjeras, particularmente de las norteamericanas, con la consecuente transferencia de capitales al exterior⁵⁸. En el campo económico, por tanto, el reto que tiene planteado Venezuela, además de asumir y nacionalizar el negocio petrolero, está en el desarrollo de una industria con capacidad competitiva en el mercado internacional y particularmente en el área latinoamericana⁵⁹, en el desarrollo de la industrialización en el campo de bienes intermedios cuya importación aún es muy elevada, y en la venezolanización progresiva de la industria, estableciéndose además los correctivos necesarios para que un mayor porcentaje de sus beneficios se reinviertan en el país. Por otra parte, es necesario recordar que el mismo modelo de crecimiento petrolero venezolano y el impulso reciente a la sustitución de importaciones e industrialización, han conducido a un abandono completo de las actividades agrícolas y ganaderas, a pesar de los progresos comparativos que pueden apreciarse en algunos rubros⁶⁰. Lo cierto, en todo caso, es que Venezuela continúa importando rubros importantes y se prepara para hacerlo en otros⁶¹. Además, hay que recordar que por el mismo abandono del campo y a pesar de la industrialización realizada, contrasta con el crecimiento económico el aumento de desempleo que ha sido siempre creciente en los últimos años, así como los inadmisibles niveles del ingreso en una sociedad con un crecimiento económico tan abundante⁶². Además, la

-
- 57 El total de las importaciones aumentó entre 1960 y 1969 de 3.554 millones de bolívares a 6.749 millones de bolívares correspondiendo la mitad de las mismas a productos provenientes de los EE. UU. V. Banco Central de Venezuela, *Informe Económico* correspondiente al año 1969, Anexo Estadístico, Cuadro A-X-19, *cit.*, por F. BRITO FIGUEROA, *op. cit.*, p. 61.
- 58 Esto ha llevado a F. BRITO FIGUEROA a hablar de que lo que se ha realizado ha sido una falsa industrialización, o una industrialización dependiente para la importación dependiente. V. F. BRITO FIGUEROA, *op. cit.*, p. 55.
- 59 Particularmente en el Grupo Andino de integración económica subregional establecido por el Acuerdo de Cartagena de 1968, y al cual Venezuela se adhirió en 1973. V. *IV Mensaje del Presidente Caldera al Congreso*, *cit.*, pp. 4 y ss. V. además la Ley aprobatoria del Acuerdo de Cartagena y de las decisiones más importantes de la Comisión del Acuerdo en *Gaceta Oficial*, número 1.620, Extraordinario de 1º de noviembre de 1973.
- 60 *Cfr.* CORDIPLAN, *Notas para la evaluación de la Obra de Gobierno (1969-1973)*, *cit.*, pp. 21 y ss.
- 61 *Cfr.* JOSÉ ANTONIO MAYOBRE, "El Reto Económico", Edición Aniversario de *El Nacional*, 3 de agosto de 1973, pp. III-22.
- 62 V. Notas números 19 y 20 de este capítulo. Según M. F. HASSAN, el desempleo aumentó del 6 % en 1950 al 15 % en 1962, descendió al 11 % en 1964 y alcanzó un 9 % en 1970, *op. cit.*, p. 89. Las cifras de que se dispone en este campo no son uniformes. Por ejemplo, el Director General de Estadística y Censos Nacionales en agosto de 1973 señalaba que en 1961 la población económicamente activa era de 2.351.291 personas y el 13,3 % de esa población se encontraba desempleada, en cambio, en 1971, la población activa alcanzó la cifra de 3.010.148 personas de las cuales el 6,2% estaba desempleada, V. *El Nacional*, Caracas, 16 de agosto de 1973, p. C-16.

migración rural a las ciudades ha provocado un creciente proceso de marginalización urbana o de ruralización de las ciudades, con todas sus consecuencias sociales, provocando que las zonas de miseria en el Área Metropolitana de Caracas correspondan a un tercio de la población de la misma⁶³.

Realmente, Venezuela no ha sabido aprovechar al máximo los beneficios que se han derivado de los recursos petroleros, y si aún nuestro crecimiento económico no ha logrado transformarse en desarrollo económico, menos aún se han logrado las metas y exigencias del desarrollo social. A pesar, por tanto, de las excepcionales condiciones de Venezuela, estamos en la misma angustiosa situación económica y social de muchos otros países latinoamericanos, que se agudiza y empeora cada vez más. Por ello el problema del desarrollo en nuestros países no puede plantearse como un posible medio entre muchos para superar la etapa de deficiente industrialización y de desnivel en los ingresos en que se encuentran la mayoría de ellos. El desarrollo, como instrumento revolucionario para eliminar la pobreza y elevar el nivel de vida de la población, no puede dejar de realizarse. Sin embargo, frente a esta necesidad, surge una pregunta ineludible: ¿Cómo lograr ese desarrollo?⁶⁴.

En los países occidentales hoy adelantados o desarrollados, el proceso de desarrollo se llevó a cabo durante un largo o larguísimo período fundamentalmente conducido por empresarios individuales. La actuación del Estado en dichos países tuvo un ámbito restringido, limitándose sus medidas, a veces, a proporcionar solamente facilidades o transporte, pues las decisiones que se adoptaron sólo fueron en base a ideas vagas acerca del progreso general, con frecuencia sin mayor confianza en su éxito. Por ello, en general, el proceso no tuvo ni siguió un ritmo regular, sino que se interrumpió por trastornos y crisis. En muchos aspectos el proceso se hizo a costa de bastante energía desperdiciada, por lo que dicho proceso de desarrollo se ha calificado, por Jan Tinbergen, como un proceso de prueba y error⁶⁵. Sin embargo, el proceso de desarrollo al cual necesariamente deben incorporarse los países latinoamericanos no puede, en ningún caso, ser un proceso lento, por lo que la conocida secuencia de Rostow, por lenta, nos es inaplicable⁶⁶. Al contrario, si la

63 Las zonas de marginalidad urbana se han expandido geográfica y demográficamente. Por ejemplo en 1958, en el Área Metropolitana de Caracas, la zona de miseria urbana estaba representada por 49.746 viviendas habitadas por 263,746 personas; y en 1970, la misma zona estaba formada por 130.000 viviendas habitadas por 730.000 personas, lo cual representaba el 33 % de la población total del Área Metropolitana. V. FEDERICO BRITO FIGUEROA, *op. cit.*, p. 94. En una información de prensa elaborada sobre la base de la Encuesta sobre el Estudio Real de la Vivienda en Venezuela, se señaló que en 1973 la población del Área Metropolitana de Caracas era de 2.615.484 habitantes, correspondiendo un 44,9 % a población marginal. V. *El Nacional*, Caracas, 10 de agosto de 1973, p. D-8.

64 Cfr. ALLAN R. BREWER-CARIAS, *Una Revolución para el Desarrollo*, *cit.*, p. 15.

65 V. J. TINBERGEN, *La Planeación del Desarrollo*, México, 1966, p. 7.

66 En base a la forma como se realizó el proceso de desarrollo en los países industrializados es que W. W. ROSTOW precisó su secuencia del desarrollo económico, en tres fases: un largo período, de casi un siglo, en el que tienen lugar las condiciones previas a lo que él llamó el *take-off*, es decir, el despegue; en segundo lugar, el "despegue" mismo que se produce en dos o tres décadas; y por último, un prolongado período final, en el que el desarrollo es normal y realmente automático. V. W.

alternativa de los mismos es sólo el desarrollo, es decir, prosperar, pero "prosperar en un mundo en el que aumentan la miseria y el hambre" y "en el que ruge cada día más la rebelión"⁶⁷, ese objetivo sólo puede lograrse a corto plazo. Ahora bien, frente a la exigencia revolucionaria del desarrollo, es necesario tener en cuenta que podría argumentarse que en los países hoy altamente industrializados no se produjo ninguna revolución para lograr los grados de progreso y bienestar que hoy tiene y que, al contrario, estos grados de progreso se lograron a través de una larguísima evolución, realizada sobre la base de un liberalismo económico casi absoluto. Es evidente que esta evolución pudo ser válida en el siglo pasado. Sin embargo, actualmente, y si nos planteamos los problemas de los países en vías de desarrollo, el argumento liberal y esa lenta evolución están totalmente fuera de lugar, y ello porque los países en vías de desarrollo tienen unas características peculiares, que, situándonos en este último tercio del siglo xx, hacen materialmente inútil la comparación entre aquel proceso que vivieron las naciones hoy altamente industrializadas y la situación de nuestros países. La comparación que pueda hacerse en ese sentido, en lugar de aclarar el panorama y resolver los problemas, puede más bien oscurecerlos y confundir su solución. Basta recordar, por ejemplo, que las condiciones del despegue del proceso de desarrollo en estos países se ha considerado con razón, como una de las páginas más tristes de la reciente historia social de la Humanidad. La revolución industrial, origen de este proceso, se realizó sobre condiciones de injusticia social, pocas veces alcanzadas. Nadie duda, por tanto, que el mundo industrial moderno de la actualidad se construyó sobre una injusta explotación de un proletario sin protección⁶⁸.

Cuán diferente es, sin embargo, la etapa de despegue que se nos presenta a los países latinoamericanos, en la cual, no sólo es imposible, sino que tampoco es deseable partir de una situación social como la que caracterizó al despegue en estos otros países hoy altamente industrializados. Al contrario, si la alternativa es que América Latina se incorpore decididamente a un proceso de desarrollo, eso lo debe hacer en condiciones de protección y garantías sociales (justicia social) mejores a las que hoy existen; muchas de las cuales están ahora alcanzándose en otros países más desarrollados que los nuestros.

Por otra parte, paralelamente a esta situación; actualmente somos testigos de lo que se ha denominado la revolución de las expectativas crecientes, caracterizada porque se exigen cada vez más actividades y realizaciones concretas del Estado, lo cual ha provocado la necesidad de que éste intervenga en sectores que cada vez se amplían más. Ello ha caracterizado ese cambio del Estado abstencionista del siglo pasado, por un Estado intervencionista

W. ROSTOW, "The Take-Off into Self-Sustained Growth", en *Economic Journal*, LXVI, 1956, pp. 25 a 48, publicado además en J. Finkle and R. Gable (ed.), *Political Development and Social Change*, N. Y., 1971, pp. 143 y ss.

67 V. JOSUÉ DE CASTRO, "Un Plan para el Tercer Mundo", en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, número 44, Caracas, agosto 1967, p. 1.

68 Cfr. ALLAN R. BREWER-CARÍAS, *El Proceso de Reforma Administrativa en Venezuela*, cit., pp. 14 y 15.

que caracteriza al Estado moderno en la actualidad. Bajo otro ángulo, el cambio se ha operado de un Estado liberal-burgués de Derecho, como el que surgió de la Revolución Francesa, por un Estado social de Derecho, como el que caracteriza la estructura estatal de nuestros días⁶⁹. Lejos están, por tanto, frente a esta situación, las posibilidades reales de un liberalismo tradicional para poder guiar un proceso de desarrollo en este último tercio del siglo xx, sobre todo en una época en que la Humanidad está sometida a unos tan profundos cambios económicos y sociales, como quizá nunca se habrían producido en un lapso tan corto. Es evidente entonces la imposibilidad de que frente a este devenir histórico cada vez más apremiante, el proceso de desarrollo al cual deben incorporarse los países latinoamericanos pueda ser un proceso sometido a esa larga evolución y, por tanto, pueda ser un proceso lento. Al contrario, es necesario e imprescindible que el proceso sea rápido, que sea lo más rápido posible, y que se realice al menor costo posible y con los resultados más efectivos posibles; sobre todo si se tiene en cuenta que las sociedades de nuestros países, en muchos grados y aspectos, están cada vez más conscientes de sus situaciones de marginalidad, debido a ese enorme progreso de los medios de comunicación social.

Ahora bien, para que pueda ser a corto plazo un proceso de desarrollo, es necesario, evidentemente, que ese proceso se promueva y se dirija. No puede, por tanto, ser un proceso espontáneo⁷⁰; no puede ser un proceso natural llevado por las solas fuerzas del mercado, sino que necesariamente tiene que ser un proceso provocado, un proceso dirigido, en definitiva, un proceso planificado, y es evidente que el Estado, la representación organizada de la sociedad, es el único ente con capacidad, con poder y con posibilidades para provocar, para dirigir y para planificar ese desarrollo acelerado. He aquí quizá otras de las resaltantes características del proceso de desarrollo en nuestros países en América Latina: precisamente, el papel preponderante del Estado en la promoción, fomento, dirección y planificación de ese desarrollo.

En la actualidad, entonces, están indisolublemente unidos el desarrollo y la planificación, y en el campo económico, el desarrollo económico y la pla-

69 Sobre esto v. el capítulo 5.

70 *Cfr.* GUNNAR MYRDAL, *Beyond the Welfare State*, London, 1961, p. 88. HELIO JAGUARIBE destaca en este sentido que sólo en casos raros de carácter estadístico e históricamente irrepetibles como el caso de Gran Bretaña y algunas de sus colonias, el desarrollo se realizó en una forma completamente espontánea. El desarrollo de Francia y Alemania antes de la Primera Guerra Mundial se realizó al contrario dentro del esquema de intervención del Estado, calificado como "Bismarc-kismo", v. *op. cit.*, p. 12. Es claro, entonces, que en todos los países en vías de desarrollo se ha tomado clara conciencia de que en ellos no se repetirá el modelo histórico basado en el libre juego de las fuerzas del mercado que permitió a las naciones hoy industrializadas, en su oportunidad, avanzar lentamente por el camino del desarrollo y bienestar. Por ello, se ha buscado la solución de los problemas a través de un intervencionismo estatal, que lamentablemente hasta ahora ha sido, con frecuencia, esporádico, tímido, débil e inorgánico. Sin embargo, esa muchas veces cara experiencia, ha creado conciencia de la necesidad ineludible de tomar esas decisiones políticas en forma coherente y simultánea, es decir, a través de un plan, *Cfr.* SERGIO MOLINA y EDUARDO BOENINGER, "Necesidad y Contenido de la Planificación", en *Mensaje*, número 123, Santiago de Chile, octubre 1963, p. 601.

nificación económica⁷¹. Pero al hablar de planificación y desarrollo es necesario tener en cuenta, ante todo, que el desarrollo conlleva grandes repercusiones respecto de la situación estructural existente, pues necesariamente implica una transformación de las estructuras económicas, sociales y culturales⁷². En esta forma el desarrollo no puede identificarse con el solo crecimiento económico; es decir, con el progreso de las estructuras económicas y muchísimo menos, con el solo desenvolvimiento de las estructuras económicas privadas. En este sentido desarrollo no es desarrollismo, es decir, crecimiento económico basado sólo en la iniciativa privada, pues ello en ningún caso provocará el desarrollo social, esencial en la concepción global del desarrollo⁷³. Al contrario, como se ha señalado, profundas transformaciones y cambios es necesario realizar en las estructuras económicas y sociales, que bien podrían calificarse como las de una revolución, sobre todo si se tienen particularmente en cuenta las características de las realidades actuales de América Latina⁷⁴. Por ello, en este estudio partimos, como premisa funda-

-
- 71 Por supuesto que no es éste el lugar para plantearnos las discusiones de orden filosófico y político que han surgido en relación a la compatibilidad de la planificación y de la libertad humana. Ello, por lo demás, sería completamente inútil y bizantino. Actualmente, la discusión no estriba ya en la necesidad o no de la planificación, sino en su alcance y formar; pues como lo señala LA PALOMBARA, resulta inconcebible cualquier cambio importante sin una intervención activa del Estado. V "Introducción", en J. La Palombara (ed.), *Burocracia y Desarrollo Político*. Buenos Aires, 1970, p. 16.
- 72 V. ALLAN R. BREWER-CARÍAS, *Una Revolución para el Desarrollo*, cit., 18, v. *Derecho y Desarrollo*, Caracas, 1971, p. 12. En efecto, si bien, como señala O. SUNKEL, es cierto que hay acuerdo general en cuanto a la necesidad del desarrollo, muchos olvidan que éste, en América Latina, definitivamente implica un cambio estructural y este tipo de cambio es perjudicial para muchos intereses poderosos, es decir, las políticas cuyo objetivo sea realizar estas transformaciones fundamentales afectarán intereses privados y exigirán, por tanto, nuevas formas de comportamiento compatibles con el desarrollo acelerado. Este, en todo caso, no se realizará con la sola planificación económica, sino que requerirá de una completa nueva filosofía sobre las funciones del Estado, v una cabal reorganización de los medios y objetivos de la acción del Estado. V. O. SUNKEL, "Change and Frustration in Chile", en Claudio Véliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*, Oxford, 1965, pp. 143 y 144. De ahí la importancia del factor institucional en el proceso de desarrollo.
- 73 Cfr. ALLAN R. BREWER-CARÍAS, *Derecho y Desarrollo*, cit., p. 12.
- 74 Tal como lo ha señalado R. VEKÍERMANS: en primer lugar una realidad demográfica que se traduce sobre todo en América Latina, en que los pobres son y serán cada día más numerosos que los privilegiados, pero no ya en las proporciones del pasado más o menos inmediato, sino en proporciones que sólo una inteligencia y una imaginación enteramente volcadas hacia el futuro serán capaces de concebir. Se trata de una realidad demográfica que dará origen a una nueva faz de América Latina: la faz del pueblo, pobre y abrumadoramente mayoritario. En segundo lugar, una realidad científico-tecnológica, que ha conducido a que el futuro del mundo en los próximos treinta años sea materialmente impredecible desde el punto de vista de las comunicaciones y del imperio de los ordenadores; y en tercer lugar, una realidad estratificada, por el creciente desnivel y desigualdad entre países desarrollados y países subdesarrollados, y en éstos, entre las clases dominantes y las clases inferiores; desigualdades sobre las cuales van tomando conciencia todos los medios sociales, a través de los cada día más avanzados mecanismos de difusión y comunicación. V. "La Reforma Social o la Reforma de las Reformas", en *Mensaje*, número 123, cit., p. 506.

mental, de la constatación de que en nuestros países no puede pretenderse lograr el desarrollo a través de las estructuras tradicionales, pues en realidad éstas actualmente funcionan como freno. Como consecuencia, o nuestros países encaran definitivamente esas transformaciones o simplemente, a largo plazo, se extinguen como tales. En esta forma es clara la alternativa futura en los próximos años: o desarrollo o mayor subdesarrollo, sin posiciones intermedias.

Ahora bien, en América Latina, la más importante estructura a transformar, es la estructura social, para lograr la participación real y efectiva del pueblo en la vida social, económica y política, como protagonista del cambio y del desarrollo. La reforma social implica entonces, directamente, esa tan repetida consigna de las instituciones formales de nuestros países, de la elevación del nivel de vida de la población y la clave de su realización está en la redistribución de la riqueza y en la eliminación de la disparidad actual del ingreso, lo cual no es posible si se deja al sistema económico actuar por su cuenta⁷⁵. En efecto, hasta ahora, y quizá en ello esté la ausencia de una verdadera clase media en América Latina, los verdaderos beneficios del crecimiento económico fundamentalmente han recaído al vértice de la pirámide de la distribución del ingreso: los ricos se enriquecen más y los pobres se empobrecen más, según la repetida apreciación. Los sectores medios⁷⁶ no han adquirido conciencia de clase capaz de provocar las transformaciones que, por ejemplo, la clase media produjo en Gran Bretaña⁷⁷ sino que, generalmente, tienen consistencia transicional hacia los sectores dominantes económicamente, ahondando el abismo que separa a éstos respecto a las clases marginales. Por ello, dentro de las reformas sociales de primera importancia y que, por ejemplo, tocan aspectos de seguridad social y educación, está la búsqueda de promoción y consolidación de una amplia clase media capaz de provocar los cambios exigidos por el desarrollo, en sustitución de los sectores medios tradicionales cuyo único objetivo ha sido convertirse en terratenientes o asimilarse a la aristocracia económica, en lugar de haber realizado las reformas exigidas por el desarrollo⁷⁸.

El sistema social actual, por otra parte, no está dirigido a la incorporación de los marginados a la vida económica y social de los diversos países, sino

75 Es claro que cuando nos referimos a la redistribución de la riqueza y la reordenación del ingreso no sólo aludimos a los estratos sociales, sino a las áreas geográficas o regiones de cada uno de nuestros países. De ahí la política de regionalización del desarrollo. V. lo indicado en el capítulo 16.

76 Según la expresión de J. JOHNSON, *Political Change in Latin America, The Emergence of the Middle Sectors*, Stanford Univ. Press., 1969.

77 En relación a esto, CLAUDIO VELIZ ha señalado que los miembros de la burguesía británica fueron conscientes de su forma única de hacer las cosas y fueron orgullosos de ello. Lejos de querer imitar las maneras y moral de la aristocracia tradicional, impusieron con éxito las suyas a la nación en su conjunto. V. "Introduction", en C. Veliz (ed.), *op. cit.*, pp. 6 y 7.

78 En este sentido, con razón, se ha considerado a la clase media en América Latina como un "grupo de presión", V. Luis RATINOFF, "The New Urban Group: The Middle Class", en Seymour Martin Linset and Aldo Solari, *Elites in Latin America*, Oxford, 1970, p. 69.

que al contrario, en muchas ocasiones parecería contribuir a hacerlos más marginales: piénsese, por ejemplo, en algunas de las diversas reformas "sociales" que se han realizado en muchos países latinoamericanos y que han estado dirigidos a consolidar burocracias oficiales y sindicales, o grupos y gremios privilegiados dentro del contexto social. Allí están los sistemas paralelos y diferentes de seguridad social —todos creados en perjuicio del verdadero sistema de seguridad social que tendría que proteger a las clases marginales— destinados a proteger a minorías burocráticas o gremiales; las reformas tributarias que no afectan a los que deberían ser, por poderosos económicamente, realmente contribuyentes, y las alzas crecientes de salarios dentro de minorías sindicalizadas. Todas esas reformas no han tocado el fondo de la cuestión social, es decir, la incorporación de los marginados al proceso político, económico y social, sino a minorías empleadas, pues hay que tener en cuenta que la población marginal de América Latina —subempleada o desempleada— que no se beneficia de exenciones tributarias, ni de salarios sindicalizados, ni de sistemas de protección social paralelos, ni de viviendas, pues no tienen empleo real, configura un alto porcentaje de la población activa actual y ello sin hacer referencia al hecho de que más del 50 % de la población en general en nuestros países, es menor de edad.

En particular, por supuesto, al hablar de la reforma social quizá la pieza fundamental de ella es la reforma educacional, pues una de las características de nuestro subdesarrollo es que un grandísimo porcentaje de nuestra población no tiene acceso ni siquiera a la enseñanza primaria y fundamental. La educación, en la comparación entre países desarrollados y subdesarrollados, se convierte entonces no sólo en el primer factor del desarrollo, sino también de expansión económica, pero con la característica de que, como lo ha destacado el Informe Faure, por primera vez en la historia tanto en los países desarrollados como subdesarrollados, ahora la educación debe estar comprometida para preparar al hombre para un tipo de sociedad que todavía no existe⁷⁹. De ahí que no sea exagerado afirmar que la base primordial de la adquisición de un alto nivel de vida, radica en el nivel educacional de la población, y este nivel educacional en forma masiva sólo puede lograrse a través de la reforma del sistema de la educación, para eliminar el analfabetismo, el ausentismo escolar y la enseñanza muchas veces clasista, y, al contrario, preparar al hombre para la democracia, el desarrollo y el cambio⁸⁰.

Por otra parte, dentro del mismo campo de la estructura social, debe ampliarse la acción del Estado para la protección y cuidado de diversos sectores de la población que lo necesitan y particularmente de los menores que carecen, permanente y temporalmente, del cuidado de padres y guardianes. El Estado debe entonces asumir la educación, inclusive familiar de los cada vez más numerosos niños y menores que viven —si es que puede llamarse vida— en nuestros barrios. Frente al panorama de los menores de los miserables suburbios de las grandes ciudades, es una falacia imperdonable hablar

79 UNESCO, Edgar Faure (ed.), *Learning to be (The World of Education today and tomorrow)*, cit., p. 13.

80 Cfr. ALLAN R. BREWER-CARIAS, *Una Revolución para el Desarrollo*, cit., p. 21.

del derecho y deber a la educación y de la libertad de escoger la educación de los hijos. Allí ni hay derecho ni hay libertad, lo que hay es miseria e indigencia.

Frente a la cuestión social en América Latina, la cual se agrava progresivamente por el aumento de población, la desnutrición, el analfabetismo y la marginación de la educación, el bajo ingreso, la vivienda insalubre o inexistente o el desempleo o subempleo, surge más que evidente la necesidad de que el Estado asuma el papel activo que le corresponde para conducir y provocar el desarrollo social. La sola expansión espontánea y puramente privada de la economía o de la caridad social, lo que producirá será la agudización de las contradicciones e injusticias del mundo social actual, sobre todo si se tiene en cuenta lo creciente de las expectativas de las áreas marginales por los medios de comunicación que incitan al consumo, no sólo de lo que no se tiene, sino de lo que no se puede alcanzar en su situación marginal.

Por otra parte, las estructuras económicas requieren asimismo de grandes y audaces transformaciones, para incorporar nuestros países al desarrollo. Entre ellas, por ejemplo, y por lo clásico, debe destacarse la propiedad, tal como ahora existe. A pesar de todas las transformaciones que ha sufrido por la incorporación a su esencia de la función social que debe cumplir y por los efectos de la reforma agraria y el desarrollo urbano, varias reformas se imponen en este campo, pues ni el sistema capitalista liberal clásico, ni el neocapitalismo son adecuados para provocar el desarrollo real en los países subdesarrollados. La propiedad agraria, por ejemplo, requiere de muchas transformaciones como consecuencia de la reforma agraria, pues la distribución en la tenencia de la tierra sigue siendo de una gran desigualdad en relación a la explotación agrícola, además de realizarse ésta, todavía, en general, por ocupantes o arrendatarios que no tienen la propiedad de la tierra⁸¹. En este mismo aspecto basta recordar que la mayor parte de las áreas rurales latinoamericanas, donde se concentra buena parte de la población del continente, viven todavía al margen de la vida ciudadana, imperando en ellas un paternalismo y un caudillismo local, íntimamente ligados al latifundismo inculto y ocioso. El desarrollo económico de nuestros países, ello es evidente, no debe situarse sólo en la industrialización, sino en la actividad agrícola hecha más productiva, a través de la reforma agraria⁸², aun cuando este concepto, de los más polémicos en América Latina y en Venezuela en los últimos años, muchas veces haya sido desfigurado, para recubrir, con las mismas palabras, realida-

81 La propiedad de la tierra productiva en Venezuela, a pesar de los progresos realizados en el campo de la reforma agraria desde 1960, sigue concentrada, pues en 1956, el 1,7 % de los propietarios poseían el 74,5 % de la tierra, y el 66,9 % de aquéllos poseía en cambio sólo el 2,2 % de la tierra (*cfr.* "Reforma Agraria y desarrollo en Iberoamérica", *Revista de Estudios Agro-Sociales*, número 53, extraordinario, Madrid, 1965, p. 50). Esa situación, si bien ha sufrido modificaciones, aún no ha sido transformada radicalmente.

82 Por ejemplo, JACQUES CHANCHOL, destaca que el desarrollo de América Latina en el futuro, sólo podrá alcanzarle por el logro combinado de la reforma agraria, la industrialización y la integración económica regional, lo que constituye la concepción política de un nuevo nacionalismo continental. V. "Land Tenure and development in Latin America", en C. Veliz (ed.), *op. cit.*, p. 81.

des inocuas sin ningún significado de cambio real, y que al contrario, mediante él y a costa de los recursos públicos, se hayan enriquecido antiguos latifundistas.

La propiedad urbana, por su parte, y en base al enorme proceso de urbanización que ha venido sufriendo y sufrirá en el futuro América Latina, también requiere de una transformación radical. En la actualidad, la propiedad urbana es un simple medio de especulación y la ocupación irracional de áreas suburbanas por las clases marginales, una necesidad para sobrevivir. El valor de la tierra urbana requiere de una regulación cada vez mayor, para garantizar realmente usos adecuados, existencia y disponibilidad de áreas de expansión urbana y la realización del proceso de renovación urbana que requieren nuestras ciudades.

En el campo de la empresa en general, una real participación de los trabajadores en el resultado de su esfuerzo, exigirá indudablemente la incorporación dentro de nuestro esquema económico, de los difundidos criterios de propiedad social, participación en la gestión y empresa cooperativa. En el campo industrial y de la realización de actividades extractivas, la reafirmación de la participación cada vez más creciente del Estado, garantizará la utilización de los resultados económicos de dichas actividades en beneficio de nuestros países. En este sentido, por ejemplo, la participación progresiva y decidida del Estado en una industria como la petrolera en Venezuela, participación que no debe ser sólo consecuencia de una política impositiva, sino de la asunción por el Estado de actividades de exploración, explotación, refinación y transporte, debe ser una de las características fundamentales de la reforma de las estructuras económicas. En este sentido el proceso de nacionalización de las materias básicas de exportación de los países latinoamericanos no debe detenerse, sino, al contrario, ser cada vez más progresivo.

Por otra parte, la incorporación al desarrollo exige la formación de canales y la canalización racional y nacionalista de los mismos. En este sentido, las medidas generales en América Latina de participación del capital nacional en actividades tales como bancarias y de seguros, deben marcar la orientación en el futuro. En particular, la regulación de las inversiones extranjeras y su participación en el proceso de nuestros países es quizá uno de los aspectos de mayor significación en la reforma de las estructuras económicas y en ello, la participación del Estado es de primordial importancia. Por una parte, el Estado debe estar en capacidad de poder canalizar las inversiones nacionales y extranjeras dentro de las áreas productivas o regionales más convenientes al país y exigir la adecuada transferencia de tecnología para asegurar la participación del país en los beneficios de la actividad productiva⁸³; y por la otra, debe estar en capacidad de acumular capital rápidamente a

83 Es de destacar, en este sentido, la importancia de la Decisión número 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que establece el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías. V. en *Gaceta Oficial*, número 1.620. Extraordinario de 1 de noviembre de 1973, p. 24. V. sobre dicha Decisión, O. PADRÓN AMARÉ. *Régimen del Capital Extranjero y la Tecnología en el Pacto Andino*, Caracas, 1973. En todo caso, es conveniente insistir, como lo destaca V. URQUIDI, que la actitud frente a la inversión extranjera en

través del sistema fiscal y del crédito público para disminuir la proporción extranjera del capital requerido para el proceso económico, a la vez que mantener la más alta rata posible de crecimiento. Además, el Estado debe deliberadamente intervenir en el fomento del ahorro personal y societario a través de la socialización o colectivización de la formación de capitales⁸⁴.

Por otra parte, dentro de la reforma de la estructura económica se destaca la necesidad de atenuar la dependencia y la dominación extranjera, originadas entre otros factores, por la explotación de materias primas, la degradación de los términos de intercambio, y la poca capacidad de compra derivada de la necesaria importación de productos elaborados, y aun de bienes de consumo. De ahí la política de industrialización a través de la sustitución de importaciones ya ensayada en América Latina. Sin embargo, la manipulación de dicha política por ejemplo, en Venezuela, a través de un esquema proteccionista no planificado, no sólo no ha contribuido a reducir cuantitativamente las importaciones⁸⁵ sino que por haberse realizado el proceso a costos tan elevados, derivados del alto proteccionismo arancelario, no es posible ahora exportar lo que se produce, y en todo caso, el límite de crecimiento está en la dimensión del mercado, que es estrecho e insuficiente en nuestros países. La dependencia económica entonces continúa y posiblemente continuará creciendo, mientras nuestros límites de expansión estén en las fronteras nacionales. De ahí el camino de la integración económica como fundamento de nuevos moldes para el desarrollo, y que se basa en la formación de un mercado que haga posible la producción en gran escala y la especialización económica, actualmente segmentada por compartimientos estancos. Sin embargo, ciertamente, el proceso de integración económica, si no se sabe dirigir, puede contribuir aún más a la "sucursalización" acelerada de la región, a través de la formación de empresas multinacionales extralatioamericanas, en lugar de contribuir al logro de nuestra real independencia exterior⁸⁶. En todo caso el

nuestros países debe ser realista y pragmática: quiérase o no, en el futuro, el desarrollo latinoamericano exigirá el flujo de capital foráneo a la región y su utilización deberá realizarse mediante la elaboración y aplicación de una política que garantice la intervención y control del Estado y el beneficio razonable que aquél espera. V. V. URQUIDI, "Some Implications of foreign investment for Latin America", en Claudio Veliz (ed.). *op. cit.*, pp. 113 y 114.

- 84 Un ejemplo de ello es la Ley del Mercado de Capitales dictada en Venezuela el 30 de abril de 1973.
- 85 Tal como se dijo, en realidad antes de sustituirse las importaciones considerando el valor total de las mismas, lo que se ha realizado en nuestros países es una modificación en la composición de ellas: ya no se importan bienes de consumo, pero sí productos intermedios, necesarios ahora debido al tímido proceso de industrialización, que se utilizan para producir aquellos bienes de consumo. Sobre esto, v. en Venezuela, BRAULIO JATTAR DOTI, *La integración Latinoamericana en el presente*, Caracas, 1966, pp. 42 y ss.; LEOPOLDO DÍAZ BRUZUAL, "Introducción a la Realidad Económica", en *Venezuela 68, La Realidad Nacional*, Caracas, 1968, p. 144.
- 86 En este sentido deben destacarse los esfuerzos realizados en el Grupo Andino de integración subregional (Acuerdo de Cartagena) por lograr una "subregionalización" de las empresas multinacionales. En dicho proceso de integración estas sólo son las empresas con domicilio en la subregión; de capital subregional mayoritario reflejado en la dirección de la empresa, aportado por inversionistas nacionales de al menos dos países miembros y en el cual no puede haber una participación de inver-

proceso de integración económica latinoamericana, particularmente el proceso subregional de los países andinos, traerá y está trayendo consecuencias y modificaciones en las estructuras económicas tradicionales de producción. Entre otras cosas, la integración económica producirá por ejemplo la contracción de una serie de actividades económicas en diversos países, al mismo tiempo que la expansión en otros, por la especialización económica que originará la economía de escala. Pero no sólo producirá reformas en las estructuras productivas, sino que la integración económica desde el punto de vista político y jurídico, traerá a América Latina transformaciones aún no evaluadas en su totalidad y que incidirán no sólo sobre el mismo concepto de soberanía y Estados nacionales, sino sobre el propio régimen de los extranjeros. Sin embargo un verdadero y completo proceso de integración en América Latina, no parece ser viable sin pensar paralelamente en una reforma de nuestros sistemas constitucionales, que ciertamente, no tienen vocación integracionista⁸⁷.

En todo caso, si la estrategia de industrialización en América Latina debe ser cambiada, concomitantemente a esa transformación, debe cambiarse la política de comercio exterior⁸⁸; y en este cambio, el papel del Estado es indispensable a nivel del comercio exterior, latinoamericano e internacional, tanto como garantía para la producción de un real cambio en la estructura económica y en la promoción de exportaciones, como para la resolución de las serias contradicciones causadas en este contexto por el progreso científico y tecnológico⁸⁹.

Todo este panorama de problemas y cambios estructurales resultantes del proceso de desarrollo latinoamericano, pone en evidencia la tarea que el Estado debe asumir en nuestros países, sobre lo que consideramos indispensable insistir.

sión extranjera mayor al 40 % del capital; y que tienen un interés subregional, es decir, que participen en programas sectoriales de desarrollo industrial y en proyectos de infraestructura, en programas de racionalización de la producción de industrias existentes o en programas conjuntos de desarrollo agropecuario. V. artículos 8 y 10 de la Decisión, número 46 de diciembre de 1971 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena sobre el Régimen Uniforme de las empresas multinacionales, v. en *Gaceta Oficial*, número 1.620, Extraordinario de 1 de noviembre de 1973.

87 V. ALLAN R. BREWER-CARÍAS, *Los Problemas Constitucionales de la Integración Económica latinoamericana*, Caracas, 1968.

88 Es de destacar, en este sentido, el reciente esfuerzo indicado en Venezuela mediante la Ley de Incentivos a la Exportación y la Ley que crea el Fondo de Financiamiento de las Exportaciones, de 28 de septiembre de 1973.

89 V. R. PREBISCH, *Change and Development; Latin America great task*, N. Y., 1971, pp. 201 y 233.

CAPÍTULO 3.

EL PAPEL DEL ESTADO EN EL PROCESO DE DESARROLLO

Del análisis anterior, de algunos aspectos de la situación actual del proceso de desarrollo latinoamericano y de algunos de los cambios que el mismo exigirá en las estructuras económicas y sociales, surge con absoluta evidencia algo que anteriormente destacamos: es absolutamente inimaginable la incorporación de nuestros países a un proceso autónomo e independiente de desarrollo y la realización consecuente, en ellos, de la serie de cambios y transformaciones que se exigen en las estructuras tradicionales, sin una neta, oportuna y enérgica intervención del Estado. En otras palabras, así como es inimaginable el proceso de desarrollo sin un cambio ordenado de las estructuras —y de ahí la planificación, para asegurar el menor costo y lapso posible en esa empresa—, es evidente que también es inimaginable el desarrollo sin la participación activa del Estado, como actor y agente en el proceso, y no como espectador. En efecto, un cambio de estructuras afecta directamente a quienes usufructúan de las injusticias del subdesarrollo, por lo que es cierto que utilizarán y utilizan todos los medios a su alcance para rechazarlas o para hacerlas inoperantes. De ahí que sea necesario el fortalecimiento y la intervención del Estado a fin de que mediante el poder público, las reformas y transformaciones lleguen a hacerse realidad.

Ello, sin embargo, no será tarea fácil, pues en América Latina, a lo largo de todo el proceso de formación y consolidación de los Estados nacionales, lo normal es que quienes han detentado el poder económico han controlado también el poder político. Las instituciones políticas liberales, por otra parte, fueron estructuradas para facilitar y permitir esa participación, y en ese sentido fueron y han sido efectivas. En todo caso, e históricamente ello es irrefutable, el Estado en América Latina, y particularmente en Venezuela, ha sido utilizado como instrumento de las clases económicas dominantes. En Venezuela, no hay duda de que éstas lo utilizaron instrumentalmente durante todo el siglo pasado y la mayor parte del presente, y sólo ahora, en los últimos recientes años, es cuando comienza a dar ciertos síntomas de autonomía, los cuales precisamente, son los que se hace necesario desarrollar institucionalmente para convertirlo en instrumento de desarrollo al servicio de las mayorías nacionales.

En efecto, parece fuera de toda discusión la apreciación de que buena parte de la intervención del Estado que normalmente se ha realizado en América

Latina en las últimas décadas, en general, no ha sido realmente para el cambio, sino para preservar el *statu quo*, y si algún tipo de acciones estatales pueden identificarse como de tipo social, inclusive con algunos sacrificios para las clases económicas dominantes, ello se permitió precisamente porque a pesar de ello, no ponían en peligro su control sobre el poder político¹. Sin embargo, esto no significa que en las décadas pasadas no se hayan realizado esfuerzos en materia de desarrollo. En efecto, nuestros países han intentado llevar adelante, desde hace algunos años, una política de desarrollo, pero en muchos casos dicha política, no sólo ha carecido de objetivos bien establecidos, sino que se ha iniciado por fuerza e influencia de presiones mundiales extrañas a ellos, y por la posesión de una serie de recursos básicos y estratégicos². Por ello, puede decirse que hay consenso en América Latina, en relación a considerar que los progresos económicos y sociales en las últimas décadas en la región, no han sido el resultado de la formulación consciente de una política de desarrollo que haya sido seguida por los diversos países³, sino más bien consecuencia de un accidente histórico⁴ o de circunstancias externas⁵ a la región, como consecuencia fundamental de la crisis mundial. Por supuesto que en dicho proceso la burguesía empresarial y el proteccionismo del Estado —fundamentalmente esto último—, jugaron un papel fundamental. Ello se evidencia, inclusive en los países como Venezuela que se incorporaron al proceso de industrialización a partir de la década de los cincuenta, y que ni siquiera supieron extraer las consecuencias y conocer las experiencias del proceso en los demás países. En todo caso, el proceso de industrialización y sustitución de importaciones tuvo el apoyo decidido de los empresarios porque allí vieron una fuente excepcional de ganancias protegidas y aseguradas por la acción estatal, y de las burocracias oficiales, porque vieron en el proceso no sólo la solución mágica de los problemas eco-

-
- 1 En esta forma, la injerencia del Estado en el proceso económico ha sido admitida porque se ha orientado a mantener el estado actual de cosas, pero no para cambiarlo. Cfr. RAÚL PREBISCH, *Change and Development, Latin America great task*, N.Y., 1971, p. 213. Por otra parte, con razón se ha señalado que muchas de las reformas "sociales" que se ha permitido al listado realizar, se han llevado a cabo sin llegar nunca a amenazar el poder político de las clases económicas dominantes. V. Nicos POULANTZAS, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, 1972, p. 245.
 - 2 En todo caso, el desarrollo de esa política ha sido la intención de algunos dirigentes latinoamericanos y la preocupación constante de algunas oficinas técnicas que operan en la zona, como la CEPAL. Esa intención y preocupación han tenido sus reflejos, los cuales han contribuido en parte a la realización de las transformaciones operadas en nuestras naciones en los últimos años. La política de industrialización a través de la sustitución de importaciones ya señaladas, es el más claro ejemplo de ello.
 - 3 Por ejemplo v. C. FURTADO, "Political Obstacles to economic Growth in Brazil", en Claudio Veliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*, Oxford, 1965, p. 145.
 - 4 La expresión es de CLAUDIO VELIZ "Introduction" a C. Veliz (ed.), *op. cit.*, p. 5.
 - 5 La expresión la utilizan ANÍBAL PINTO, "Political Aspects of Economic Development in Latin America", en Claudio Veliz (ed.), *op. cit.*, pp. 10 y 12; JACQUES CHONCHOL, "Land tenure and development in Latin America", en Claudio Veliz (ed.) *op. cit.*, pp. 78 y 79; O. SUNKEL, "Change and Frustration in Chile", en Claudio Veliz (ed.), *op. cit.*, pp. 129 y 130.

nómicos y sociales, sino en algunos lamentables casos, un medio para favorecer a sus sostenedores y para mantener clientelas políticas. El proceso, sin embargo, no podrá continuar jugando el mismo dinámico papel que tuvo en las décadas pasadas desde el punto de vista económico, salvo que se produzcan esenciales cambios estructurales y se redefina el papel del sector público en el proceso de desarrollo.

Ahora bien, la intervención del Estado, necesaria e indispensable para el proceso de desarrollo a la que queremos hacer referencia, es aquella esencial en nuestros países para provocar, dirigir, orientar y planificar los cambios en las estructuras económicas y sociales exigidos por dicho proceso, para lo cual el Estado ha comenzado a dar signos de autonomía en relación a las clases económicas dominantes. En la consolidación de dicha autonomía y en la conversión del Estado en instrumento de desarrollo social para la mayoría de la población es que ahora todos los esfuerzos deben dirigirse. En este sentido, la problemática del Estado entonces, debe enfocarse a la luz de nuevos criterios adecuados a la realidad actual latinoamericana frente al desarrollo nacional: el Estado en este sentido debe convertirse en el agente de las reformas sociales, económicas y políticas exigidas por el desarrollo. Su función debe ser entonces, absolutamente activa, a través de la planificación, pero con un profundo respeto a la dignidad humana. Desarrollo, cambio de estructuras, Estado y planificación son entonces los cuatro elementos fundamentales en el planteamiento político de América Latina⁶. Pero para que el Estado actúe como agente principal del desarrollo —no como un agente secundario o de menor cuantía—, debe comenzarse por dotársele de instituciones que le permitan actuar como tal; y sólo así, podrá formular las políticas de desarrollo de manera que la planificación sea factible. Sólo a través de su fortalecimiento, las reformas que el desarrollo implica podrán ser ejecutadas. La transformación o cambio de estructuras que el desarrollo conlleva por tanto, abarca también las instituciones políticas y administrativas, ya que con las actuales, no podrá aquél impulsarse definitivamente.

Ahora bien, este fenómeno, particularmente claro en Venezuela, de los inicios de autonomización del Estado, cuya intervención comienza a dejar de ser de sólo proteccionismo y fomento a la iniciativa privada, y a estar orientada hacia el cambio económico y social, es lo que ha provocado el resurgimiento de las viejas consignas liberales de "libre empresa", "libre competencia" y "empresa privada" que antes no se oían. La intervención del Estado

6 Cfr. ALLAN R. BREWER-CARÍAS, *Una Revolución para el Desarrollo*, Caracas, 1970, p. 25. Esta ha sido, por otra parte, la opinión generalizada en América Latina en la década de los sesenta, y para darse cuenta de ello, basta citar a R. PREBISCH: "Si se quiere transformar fundamentalmente la estructura económica y social, la planificación es indispensable... Todo esto implica y requiere una clara intervención del Estado... El Estado tiene que intervenir". V. "Planificación y Democracia", en *Mensaje*, número 115, Santiago de Chile, 1968, pp. 683, 685 y 689. En todo caso, es interesante destacar cómo del análisis comparativo de los indicadores políticos y sociales del mundo, B. M. RUSSETT y otros autores llegan a la conclusión de que "una economía moderna no puede operar sin una sustancial actividad económica del Estado". V. BRUCE M. RUSSETT y otros, *World Handbook of Political and Social Indicators*, Yale, 1965, p. 308 y 309.

mediante la creación de incipientes y protegidas actividades industriales que se produjo en los inicios de la industrialización, nunca fue discutida, pues fundamentalmente benefició a los grupos empresariales; en cambio, la intervención del Estado tendiente a provocar un desarrollo social y económico de la colectividad, y no solamente de los grupos empresariales, es decir, a poner en vigencia una real democracia social y económica, por supuesto ha producido la reacción de éstos.

Ahora bien, en relación al papel del Estado durante el período del proceso de industrialización, debe también destacarse⁷ que la realización y desenvolvimiento de una verdadera política de desarrollo económico, con objetivos claramente establecidos, en muchos casos no fue posible debido a su manipulación mediante instrumentos e instituciones políticas, administrativas y jurídicas que pertenecen casi completamente al siglo pasado, cuando la economía de nuestros países giraba en torno a la "hacienda" como unidad básica, inclusive socio-política. Sin entrar a considerar si esos instrumentos, en lugar de contribuir al desenvolvimiento armónico político-económico de nuestros países a partir del siglo pasado, no hicieron otra cosa que arraigar fuertemente la estructura feudal en América Latina, lo que sí resulta ahora como notorio es que no son apropiados para permitir la realización de los imperativos del desarrollo y de la tecnología moderna⁸. En Venezuela, a finales de la década de los sesenta, la conducción del país a través de esas instituciones políticas, administrativas y jurídicas, ha producido un resultado evidente: el descrédito de esos mecanismos e instituciones como consecuencia de una ausencia de decisión política y de mando; es decir, como consecuencia de una vida política vegetativa —existencia del Estado y nada más—, sin precisión clara de políticas económicas y sociales, es decir, de una política de desarrollo nacional; o lo que es peor —como en el caso del reto del desarrollo—, si alguna vez se definió o se pretendió definir y planificar políticas, esas nunca fueron realizadas por ausencia de mecanismos reales y efectivos de decisión. En este sentido, puede decirse que una de las características resaltantes del Estado venezolano en los últimos años ha sido precisamente esa: la ausencia de decisiones políticas, y por tanto, de mando; y como ha dicho Philip Selznick "si falta el mando cuando es necesario, la institución

7 Cfr. ALLAN R. BREWER-CARIAS, *Una Revolución para el Desarrollo*, cit., pp. 26 y ss.

8 Lamentablemente, gran parte de los dirigentes latinoamericanos fueron formados en esos esquemas y mediante esas instituciones, ya superadas por las nuevas problemáticas de nuestros países, y ello ha contribuido aún más radicalmente a las fallas políticas actuales. Si nuestra generación ha podido apreciar por sí sola el cambio de orden económico y social que se ha producido en nuestros países en los últimos quince años, y ha comprendido que los problemas sociales de hoy no pueden ser resueltos ni suficiente ni adecuadamente ni siquiera con los instrumentos e instituciones de la década del cincuenta, resulta verdaderamente incomprensible que muchos de esos dirigentes todavía sigan pretendiendo dirigirlos con métodos, mecanismos e instituciones decimonónicas, que fueron los que ellos conocieron y a través de los cuales se formaron, y en algunos casos, por fuerza de aspectos políticos internos, añoraron. Cfr. ALLAN R. BREWER-CARIAS, *Una Revolución para el Desarrollo*, cit., p. 26.

comienza a ir a la deriva, expuesta a las presiones que encuentra en su camino o influida por tendencias oportunistas de poco aliento"⁹.

Ahora bien, esa ausencia de decisión política tiene su origen, ciertamente, en diversos factores que se entrecruzan y complementan y que surgen de la contradicción de las realidades actuales con las instituciones superadas, que por complicadas y muchas veces inútiles, no sólo carecen de funcionalidad, sino que estorban. Esta apreciación, por otra parte, tiene validez universal, por ejemplo, frente a la estructura de la administración, aun cuando surge con mayor evidencia en los países subdesarrollados¹⁰. Por ello, al pretenderse conducir un Estado contemporáneo subdesarrollado, donde se exigen, como señalamos, decisiones políticas ágiles, definidas y muchas veces audaces, mediante mecanismos institucionales que no se corresponden con la realidad económica y social, se produce entonces esa ausencia de decisión. La estructura del Estado y de la administración así como el sistema jurídico, entonces, son tan apropiados para los problemas del liberalismo o para la época de la escritura a mano y de los cálculos a tinta, que cuando se pretende tomar una decisión, el proceso de su formación está tan diluido y es tan complicado, que al final del mismo, no resulta decisión alguna, y es que, en esa forma, no puede haberla.

Pero la crisis institucional de Estado en estos países, además de producir como consecuencia una ausencia de decisión política y de mando, produce a la vez una enorme debilidad del poder público frente a las inevitables y muchas veces necesarias presiones de los grupos de intereses de la comunidad, particularmente de los grupos económicos. Ciertamente que esas presiones son muchas veces un efectivo mecanismo de control colectivo frente a posibles abusos del Estado. Sin embargo, se tornan nocivas cuando surgen indiscriminadamente ante cualquier actuación estatal, que, por ellas, en definitiva se detiene¹¹. En este sentido puede decirse que una política de desarrollo económico, con todas las reformas estructurales que implica, cuenta y contará con innumerables enemigos que la analizarán, no bajo el ángulo del beneficio colectivo que puede aportar a la comunidad, sino bajo el ángulo del beneficio que puede o no aportarle a sus intereses particulares¹². Frente a la

9 V. PHILIP SELZNICK, *El mando en la administración (Una interpretación sociológica)*, Madrid, 1962, p. 38.

10 Basta recordar aquí las palabras de Edouard Bonnefous, Ministro de la Reforma Administrativa en la IV República Francesa cuando constataba que "en la era del átomo, los servicios públicos han mantenido las grandes líneas de la organización napoleónica y utilizan aún procedimientos de los tiempos de la diligencia", y concluía afirmando que con esa estructura, realmente "es un milagro que la administración continúe asegurando la marcha de los servicios públicos", *La Reforma Administrativa*. Madrid, 1960, p. 12.

11 Cfr. ALLAN R. BREWER-CARÍAS, *Una Revolución para el Desarrollo*, cit., pp. 27 y 28.

12 Baste citar aquí un solo ejemplo, relativo a la integración económica latinoamericana entendida ésta como factor de desarrollo. Sobre ella, BELA BALASSA, uno de los teóricos de la integración económica, ha señalado con precisión que "en países con costos de producción relativamente altos —es el caso de Venezuela—, los usuarios verán con agrado la integración, pensando en el efecto de reducción de precios; en

inacción del Estado ante presiones de los grupos económicos muchas veces hay que llegar a la conclusión de que o hay una ausencia de preparación o imaginación en los cuadros administrativos, o las instituciones políticas son tan débiles que no resisten la más mínima presión, cuando al contrario, deben estar preparadas para resistir presiones que siempre surgirán cuando se busca un interés colectivo, lo cual por esencia implica el sacrificio de intereses privados. En este sentido, entonces, no puede seguirse admitiendo una administración que lo único que hace, materialmente, es no hacer nada, por no quererle hacer nada a nadie; un sistema jurídico que sólo protege y regula a grupos dominantes de carácter económico y que ignora a los sectores medios y marginales los cuales, quíerese o no, son los mayoritarios; y un sistema político que permite, por sus deficiencias, el enquistamiento de los grupos de presión en los cuerpos representativos, y en el cual no sólo no hay real participación y representación, sino que no se llega a aplicar, por el secular tutelaje militar tan característico de América Latina. En otras palabras, no puede seguir funcionando adecuadamente en América Latina un aparato institucional que en definitiva ni garantiza la democracia política, ni mucho menos la democracia social y económica, si se quiere alcanzar rápidamente niveles importantes de desarrollo económico y social en forma constante. Por ello, la importancia de la cuestión institucional en la problemática del desarrollo latinoamericano.

Sin embargo, la labor de pensar o crear instituciones tendientes a consolidar y fortalecer la autonomía y el papel del Estado en un proceso de desarro-

cambio —y es lo que ha sucedido en nuestro país— lo objetarán los productores que operan con altos costos". Concluye BALASSA su apreciación al señalar que la experiencia sugiere que los intereses de los productores tienen mayor influencia sobre las decisiones gubernamentales; de aquí que esas presiones probablemente tengan un efecto negativo en la integración" (v. *Teoría de la Integración Económica*, México, 1957, p. 16). Esto tuvo su más reciente aplicación práctica, en la actuación venezolana frente al Acuerdo de integración subregional del Grupo Andino, durante los últimos años de la década de los sesenta y comienzos de la de los setenta, hasta que al fin Venezuela se adhirió al mismo en 1973 (el Consenso de Lima mediante el cual concluyeron las negociaciones para la adhesión de Venezuela al Grupo Andino se suscribió el 13 de febrero de 1973. V. la Ley aprobatoria del Pacto Andino en *Gaceta Oficial*, número 1.620, Extraordinario de 1 de diciembre de 1973). Pero lo más grave en esa actuación, ciertamente no fue el que las presiones de los sectores económicos (v. la colección de documentos y las intervenciones del *Foro Nacional sobre Venezuela y la Integración Latinoamericana*, Caracas, 9 al 14 de agosto de 1971, Caracas, 1972, y la investigación de ANDRÉS STAMBOULI, "La actuación de FEDECAMARAS y la CTV ante el ingreso de Venezuela al Pacto Andino", en *Politeia*, número 2, Instituto de Estudios Políticos, UCV, Caracas, 1973, pp. 325 y siguientes) influyeran en la no adhesión inicial de Venezuela al Acuerdo de Cartagena, sino que aparentemente pusieron en evidencia el hecho de que la administración no había estudiado y tabulado todas las consecuencias que el referido Acuerdo traía para nuestra economía, que artificial y todo era la economía del país. Y sin haber estudiado esas repercusiones, se aprestaba originalmente a firmar el referido Acuerdo en 1968. Fue sólo después de creado el Instituto de Comercio Exterior en 1970 (v. Ley del Instituto de Comercio Exterior en *Gaceta Oficial*, número 29.294 de 17 de agosto de 1972) cuando conocidas y estudiadas las repercusiones de la adhesión de Venezuela al Acuerdo, ésta se produjo en 1973 (v. lo indicado en el capítulo 11, nota número 114).

llo en América Latina, y particularmente en Venezuela, plantea indudablemente, la necesidad de buscar la identificación de un esquema político-institucional para ese desarrollo autónomo, nacional y latinoamericano, no tutelado ni dependiente. Para la precisión de esa opción, quizá tendrían que tenerse presente al menos tres premisas fundamentales: en primer lugar, que con las instituciones tradicionales actualmente existentes en América Latina, no se podrá avanzar decididamente en ese proceso de desarrollo, a menos que sufran una fundamental transformación; en segundo lugar, que las fórmulas o modelos político-institucionales adecuados para un proceso de desarrollo en los países latinoamericanos deben elaborarse para cada país, de acuerdo a su particular realidad, por lo que deben descartarse las fórmulas o vías universales o regionales, particularmente cuando se considera a un país como Venezuela, con una situación única y excepcional en el continente; y en tercer lugar, que para precisar un esquema político-institucional de desarrollo autónomo en cualquiera de nuestros países, aparte de las consideraciones específicas de espacio y tiempo, no pueden adoptarse ni importarse los modelos que surgen de la experiencia histórica de otros países hoy altamente industrializados¹³. Esto implica, particularmente, que en nuestros países, para el enfoque que es necesario hacer del papel del Estado en el proceso de desarrollo, deben superarse, por anticuadas y engañosas, las perspectivas tradicionales y dogmáticas sobre la institución estatal que por largos años se nos han querido imponer a los latinoamericanos. Es decir, en nuestro criterio, debe superarse la concepción marxista determinista, que entiende al Estado, en sociedades de formación capitalista como las latinoamericanas, como un simple instrumento, directa o indirectamente de las clases económicas dominantes, sin posibilidad de autonomizarse de las mismas; así como también deben superarse las concepciones liberales que conciben al Estado como un ente abstencionista y cuya única intervención se justifica cuando se realiza en beneficio de las clases económicas dominantes¹⁴. En efecto, puede decirse que la ciencia política latinoamericana en los inicios del último tercio del siglo xx ya ha superado la dicotomía tradicional proveniente de Europa o Norteamérica entre el marxismo oficializado y dogmático y las corrientes

13 Sobre estas premisas puede decirse que en general hay consenso entre los estudiosos del desarrollo latinoamericano. Es el sentido, por ejemplo, de los trabajos en el libro editado por Claudio Veliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*, cit., tal como el mismo VELIZ lo destaca al introducir los diferentes ensayos, p. 1. En particular v. los trabajos de A. PINTO, "Political Aspects of Economic Development in Latin America", y O. SUNKEL, "Change and Frustration in Chile" en pp. 20, 21 y 134. V. lo indicado en el capítulo 1.

14 V. lo indicado en la introducción de este estudio, capítulo 1. *Cfr.*, por ejemplo, HELIO JAGUARIBE, "Dependencia y Autonomía en América Latina", en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, número 70-71. Caracas, diciembre 1969, p. 4 (este trabajo fue publicado también en H. JAGUARIBE y otros, *La dependencia político-económica de América Latina*. México, 1971, pp. 1 y ss.); ISMAEL. BUSTOS. "El Estado y las reformas revolucionarias", en *Mensaje*, número 123, Santiago de Chile, octubre 1963, p. 619; OSWALDO SUNKEL, "Política Nacional de Desarrollo y Dependencia Externa" (segunda parte), en *Comercio Exterior*, tomo XVIII, número 4, México, abril 1968, p. 333; y CLAUDIO VELIZ, "Introduction" en Claudio Veliz (ed.), *op. cit.*, p. 8.

neo-liberales, como únicas fórmulas para determinar las alternativas válidas para el desarrollo¹⁵ y que, superada la polarización a que ha sido sometida durante las últimas décadas, desde los últimos años de la década de los sesenta, se han venido sentando las bases para la determinación de una vía político-institucional de desarrollo, no sólo autónoma en cuanto a que es latinoamericana y con características propias en cada país, sino particularmente democrática, pragmática y realista en cuanto que es derivada del análisis de nuestra realidad económica y social, de nuestra situación de dependencia¹⁶, y de los retos que se nos plantean para las décadas futuras¹⁷. En esta alternativa autónoma de desarrollo se destaca, ciertamente, el papel fundamental del Estado y de las instituciones políticas, administrativas y jurídicas en el proceso de desarrollo y la incapacidad de las instituciones tradicionales para acometerlo; o en otras palabras, el papel esencialmente estratégico de la acción estatal en el futuro desarrollo de América Latina.

Ahora bien, partiendo de esta premisa, analizada por otra parte a todo lo largo de las páginas anteriores, en nuestro criterio, una conclusión podría obtenerse de inmediato: América Latina no será capaz de avanzar decididamente en el proceso de desarrollo económico y social que tiene planteado y por tanto, de transformación de sus estructuras económicas y sociales, mediante un modelo político-institucional de crecimiento económico puramente capitalista, o neoliberal. El desarrollo y las transformaciones estructurales que es indispensable realizar en el futuro, no serán posibles en nuestros países, tal como anteriormente se ha insistido, si la conducción del proceso de desarrollo se deja sólo en manos de la economía privada, pues el solo crecimiento económico espontáneo, de carácter privado y sin participación activa del Estado, como agente, no garantiza el desarrollo económico y social y la consecuente redistribución de la riqueza. Sin embargo, y ello también es cierto, el rechazo de un esquema político institucional para el desarrollo en América Latina, no debe surgir de posiciones predeterminadas en forma dogmática, sino del análisis pragmático y realista de nuestras distintas sociedades¹⁸, teniendo en cuenta las particulares condiciones de cada una de ellas en un

15 V., por ejemplo, el análisis en tal sentido de MARCOS KAPLAN, *La Ciencia Política Latinoamericana en la Encrucijada*, Santiago de Chile, 1970, pp. 26 y ss.

16 *Cfr.*, por ejemplo. T. DOS SANTOS, "The Crisis of Development Theory and the Problem of Dependence in Latin America", en Henry Bernstein (ed.), *Underdevelopment and development. The Third World Today*, 1973, pp. 72 y ss.; FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, *Estado y Sociedad en América Latina*. Buenos Aires, 1972, pp. 133 y ss.

17 Por ejemplo, es de destacar los esfuerzos, por la elaboración de un "modelo autónomo de desarrollo e integración de América Latina", desarrollados por HELIO JAGUARIBE. V. "Dependencia y Autonomía en América Latina", *loc. cit.*, pp. 4 y ss. y en sus libros *Political and Economic Development*, Harvard, 1968, y *Political Development*. N. Y., 1973.

18 Los modelos para el desarrollo, como bien lo ha indicado H. JAGUARIBE, no son buenos o malos en sí mismos: ellos son simplemente, más o menos adecuados para promover el desarrollo nacional de una determinada sociedad en un tiempo particular, en vista de las condiciones estructurales de esa sociedad en dicho tiempo. V. HELIO JAGUARIBE, *Political and Economic Development*, *cit.*, p. 91.

momento determinado. Por ello, y en vista de las características actuales del proceso de desarrollo latinoamericano y de sus exigencias futuras, una fórmula puramente capitalista neo-liberal o "desarrollista", la cual se basa en la capacidad de la iniciativa privada —con la reforma de algunas estructuras arcaicas y deficientes— para desarrollar los ingentes recursos naturales que existen en nuestros países¹⁹, siguiendo los pasos que siguieron en su desarrollo los países occidentales hoy altamente industrializados —experiencia que hoy es irreplicable—, y que provocaría consecuencial y automáticamente un desarrollo social, es inaplicable. Y ello no sólo porque las posibilidades del proceso de industrialización a través de la sustitución de importaciones —base hoy de buena parte de la iniciativa privada en América Latina— están agotándose, al disminuirse el ritmo de crecimiento inicial, sino porque esa fórmula es incapaz de disminuir la dependencia —al contrario la aumenta— de la región, imposibilitando además la integración a la vida económica, social y política, de las cada vez mayores masas marginales. En otras palabras, un régimen de real democracia económica y social no podrá ser garantizado en nuestros países, mediante una fórmula neo-liberal de crecimiento, tal como en la actualidad no está realmente garantizado. En efecto, la agudización de las contradicciones entre las expectativas crecientes de las masas marginadas y las posibilidades de una fórmula puramente capitalista neo-liberal, provocarán una creciente insatisfacción de las necesidades elementales de la sociedad, que podrán conducir como tantas veces ha sucedido en América Latina, a la irrupción de autocracias militares de corte fascista. El desarrollo autónomo que América Latina tiene planteado, al contrario, por exigir una mayor participación de las masas marginales en la vida económica, social y política, requiere de un esquema político-institucional que admita y garantice realmente la democracia económica, social y política y que, por tanto, garantice también esa participación. En este campo sin embargo, si bien y hasta cierto punto, pueden formularse generalizaciones sobre ciertas situaciones y alternativas para América Latina, es necesario tener en cuenta, ante todo, que cada país tiene sus propias condiciones nacionales económicas y sociales, en un espacio y tiempo determinado, y son esas condiciones las que pueden orientar en la búsqueda y opción de una fórmula de desarrollo determinado, por lo que bajo todo punto de vista sería errado importar o trasplantar experiencias políticas de Europa a América Latina, así como también pretender el trasplante de experiencias de unos países latinoamericanos a otros, o aplicar a un país específico, una opción seguida por otro país en un momento histórico determinado²⁰.

19 V. la apreciación crítica sobre esta alternativa en CARLOS ACEDO MENDOZA, *América Latina, Marginalidad y Desarrollo*, Caracas, 1972, pp. 23 y ss.

20 V. lo indicado en el capítulo I. En este sentido consideramos que la experiencia del Brasil actual, no sólo es inaplicable a los demás países latinoamericanos en vista de las premisas anteriores, sino que su repetición no es deseable. Asimismo, y ésta es quizá una de las características de los procesos políticos de América Latina, no sólo la experiencia revolucionaria de Cuba es irreplicable, sino que las mismas experiencias políticas de Chile (1970-1973) o Perú son también intrasplantables. Cfr. HELIO JAGUARIBE, *Political Development*, cit., pp. 459 y ss.; FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, *op. cit.*, pp. 57 y ss.

En esta forma, y si bien la fórmula capitalista liberal fue la aplicada en América Latina durante el siglo pasado y la primera mitad del actual, consideramos que ese modelo no podrá seguir aplicándose en el futuro—inclusive cuando se realiza por la fuerza militar de corte fascista—so riesgo de ir contra el devenir histórico e ignorar que el mundo avanza cada vez más científica y tecnológicamente, en forma también cada vez más estratificada. El rechazo de una fórmula capitalista neo-liberal, como posibilidad de un desarrollo autónomo e integrado de América Latina en este último tercio del siglo xx, y el reconocimiento, guste o no guste, del papel del Estado como agente y factor estratégico del desarrollo, exige la búsqueda de un esquema distinto basado en la creciente autonomía e intervención del Estado y en la delimitación consecuencial del papel de la iniciativa privada, o si se quiere, de la apropiación privada de los medios de producción, de acuerdo a la situación de cada país.

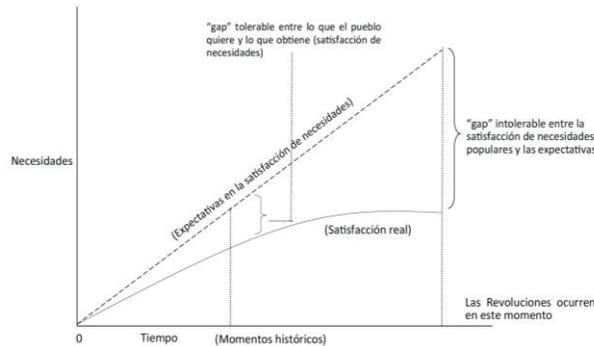
En la búsqueda de este esquema, por supuesto, se plantea en primer lugar la formulación de un modelo socialista revolucionario de desarrollo, que implica la estatización y socialización total de los medios de producción y la maximización del papel del Estado en el orden económico y social, tal como ha sucedido en Cuba, y en cierta forma, como se ensayó parcialmente en Chile durante la experiencia del Gobierno de Unidad Popular del Presidente Allende hasta 1973. Ahora bien, en el primer caso de la experiencia cubana, la única fórmula político-institucional de carácter socialista revolucionaria que se ha consolidado en América Latina, la situación latinoamericana ha enseñado que no es trasplantable con independencia de la consideración del momento histórico, la situación del país y la correlación de las grandes potencias mundiales. Por ello, la revolución armada como fórmula de llegar a la vía cubana, no sólo fracasó en toda América Latina, como la izquierda ahora lo reconoce²¹ sino que consideramos una insensatez el que pueda proponerse como modelo universal para el desarrollo autónomo de nuestros países o como única estrategia válida para el mismo²². Ante todo es conveniente tener en cuenta que una fórmula de esta naturaleza, indudablemente que requiere de una situación o de condiciones pre-revolucionarias que surgen entre otros factores, por un alto grado de frustración económica, social y política derivada de una relativamente alta insatisfacción de necesidades económicas y sociales o de participación política, ocurrida después de un período relativa-

21 V. las referencias documentales al caso venezolano en RICHARD GOTT, *Rural Guerrillas in Latinoamerica*, 1973, pp. 213 y ss.

22 No consideramos correcta entonces la afirmación de A. GUNDER FRANK de que la única y verdadera estrategia del desarrollo en América Latina es la revolución armada para la construcción del socialismo, y ello porque no sólo ambos elementos no van necesaria e indisolublemente unidos—a pesar del fracaso de la experiencia chilena en 1973—, sino porque la posibilidad misma de esa estrategia está condicionada por la particular situación de cada país. V. ANDRÉ GUNDER FRANK, *Lumpenburguesía: Lumpendesarrollo*, México, 1971, p. 154. Un interesante recuento del fracaso de los movimientos guerrilleros en América Latina y particularmente en Venezuela puede verse en RICHARD GOTT, *op. cit.*, pp. 153 y ss.

mente prolongado de desarrollo económico y social²³. No sólo los movimientos guerrilleros de la década de los sesenta fracasaron en crear esas condiciones pre-revolucionarias, sino que la sola situación de marginalidad de una alta proporción de la población en los países de América Latina no conduce automáticamente a una insurrección popular revolucionaria y al establecimiento de un modelo de socialismo revolucionario, sino que se hace indispensable que en un momento histórico determinado, la satisfacción de las necesidades y expectativas crecientes de la colectividad, provocada entre otros factores por los medios de comunicación dirigidos a un consumo inalcanzable, no se pueda realizar en los mismos niveles relativamente normales que existían con anterioridad a ese momento histórico; y es precisamente ese estado relativamente alto de frustración en la satisfacción de necesidades económicas y sociales o en la participación política, cuya expectativa se tendería en forma creciente, el que podría contribuir a la configuración de una situación prerevolucionaria²⁴. En todo caso, las revoluciones no se improvi-

- 23 En este sentido es interesante destacar el cuadro de J. C. DAVIES, sobre las condiciones revolucionarias producidas cuando surge un intolerable "gap" entre lo que el pueblo quiere (necesidades) y lo que obtiene o espera obtener (satisfacción), en su trabajo, "Toward a Theory of Revolution", *American Sociological Review*, February, 1962, Vol. 27, número 1, p. 5. Dicho cuadro es el siguiente:



V., por otra parte, en igual sentido ROBERT E. DOWSE, "The Military and Political Development", en C. Leys (ed.), *Politics and Change in developing countries*, Cambridge, 1963, pp. 218 y 219.

- 24 Al analizar la situación de marginalidad creciente de América Latina, sobre todo en las áreas urbanas, quizá habría que estar consciente de que estando compuesta por migrantes rurales, en su mayoría de primera generación marginal, pues las áreas urbanas marginales se han formado en proporciones alarmantes en los últimos veinte años, esa primera generación marginal, en términos relativos, no ha tenido una situación de frustración como la anotada, porque, en todo caso —y esto es lo trágico de la marginalidad urbana en América Latina— su situación en los barrios o fabelas es relativamente mejor y en ningún caso peor a la que tenían en las áreas rurales. La posibilidad de gozar, así sea marginalmente, de los beneficios urbanos y ciudadanos, es en muchos casos suficiente para sofocar todo llamado a la insurrección, debido al efecto de comparación. En los casos de áreas marginales de primera generación, como son la mayoría de los barrios de Caracas, por ejemplo, y por ello, la votación

san, ni se importan ni se trasplantan, y el fracaso y la frustración política producida por la ilusión de derramar la revolución cubana en América Latina mediante la difusión de las guerrillas, es una experiencia muy reciente para poder ser olvidada²⁵. En esta forma, consideramos que la opción por un modelo de desarrollo socialista revolucionario, no puede ser una opción dogmática, como no lo puede ser la opción por ninguna fórmula de desarrollo: debe al contrario, partir de una realidad determinada económica y social de un país en un momento histórico concreto. Por ello, la aplicación de una fórmula de esta naturaleza en un momento histórico inadecuado, antes de contribuir al desarrollo nacional y autónomo de un país, lo que puede provocar es una mayor frustración en todos los niveles, que abra paso a soluciones militares de corte fascista²⁶ con el consiguiente retroceso y pérdida de las transformaciones sociales y económicas pretendidas.

en elecciones populares ha sido paradójicamente más conservadora que en otras áreas urbanas, cuando teóricamente podría esperarse en dichas zonas una votación al menos progresista (v., por ejemplo, las referencias similares respecto de las elecciones chilenas de 1964 y peruanas de 1963, en S. HUNTINGTON, *Political order in changing societies*. Yale, 1968, pp. 279 a 281). Los "fenómenos" electorales en las elecciones venezolanas desde 1958 hasta 1968, evidenciados sobre todo en la votación urbana (v. lo señalado en los capítulos 8 y 9), en este sentido, confirman la ausencia de la brecha de frustración entre las expectativas y la satisfacción de necesidades que requiere una situación revolucionaria. Pero si bien esto es cierto cuando se analiza la marginalidad —económica, social y política— de primera generación, ello es absolutamente distinto en las áreas marginales de segunda generación, que ahora están comenzando a tomar conciencia de su situación: el hombre nacido o levantado en la miseria marginal urbana, que no conoció la situación de olvido y relegación rural que tuvieron sus predecesores, no tiene punto de comparación entre la marginalidad rural y la urbana. Al contrario, en la marginalidad urbana de segunda generación, la comparación será entre los beneficios del consumo y civilización urbanos inalcanzables y la situación de miseria de las barriadas, y en esta situación, a producirse en las próximas décadas, si no se adoptan medidas audaces de carácter social, las condiciones de frustración derivadas de la brecha entre las expectativas y la satisfacción, provocarán situaciones indudablemente de carácter prerrevolucionario (v. por ejemplo, la apreciación coincidente de TALTON RAY, *The Politics of the Barrios of Venezuela* Berkeley, 1969, páginas 168, 174, 175 y 177).

- 25 En este sentido, la experiencia revolucionaria de Cuba, tal como allí sucedió, también es irreplicable en el resto de América Latina, sobre todo por la condición *sine qua non* de la revolución cubana de la no intervención de los Estados Unidos. En todo caso, si en el futuro se producen en nuestros países condiciones prerrevolucionarias, éstas serán distintas.
- 26 Cualquier fórmula político-institucional de desarrollo no capitalista, evidentemente que plantea la necesaria reforma de las estructuras económicas, entre otros aspectos, mediante la estatización o socialización en mayor o menor grado, de los medios de producción, de manera que el producto social se transfiera y redistribuya a la colectividad. Esto, por supuesto, exige la delimitación del postulado de la propiedad pública o social de los medios de producción y la delimitación del ámbito de la participación en ellos, del Estado, de las colectividades organizadas y de la iniciativa privada. En este sentido, por ejemplo, está por analizarse si en Chile, después de la evolución del sistema político, económico y social del país en la década de los sesenta, estaban dadas las condiciones de frustración entre las expectativas crecientes de la colectividad y las satisfacciones proporcionadas a las necesidades económicas y sociales y a la participación política, capaces de contribuir a la adopción realista y pragmática —no idealista— de una fórmula de socialización extrema e indiscrimi-

Ahora bien, en los inicios de la década de los setenta, puede señalarse que en general —y aquí reconocemos una vez más la dificultad de formular generalizaciones respecto de América Latina— y en particular en Venezuela, las condiciones económicas y sociales para la opción de un modelo socialista revolucionario no estaban dadas²⁷, lo cual no implica que no puedan darse en cualquiera de los países latinoamericanos en un futuro próximo. En todo caso, la opción por la fórmula socialista revolucionaria violenta debe tenerse como una solución extrema para una situación extrema²⁸ y esa situación extrema, en general, no está dada todavía en la mayoría de los países latinoamericanos y, en particular, en Venezuela.

En esta forma, y dentro de las fórmulas no puramente socialistas o capitalistas para un desarrollo autónomo e independiente de América Latina, partiendo de una apreciación general de nuestros países en los inicios de la década de los setenta, y de la condición única de Venezuela dentro de ellos, estimamos que los intentos para la formulación de un esquema político-institucional viable y pragmático para nuestro desarrollo, podrían estar basados en la consideración de varios aspectos: las exigencias del proceso de desarrollo económico y social en cuanto al necesario cambio de estructuras que conlleva; la socialización y estatización de los esenciales y principales medios de producción de manera que se garantice la transferencia de su pro-

nada de los medios de producción como el que realizó o permitió el Gobierno de Unidad Popular hasta 1973. Aparentemente, la vía ligeramente más "reformista" que se le impidió llevar adelante al Presidente Allende, y la polarización forzada de las fuerzas políticas, hacen dudar de la oportunidad histórica de la fórmula escogida, sobre todo, si se tiene en cuenta que las instituciones democráticas representativas que le servían de canal a la experiencia pacífica de transición al socialismo del Gobierno de la Unidad Popular, precisamente no eran las más adecuadas, por su sistema electoral minoritario y su necesario producto: un gobierno de minorías. En todo caso, no está fuera de toda duda que la frustración frente a la posible inoportunidad histórica de la fórmula admitida, no haya contribuido a la descomposición económica, social y política que condujo al absurdo golpe militar del 11 de septiembre de 1973, y con él, la experimentación, por primera vez en la reciente historia política de Chile, de soluciones militares de corte tradicional tan conocidas en los otros países latinoamericanos. En el primer semestre de 1973, en todo caso, el Presidente Allende no sólo no pudo lograr, dentro de las fuerzas políticas que lo apoyaban, un viraje hacia el reformismo, que a la larga hubiera sido más efectivo, sino que perdió toda posibilidad de lograr un consenso político nacional en relación a su Gobierno. El apoyo que logró en los militares, no sólo se resquebrajó al aparecer los primeros brotes golpistas en esos meses, sino que después de llamar tardíamente a ocupar posiciones ministeriales a los jefes de las Fuerzas Armadas, agudizó la polarización y politización de éstas, que llevaron a dichas Fuerzas a irrumpir con un Gobierno fascista en el cuadro institucional de ese país.

- 27 En otras palabras, tal como lo señala H. JAGUARIBE, la condición de subdesarrollo de la mayoría de los países latinoamericanos, en general, no es tal que permita identificar una clase dominante que no sólo mantenga a un país en una situación de estancamiento o regresión y de explotación de las masas, sino que ejerza el control mediante procesos feudales o semif feudales, y que no dé pie para la acción de la inteligencia de clase media en la burocracia o las fuerzas armadas; situaciones propias de la opción del modelo de "socialismo desarrollista" como lo califica. V. *Political and Economic Development*, cit., p. 60.
- 28 Cfr. HELIO JAGUARIBE, *Political and Economic Development*, cit., pp. 60 y 61.

ducto al beneficio social, sin que ello implique la total extinción de la participación de la iniciativa privada en el proceso de desarrollo; la participación creciente de las áreas marginales rurales y urbanas en los procesos políticos, económicos y sociales; la intervención activa y primordial del Estado como agente y actor de ese proceso, con un alto grado de autonomía; el establecimiento de mecanismos institucionales jurídico-político-administrativos que consoliden y fortalezcan esa autonomía del sector público, de manera que actúe en beneficio de las mayorías nacionales; y particularmente, el establecimiento de un sistema político basado en la democracia participativa, que garantice la democracia económica y la democracia social. Un esquema basado en estas consideraciones, podría dar origen a la configuración de un *Estado democrático y social de Derecho*²⁹ que, como tal, no sea un instru-

29 V. lo indicado en el capítulo 5. Sobre la noción de Estado Democrático y social de Derecho, v. ABENDROTH, *Der demokratische und social Rechtsstaat als politischer Auftrag*, en León Cortinas Peláez (director), *Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX, Homenaje a Enrique Sayagués Laso*, I. F. A. L., Madrid, 1969, tomo I, pp. 803 a 846; y en relación a América Latina en LEÓN CORTINAS PELÁEZ, "Las Ciencias Administrativas en América Latina", *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*. Vol. 2, 1970-1971 (Instituto de Derecho Público, UCV). Caracas, 1972, pp. 20 y ss., particularmente 24 y ss., y "Estado Democrático y Administración Prestacional", en *Revista de Administración Pública*, número 67. Madrid, 1972, pp. 95 y ss. Con el fundamental agregado del carácter *democrático*, la fórmula del Estado democrático y social de Derecho tendría muchas de las características del *Welfare State* (Estado de Bienestar) o Estado Social de Derecho (cfr. ELÍAS DÍAZ, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Madrid, 1966, p. 80), que lo distinguirían del denominado Estado de Servicios Sociales de la pre-guerra, que buscaba "mejorar" socialmente sólo a ciertos sectores de la sociedad, y del Estado Socialista que conduce a un cambio total en las estructuras económicas y sociales basado en un igualitarismo absoluto y utópico. En el caso del Estado de Bienestar, según la noción de ASA BRIGGS, éste "deliberadamente usa los poderes públicos para modificar el juego de las fuerzas del mercado, con el objeto, *primero*, de garantizar a todos un mínimo de ingreso independientemente del valor de mercado de su trabajo o propiedad; *segundo*, de reducir los márgenes de inseguridad, otorgando a todos la posibilidad de afrontar ciertas "contingencias sociales" que provocarían, de lo contrario, crisis familiares o individuales (p. e. enfermedad, ancianidad o desempleo); y *tercero*, de asegurar a todos los individuos, sin distinción de *status* o clase, la disponibilidad de los mejores *standards* en relación a los servicios sociales. V. ASA BRIGGS, "Welfare State in Historical Perspective", en S. P. Aiyar (ed.), *Perspectives on the Welfare State*, Bombay. 1966, pp. 10. y ss. En definitiva, el *Estado de Bienestar* se consideró como un Estado "positivo" en el sentido de que asumía el papel activo de promoción y protección social mediante las modificaciones de las reglas del mercado; como un Estado Democrático, capaz de promover el cambio social a través de instituciones democráticas; y como un Estado que operaba en un contexto de economía mixta. Cfr. A. R. Desal, *The Myth of the Welfare State*", en S. P. Aiyar (ed.), *op. cit.*, p. 158. En cierta forma, debe señalarse también que en el esquema de un Estado *Democrático y Social de Derecho* podrían estructurarse síntomas de capitalismo de Estado, que implica, según H. JAGUARIBE, "la superación de la crisis social mediante la transferencia al Estado de la iniciativa y control de la empresa privada y el aumento considerable de la capacidad de consumo de todos los grupos sociales e individuos. Se distingue del socialismo por el hecho de que no se produce la abolición legal de la propiedad privada de los medios de producción y no se elimina la economía de mercado. Se distingue del neo-Bismarckismo en que el Estado no se confina a sí mismo a programar el desarrollo y a regular esquemas de participación mediante arbitramento, sino que también se

mento de las clases económicas dominantes, sino al contrario, de las mayorías nacionales y por tanto, de un real desarrollo económico y social, autónomo y no dependiente, para la consolidación de la democracia social, económica y política. Por supuesto, que una fórmula político-institucional como la propuesta de un Estado democrático y social de Derecho, provocará la reacción de la ortodoxia marxista y de los sectores económicos dominantes en América Latina. La argumentación marxista frente a una fórmula político-institucional de esta naturaleza, calificándola de reformista, se fundamentaría en considerar que la autonomía relativa del Estado capitalista no le permitiría en ningún caso independizarse de la instrumentalización de que ha sido objeto por parte de las clases económicas dominantes, sino que más bien siempre la presupone³⁰ y la argumentación neo-liberal, al contrario, vería en una fórmula de Estado democrático y social de Derecho el mayor atentado al capitalismo³¹.

convierte, a través de la imposición, en la principal fuente de ahorro e inversión, asumiendo la responsabilidad, a través de su burocracia tecnocrática, de las iniciativas". V. *Economic and Political Development, cit.*, pp. 45 y 46. Además, en su *Political Development, cit.*, pp. 290 a 297. V. sobre el Capitalismo de Estado dentro del marco de una investigación sobre el Estado en América Latina en M. KAPLAN, Estado, dependencia externa y desarrollo en América Latina, *Estudios Internacionales*, número 2, 1968, Santiago de Chile, p. 211.

- 30 En este sentido, por ejemplo, N. POULANTZAS señala, al comentar "la autonomía relativa del tipo capitalista de Estado" en relación a la denominada "teoría de la revolución desde arriba" que una fórmula como la indicada, supuestamente se "caracterizaría por una no-correspondencia específica de la superestructura jurídico-política del Estado y de lo económico, en el sentido de que la superestructura jurídico-política —nacionalizaciones, planificación, etc.—, estaría en cierto modo más avanzada que lo económico y presentaría ya los rasgos de un Estado socialista. Por esta característica fundamental, se asistiría a una autonomización particular del Estado actual respecto de lo económico. Esta se reflejaría en una autonomización particular del aparato de Estado respecto a la burguesía monopolista; desempeñando la categoría tecnoburocrática actual, análogamente, el papel de la burocracia bismarckiana". Estas concepciones las califica POULANTZAS de "radicalmente erradas" (dentro de la ortodoxia marxista, por supuesto), señalando que "no se trata sino de la repetición de una forma típica de revisionismo, la del "socialismo de Estado", que aparece invariablemente siempre que el Estado capitalista emprende intervenciones en masa, a fin de adaptar y de ajustar el sistema ante la socialización de las fuerzas productivas: "lassalismo", Bismarck; Proudhon y el "cesarismo social". L. BONAPARTE; "capitalismo social", Nuevo Trato (New Deal) roosveltiano; "welfare state", capitalismo de Estado bajo el imperialismo", *op. cit.*, pp. 354 y 355.
- 31 Es interesante destacar lo planteado en Venezuela hace algo más de trece años por ARTURO USLAR PIETRI: "No es aventurado pensar que en los próximos cinco años la suma de dinero que va a recibir el Estado venezolano, por distintos conceptos, se acercará a los treinta mil millones de bolívares. Una gran parte de esa riqueza, en el pasado, se ha invertido en crear un capitalismo de Estado, que, seguramente, es el más extenso y poderoso del mundo, del lado acá de la Cortina de Hierro. Ese capitalismo de Estado tiene consecuencias graves. Si sigue creciendo ilimitadamente, Venezuela va a llegar a ser un país, no ya dependiente del petróleo, sino dependiente del Estado, y ese capitalismo monstruoso de Estado, llegará fatalmente a convertirse, como en el pasado se convirtió, en una terrible máquina de tiranizar. Nosotros tenemos que hacer todo esfuerzo para que en el porvenir inmediato, una gran parte de esa riqueza que va a pasar por las manos del Estado, no vaya a engrosar, fortificar y extender el capitalismo de Estado en Venezuela, con todas las fatales

En todo caso, y dejando a un lado posiciones teóricas, en nuestro criterio y ante la alternativa incierta de la toma violenta del poder para la instauración del socialismo mediante la ruptura de Estado y el establecimiento de la dictadura del proletariado, considerando la particular posición del Estado en Venezuela, así como los cambios que es indispensable introducir en las estructuras económicas y sociales para el desarrollo, estimamos que una vía realista y pragmática, a la vez que democrática, para la conducción de esos cambios y del desarrollo, estaría en el fortalecimiento de la posición del Estado para que se haga electiva su autonomización de las clases económicas dominantes, y actúe al servicio de la mayoría del país. Por supuesto, la configuración de un Estado democrático y social de Derecho exige modificar las reglas de juego político-institucional, tal como tendremos ocasión de analizar a lo largo de este estudio.

En todo caso, a la base de un esquema político-institucional de desarrollo latinoamericano como el del Estado democrático y social de Derecho está el papel que corresponde jugar al Estado en el proceso de desarrollo y su mayor o menor participación en la propiedad de los medios de producción. La proporción de esta participación dentro de un sistema de economía mixta como el que produce ese modelo, por supuesto, trae consecuencias y modalidades distintas, con un mayor énfasis en aspectos de capitalismo de Estado o socialistas, según el grado de esa participación, la cual, en todo caso, tampoco puede ser determinada *a priori* en forma dogmática.

En efecto, elemento básico a dilucidar en un esquema de *Estado democrático y social de Derecho* está en que la intervención del Estado en la vida económica y social de un país en vías de desarrollo como cualquiera de los latinoamericanos, no tiene carácter subsidiario ni se realiza de contrabando, mediante la supuesta invasión por el sector público de actividades cuyo ejercicio no le está encomendado. En efecto, si para el planteamiento de cualquier solución institucional al proceso de desarrollo económico y social en América Latina, hemos partido del papel fundamental que corresponde al Estado en dicho proceso como agente estratégico, ello debe conducir al rechazo definitivo de la vieja tesis liberal del carácter subsidiario y supletorio de la intervención del Estado en la vida económica, en relación a la iniciativa privada. Ciertamente, en un modelo capitalista o neoliberal de desarrollo, la tesis de la intervención subsidiaria del Estado es uno de sus soportes, así como en un modelo socialista revolucionario, la tesis de la marginalidad o inexistencia de la iniciativa privada también es uno de sus principales soportes. En cambio, y esto es necesario destacarlo adecuadamente, en un esquema de Estado democrático y social de Derecho, de economía mixta, el problema a resolver no está en plantearse la subsidiariedad de la acción del Estado o la marginalidad de la iniciativa privada, sino, en base a criterios prag-

consecuencias que en el terreno político ha de implicar fatalmente este hecho, sino que vaya, pura y simplemente a fortificar esa clase media y a crear verdaderamente un capitalismo dentro de Venezuela, que apenas en nuestros días está dando sus primeros vagidos y que ha de ser forzosamente, una fuerza estabilizador, liberal y democrática en el futuro inmediato del país". V. ARTURO USLAR PIETRI, *Materiales para la construcción de Venezuela*, Caracas, 1959, p. 83.

máticos orientados a lograr un proceso de desarrollo integral —económico, social e institucional—, y consecuentemente de real democracia económica, social y política; determinar las áreas en las cuales los sectores públicos y privados pueden contribuir mejor a dicho logro. En este esquema, ni el sector público es subsidiario o supletorio de la iniciativa privada, ni ésta debe desaparecer completamente, pues ambos sectores han de participar en el logro de las metas del proceso de desarrollo, y de la democracia económica y social, y el ámbito de dicha participación dependerá de las condiciones de espacio y tiempo, es decir, de la situación particular de cada país y de su estructura económica y social en un momento determinado. La esencia socialista del esquema está, en todo caso, en que los beneficios económicos deben estar orientados hacia el desarrollo social, y la redistribución del ingreso, y no sólo al enriquecimiento de las clases económicas poderosas. Por su parte, la esencia democrática —y más adelante señalaremos el porqué de la vigencia de este postulado, partiendo de la premisa de que nunca ha habido verdadera democracia en América Latina— garantizará que la participación de los sectores públicos y privados en el proceso económico no responderá a los solos criterios de una minoría burocrática o de una aristocracia económica que pueda estar de turno en el ejercicio del poder, sino al real sentir y necesidad del país, es decir, a un auténtico régimen de democracia no sólo política, sino esencialmente económica y social.

El esquema democrático y social del Estado de Derecho, resumiendo, se distingue del modelo capitalista neo-liberal, en que no califica la acción del Estado como subsidiaria de la iniciativa privada, con todas las consecuencias de economía de mercado que esta concepción implica; y se distingue de un modelo socialista revolucionario, en que no implica la abolición total de la iniciativa privada ni la transferencia de todos los medios de producción al Estado. En la concepción de este esquema, al contrario, y superando los criterios dogmáticos que acompañan frecuentemente a las dos posturas anteriores, la participación activa del Estado con papel preponderante en el proceso de desarrollo, y la participación de la iniciativa privada en tanto esté orientada hacia ese objetivo, alternan en un sistema de economía mixta. En este esquema, en todo caso, la participación e intervención del Estado en el proceso de desarrollo y en la conformación del orden económico y social tiene por supuesto una importancia decisiva, así como las actividades de control que le corresponde ejercer para reducir, orientar y canalizar la iniciativa privada en la consecución de los fines de desarrollo³². La participación del Es-

32 En este sentido, por supuesto, un esquema de desarrollo basado en la fórmula político-institucional del Estado democrático y Social de Derecho se distingue claramente de las fórmulas fascistas que a menudo se muestran como un ejemplo del "dominio de la sociedad por parte del Estado". Tal como R. MILIBAND ha señalado: "Esto es perfectamente cierto. Pero la fórmula (fascista), puesto que *carece de contenido social*, es engañosa por dos conceptos: en primer lugar, no nos permite advertir en qué grado el Estado fascista actuó de manera enormemente ventajosa para las clases poseedoras y patronales; en segundo lugar porque no toma en cuenta que "el Estado" siguió siendo dirigido, en gran parte, por personas pertenecientes a las élites tradicionales, administrativa, militar y judicial", *El Estado en la sociedad capitalista*, México, 1971, p. 90. El alto contenido social del esquema propuesto de *Estado democrático y social*, y la búsqueda de su autonomía respecto de las clases

tado en esta fórmula, por tanto, no se encierra en el solo ejercicio de una actividad planificadora y reguladora como la que ha caracterizado a muchos países latinoamericanos; sino que va más allá, al asumir un papel activo en el desarrollo económico y social mediante la inversión directa, convirtiéndose en todo caso, en la principal fuente de ahorro e inversión, principalmente a través de adecuadas políticas impositivas; y todo ello para conducir la inversión hacia fines y objetivos de desarrollo económico, social y físico y de ordenación territorial, en proporciones mayores en relación a los gastos corrientes de administración general y de defensa. En este sentido, en un país como Venezuela, la intervención del Estado en el futuro debe tender a ser cada vez mayor en el campo de las actividades industriales básicas, y en particular, en las extractivas y sus derivados, en las cuales reposa real y efectivamente, casi toda la potencialidad y posibilidad económica del país, como por ejemplo las actividades relacionadas con los hidrocarburos, petroquímica, hierro, siderúrgica y energía; o en las actividades tendientes a asegurar a todos, adecuados y generales servicios sociales y urbanos, como por ejemplo, los servicios de salud, de comercialización y transporte. En un país como Venezuela por tanto, una política de nacionalización o estatización, como dogma, de todas las actividades privadas, realmente no tendría sentido alguno, y lo que podría producir, es el descalabro total de las estructuras económicas existentes, sin ningún beneficio social consecuencial³³. En este país, los problemas que el Estado tiene que resolver en relación a la asunción de la industria petrolera y a la petroquímica, al hierro y la siderúrgica, a la energía, a los transportes y a comercialización de bienes, por ejemplo, y los ingentes recursos que necesita para intervenir, controlar y asumir estos pilares del sistema económico del país, son suficientes como para que no sea sino una aventura dogmática sin sentido, toda política que se base en una nacionalización indiscriminada de todos los medios de producción y que pretenda convertir al Estado en único banquero, financista o asegurador o en productor de bienes elementales de consumo, ensamblador de productos semielaborados, talabartero, hilandero o editor. Estas actividades económicas deben controlarse y asegurarse que contribuyan al desarrollo del país pero para ello el Estado no tiene que apropiárselas y asumirlas; para ello están las medidas reguladoras y de control, las medidas impositivas y la progresiva participación de los trabajadores en los beneficios y dirección de las empresas. En todo caso, y esto es lo que interesa destacar, no caben en América Latina generalizaciones en torno a las áreas que al Estado corresponde ejercer como exigencias del desarrollo, sino que la determinación de las mismas y el papel de la iniciativa privada debe determinarse sin dogmatismos, con vista de las

económicas dominantes mediante la consolidación de una efectiva democracia económica, social y política, lo distingue de las fórmulas fascistas que ahora con el régimen militar chileno instalado desde septiembre de 1973, se pretende introducir en América Latina.

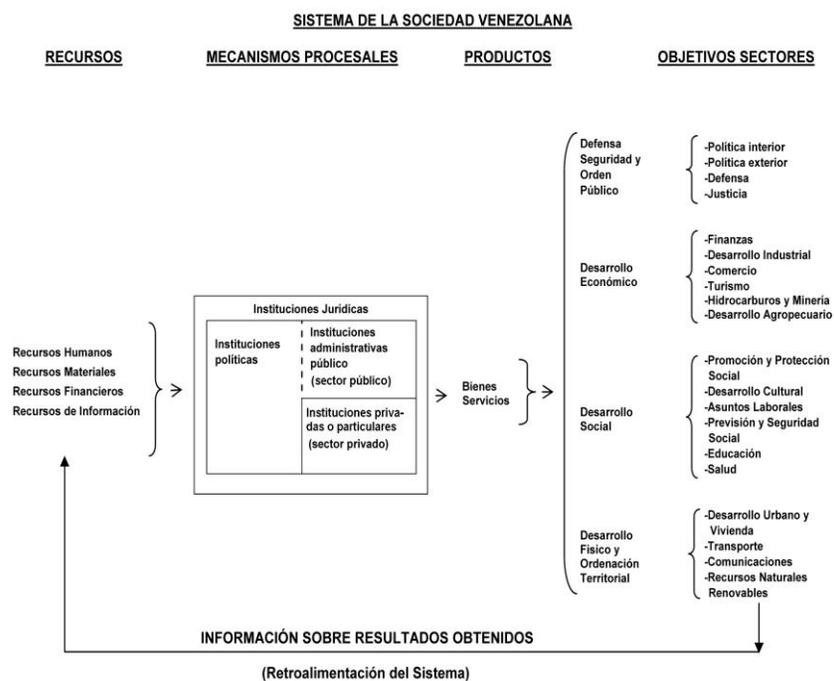
33 El ejemplo de la política generalizada de nacionalización y ocupación de todo tipo de empresas que se siguió en el Gobierno de Unidad Popular en Chile entre 1970 y 1973, no parece ser un ejemplo a seguir en América Latina desde el ángulo puramente económico.

exigencias del proceso de desarrollo económico, social y físico y de ordenación territorial de cada país, en un tiempo determinado.

En el caso de Venezuela, por ejemplo, pueden establecerse algunos criterios de orientación para la vigencia de un esquema político-institucional de desarrollo como el señalado, y que hemos calificado de Estado democrático y social de Derecho, teniendo en cuenta las exigencias del desarrollo económico y social del país. Para ello, a inicios de la década de los setenta, —y este mecanismo teórico es valioso para realizar el planteamiento en cualquiera de los países latinoamericanos—, podría realizarse un enfoque macroeconómico, social e institucional basado en el criterio sistemático o de sistema de la sociedad venezolana: todos los componentes de ésta, en base a determinados —cualitativa y cuantitativamente— recursos humanos, materiales, financieros y de información (inputs), tiene unos objetivos concretos de desarrollo económico, de desarrollo social y de desarrollo físico y ordenación territorial que alcanzar en un tiempo dado (outputs) —y que deben estar plasmados en un plan y en unas políticas—, por la acción conjunta y mixta de los sectores públicos y privados, a través de la integración de sus instituciones —jurídicas, políticas y administrativas—, en un sistema (ver cuadro)³⁴

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

34 Para un análisis extenso de este criterio y del cuadro de la página siguiente, v. CAP. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas, 1972, 2 volúmenes.



En efecto, para ello habría que preguntarse, en el caso de Venezuela, por ejemplo, si puede pensarse realmente en la consecución de los objetivos de seguridad y orden público, con una multiplicidad incoherente de servicios de policía a nivel nacional, estatal y municipal, aún no integrados ni coordinados, y la proliferación paralela de servicios privados de vigilancia que están configurando cuerpos de policía paralelos; si en el campo del sector financiero, por ejemplo, puede pensarse realmente en el mantenimiento futuro de un ritmo creciente de la inversión pública, con el sistema impositivo actualmente existente, y el deficiente sistema fiscal de recaudación; si en el campo del desarrollo industrial, puede realmente pensarse en el fortalecimiento de un sector público industrial básico, sin la integración administrativa de las industrias del Estado de manera que respondan a una sola política; o si puede pensarse seriamente en una ágil política de financiamiento y promoción a la industria, sin una integración y coordinación de los variados Bancos e instituciones públicas de financiamiento industrial o sin la aplicación efectiva de la legislación que permita orientar y controlar las inversiones nacionales y extranjeras; si en el campo del desarrollo futuro de los hidrocarburos y en base a las medidas de carácter nacionalista que se han tomado a inicios de la década de los setenta, puede pensarse en la efectiva asunción por parte del Estado de la industria petrolera cuando se produzca la nacionalización o la reversión de las concesiones en o antes de 1983, sin que exista una política audaz e imaginativa de formación de los recursos humanos necesarios o de investigación petrolera; si en el campo del desarrollo agropecuario, puede

pensarse en que los objetivos de la reforma agraria realmente podrán alcanzarse cuando los componentes básicos de una política en el sector, es decir, la dotación de tierras, la asistencia técnica y crediticia y la comercialización, se desarrollan incoherentemente y sin coordinación por diversas instituciones autónomas públicas; si en el campo de la promoción y protección social, puede realmente pensarse en que los objetivos del desarrollo social podrán alcanzarse sin la existencia de una política, una legislación y unos organismos coherentes actuantes en el sector; si en el campo del sector salud puede realmente esperarse el mejoramiento de los servicios asistenciales sin el establecimiento de un Servicio Nacional de Salud y la reformulación del sistema nacional de seguridad social; si en el campo del desarrollo urbano, puede con seriedad esperarse un equilibrado y controlado crecimiento futuro de las ciudades y la realización de una política de renovación urbana, sin una legislación relativa al sector y cuando los Concejos Municipales, como unidades políticas locales, son los primeros entes que indirectamente fomentan la especulación con el valor del suelo urbano; si en el campo del sector transporte, por ejemplo, puede pensarse con seriedad, en el establecimiento de un sistema rápido subterráneo de transporte de personas en la capital Caracas, sin que se adopten medidas institucionales para unificar el transporte urbano superficial y para integrar administrativamente las autoridades locales que actúan en el área metropolitana, o sin que se delimiten las interferentes competencias en materia de policía del tránsito entre el Poder Nacional y el Poder Local; si en fin, por ejemplo, puede pensarse realmente en la posibilidad de un control de la contaminación ambiental y de los recursos naturales renovables sin una adecuada legislación. Estas son algunas, muy pocas, de las interrogantes institucionales que se plantean frente al desarrollo en Venezuela, y que son aplicables perfectamente a cualquiera de los países latinoamericanos. El proceso de desarrollo en nuestros países, carece de realidad de instituciones adecuadas, es decir, de instrumentos, y sin ellos no podrá alcanzarse. Al contrario, muchas de las instituciones políticas, administrativas y jurídicas, por haber sido creadas y establecidas para otras realidades y para otras épocas históricas, frente a las exigencias del desarrollo en el momento actual, no son otra cosa que un obstáculo o freno al mismo; y en muchos casos, uno de los principales obstáculos o problemas de dicho proceso.

En términos generales, puede decirse entonces que las instituciones que las sociedades latinoamericanas tienen actualmente, no están preparadas para servir de instrumentos para el proceso de desarrollo³⁵ y mucho menos, para que el Estado pueda actuar como actor en dicho proceso. Muchas de dichas instituciones o la ausencia de otras, de claro sentido liberal y por tanto, propias del Estado liberal-burgués de Derecho, son adecuadas ciertamente para un Estado abstencionista; sin embargo, para el Estado intervencionista que nuestras sociedades reclaman, es decir, para el *Estado democrático y social*

35 V. por ejemplo la expresión de RAUL PREBISCH cuando afirma que en los países latinoamericanos el Estado no está organizado para llevar adelante una política nacional de desarrollo. V. R. PREBISCH, "The System and the Social Structure of Latin America", en I. C. Horowicz, J. de Castro y G. Gerassi (ed.), *Latin American Radicalism*, London, 1969, p. 45.

de Derecho que el futuro exige, las referidas instituciones no son sino un obstáculo al desarrollo³⁶. Importa por tanto, analizar brevemente el sentido histórico de esta contradicción entre un Estado que pretende ser un Estado democrático y social de derecho y las instituciones de que dispone, propias del Estado liberal-burgués de Derecho, las cuales configuran obstáculos al proceso de desarrollo en el cual le corresponde actuar.

36 Es de señalar, tal como lo destaca LODGE, que esta crisis institucional, antes que consecuencia del subdesarrollo es consecuencia del mismo proceso de desarrollo: no es la pobreza, sino el rápido mejoramiento de los *standard* de vida, no las enfermedades, sino la extensión de modernos servicios de salud, y no el analfabetismo, sino la expansión de la educación y los medios de comunicación de masas, los que provocan la inestabilidad institucional y la decadencia de las instituciones políticas. V. G. LODGE, *Engines of Change*, N. Y., 1970, pp. 145 y 146.

CAPÍTULO 4.

LOS OBSTÁCULOS INSTITUCIONALES Y LA CONFIGURACIÓN DEL ESTADO MODERNO

Planteada como opción en el proceso de desarrollo latinoamericano, y en particular, en Venezuela, la configuración de un Estado Democrático y Social de Derecho, conformador de la vida económica y social, necesariamente se nos plantea la exigencia de dilucidar si el Estado en América Latina, está preparado para asumir el papel que le corresponde en el proceso de desarrollo, y si tiene las instituciones adecuadas para ello. Frente a este planteamiento estimamos que puede señalarse, definitivamente, que el Estado no tiene en Venezuela los instrumentos ni las instituciones necesarias y adecuadas para incorporar al país hacia ese proceso de desarrollo acelerado que tenemos planteado¹. Y es precisamente la tesis que surge de esta afirmación lo que queremos desarrollar en este estudio.

En efecto, se trata de un Estado con unos fines formales de carácter inclusive constitucional, pero que no tiene los instrumentos para lograrlos. Estos instrumentos son sus instituciones jurídicas, políticas y administrativas, las cuales fueron construidas durante el siglo pasado; básicamente, son las instituciones del Estado Liberal tradicional, el denominado Estado Liberal-Burgués de Derecho, que surgió después de la Revolución Francesa, que tenía por finalidad lo contrario del actual: no intervenir en la vida económica y social, y cuyo único objetivo era garantizar los derechos individuales, particularmente los de la burguesía, y mantener el orden público cuando éste era perturbado, dejando simplemente hacer y pasar. Ahora bien, esas instituciones decimonónicas se pretende ahora aplicarlas a un Estado que pretende ser, no ya ni siquiera reflejo del Estado Liberal tradicional, abstencionista, sino más que un Estado Benefactor, un Estado Democrático y Social de Derecho, definitivamente intervencionista.

Puede decirse, en efecto, que el signo contemporáneo de la estructura estatal en el mundo actual es el de un Estado conformador de la vida social, al cual sucesivamente se le van exigiendo mayores realizaciones; y ese Estado, con esas exigencias crecientes que se le formulan, pretende gerenciarlas y satisfacerlas con estructuras e instituciones que fueron conformadas para otro tipo de Estado, de sociedad y de realidad. Esto es precisamente lo que plantea esta monstruosa contradicción e incompatibilidad² entre unos objetivos

1 Cfr. ALLAN-R. BREWER-CARÍAS, "Obstáculos políticos al desarrollo en Venezuela", *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, número 1, Caracas, 1973, p. 106.

2 La expresión la utiliza H. JAGUARIBE en relación al Brasil, en "The Dynamics of Brazilian Nationalism", en Claudio Veliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*. Oxford, 1965, p. 185.

de desarrollo propios de las sociedades contemporáneas y unas instituciones que no están preparadas para que el Estado y la sociedad que dirige, puedan alcanzar esos objetivos de desarrollo.

Esta situación actual de las instituciones que rigen nuestras sociedades y de su incapacidad para servir de instrumentos en el proceso de desarrollo, es lo que ha llevado a la conclusión, contrariamente a lo que generalmente se piensa, de que América Latina ha sufrido de demasiada estabilidad, sobre todo, de carácter institucional. En efecto, está ya generalmente admitido en los estudios sobre el desarrollo latinoamericano que la tan señalada "inestabilidad"³ del sistema político de nuestros países es más bien reflejo de una excesiva estabilidad institucional, pues en nuestras sociedades no se ha producido en ese campo ninguna gran transformación⁴, siendo éste nuestro principal problema contemporáneo⁵; y esta inestabilidad se manifiesta, en que el sistema institucional es incapaz de instituir o propugnar el cambio no sólo de sus propias estructuras, sino del orden económico y social que lo rodea⁶; y si bien un proceso de transformación se viene operando en el orden económico y social, ello no ha sido consecuencia de una acción institucional predeterminada, sino, como se dijo, de condiciones externas a nuestros países.

En este sentido, paradójica e irónicamente, las "revoluciones" tan características de lo que América Latina es para los países altamente industrializados, no han sido tales, es decir, no han provocado ningún cambio sustancial —dejando a un lado la revolución mexicana (1918), y parcialmente la de Bolivia (1952), en sus tiempos, y la de Cuba (1958)—, sino que al contrario, han sido una forma normal de rotación del poder ejecutivo, hasta el punto de que como indica K. Silvert, las "revoluciones" latinoamericanas en realidad son un signo de estabilidad en el sentido de que los acontecimientos se han producido tal como siempre han acontecido⁷. El militarismo tradicional en América Latina —y aquí hay que hacer la parcial excepción respecto al Perú desde finales de la década de los sesenta— entonces, no ha tenido nunca por efecto el cambio revolucionario de ninguna de nuestras sociedades⁸, sino que al contrario, los "golpes de estado" han sido la garantía de la estabilidad de las instituciones. Paradójicamente, por ello, en la historia política pueden constatarse mayores cambios producidos en el orden institucional por vía de elecciones pacíficas, en países considerados políticamente "estables" como Inglaterra, que los producidos en países considerados políticamente "inesta-

3 Por ejemplo, MARTÍN C. NEEDLER, había de "permanente inestabilidad" en *Political Development in Latin America: Instability, Violence and Change*, N. Y., 1968. pp. 157 y ss.

4 Cfr. O. Sunkel, "Change and Frustration in Chile", en Claudio Veliz (ed.), *op. cit.*, pp. 116, 117 y 119.

5 Así lo califica C. VELIZ en la Introducción a Claudio Veliz (ed.), *op. cit.*, p. 1.

6 Cfr. G. LODGE, *Engines of Change*, N. Y., 1970, p. 59.

7 V. KARMAN H. SILVERT, *The Conflict Society*, New Orleans, 1961, p. 20, *cit.*, por CHARLES W. ANDERSON, "The Latin American Political Systems", in Robert D. Tomasek (ed.), *Latin American Politics*, N. Y., 1970, p. 5.

8 Cfr. Ch. ANDERSON, *loc. cit.*, pp. 15 y 16.

bles" como consecuencia de golpes de Estado⁹. En América Latina por tanto, hay que concluir en que la aparente "inestabilidad" política ha sido consecuencia de las acciones tomadas por las clases económicas dominantes para impedir la realización de cambios en el orden económico y social; y los militares en general, han actuado como los mantenedores por excelencia de las reglas del juego en cuanto a la estabilidad o inmutabilidad de las instituciones¹⁰. Ahora bien, esta excesiva estabilidad característica de América Latina, ha provocado que el Estado en nuestros países, o en otras palabras, las instituciones políticas, jurídicas y administrativas, sean unos obstáculos evidentes al proceso de desarrollo¹¹. El Estado, entonces, en lugar de actuar como agente de cambio, por su configuración institucional, ha actuado como el principal ente mantenedor y garantizador del *statu quo*; y por su parte, algunos partidos políticos, originalmente de izquierda, por la misma configuración institucional del Estado, se han convertido en su principal soporte. Se trata, en realidad, de un círculo vicioso: muchos intentos de partidos populistas en América Latina, al pretender realizar un cambio sin tocar la estructura institucional, fracasaron y dichos partidos tuvieron que incorporarse al sistema que combatían; mediante esta incorporación y la deformación de sus principios originales, cuando de nuevo han tenido oportunidad de tomar o de llegar al poder, su única política ha podido ser la de "permanecer en el poder" realizando desde allí pocas transformaciones, y al contrario dando concesiones a los grupos económicos y militares conservadores¹² como única fórmula de sobrevivir. Por su parte, muchos planes de desarrollo en realidad, no se han dictado para producir cambios o transformaciones en la realidad económica, social o institucional, es decir, como dice Lodge, no han sido "planes para el cambio", sino unos mecanismos de ajuste con el objeto de

9 Cfr. FREDRIK B. PIKE, "Sources of Revolution: Their impact on freedom and reform in Latin America", en F. B. Pike (ed.), *Freedom and Reform in Latin America*, 1959, p. 29. En este mismo sentido es necesario tener presente que los cambios operados en Venezuela en relación al mayor control de la industria petrolera al que se hizo mención en el capítulo 2, y que en nuestro criterio, no tienen parangón en toda nuestra historia político-económica, se han producido a través de gobiernos democráticos desde 1969. Cfr. ALLAN R. BREWER-CARÍAS, 1973: *Venezuela's Political Problems and Prospects* (mimeo.), Cambridge, noviembre 1973. p. 2.

10 En esta apreciación, como se dijo, debe hacerse la excepción respecto al militarismo en el Perú en 1968 y al contrario debe tenerse como ejemplo generalmente aceptado, el de los golpes militares en Venezuela en la década de los cuarenta: el golpe de 1945, al llevar al poder a un partido político que tenía mayoría popular, de orientación populista de izquierda, y que pretendía cambiar las "reglas del juego" institucional y estructural, fue sucedido por el de 1948, provocado por los mismos militares que condujeron el anterior, y que actuó como mecanismo restablecedor de la "estabilidad" que se pretendía quebrantar desde el poder. Por ello, ha sido destacado como característica de los partidos políticos latinoamericanos de izquierda de las décadas anteriores, el que hayan variado desde la posición agresiva y populista, que originalmente tuvieron, a una posición moderada en un lapso de veinte o treinta años. V. A. PINTO, "Political Aspects of Economic Development in Latin America", en Claudio Veliz (ed.), *op. cit.*, pp. 26 y 27 y O. SUNKEL, *loc. cit.*, p. 131.

11 Cfr. G. LODGE, *op. cit.*, p. 68 y O. SUNKEL, *loc. cit.*, p. 136.

12 Cfr. MARTIN NEEDLER, "Political change as development and as reform", en M. C. Needler (ed.), *Political Systems of Latin America*, N. Y., 1970, p. 583.

mantener las existentes estructuras económicas y sociales¹³. En definitiva, por tanto, puede decirse en general que en América Latina las instituciones políticas, administrativas y jurídicas no están constituidas para el cambio ni el Estado mismo es un instrumento para el cambio social y económico, siendo su acción en muchos casos, ambivalente y contradictoria¹⁴. Ello plantea la evidente crisis o contradicción institucional actual: unas sociedades que buscan desesperadamente el desarrollo —lo cual implica cambio de estructuras—, pero que no disponen de unas instituciones adecuadas para ello.

Planteada, en todo caso, la necesidad de un cambio institucional, el problema realmente está en la posibilidad de realizarlo en la situación actual latinoamericana. Este es el reto de América Latina y no creemos que su realización sea una alternativa irreal¹⁵, pues de lo contrario, caeríamos en un determinismo inadmisibles para el futuro latinoamericano. Frente al cambio institucional necesario en nuestros países, quizá uno de los elementos que falta es la creación de una clara conciencia sobre su importancia y de las vías para llevarlo a cabo, como estrategia para el desarrollo.

En todo caso, es conveniente señalar que la cuestión institucional del desarrollo actual latinoamericano, tiene unas evidentes raíces históricas ligadas a la evolución del Estado Moderno que es conveniente precisar, a los efectos de plantear el sentido real de lo que en nuestros países debe ser un Estado Democrático y Social de Derecho en contraposición al Estado Liberal-Burgués de Derecho tradicional, o al Estado de Bienestar en los países altamente desarrollados de Occidente, y cuál debe ser el contenido real de sus instituciones.

En efecto, en la actualidad, puede decirse que el sistema político-institucional de nuestras sociedades latinoamericanas surge de la interrelación de una serie de instituciones (políticas, administrativas y jurídicas), estructuras (Cámaras Legislativas, Poder Ejecutivo y Administración Pública y Tribunales); funciones (legislativas, de gobierno, administrativas y judiciales); y sistemas (político-electoral y de partidos, administrativos y judiciales), cuyo verdadero sentido debe provenir del fin o de los objetivos de dichas sociedades. Dicho sistema formalmente considerado, basado en los principios básicos de la legalidad (o jurídicos) y de la separación de poderes, fue establecido para determinados fines de una sociedad preindustrial en un momento determinado inmediatamente posterior a la Revolución Francesa. El contenido de dicho sistema tenía realidad y sentido en vista de los fines de la sociedad liberal de hace casi dos siglos; sin embargo, frente a unos fines completamente distintos de las sociedades latinoamericanas a fines del siglo xx, el problema a plantearse está en determinar si el contenido de dicho sistema todavía continúa teniendo validez, y en qué forma deben disponerse sus componentes para que se ajusten a las necesidades y objetivos actuales.

13 V. G. LODGE, *op. cit.*, p. 73.

14 La expresión es de Ch. ANDERSON, *Politics and Economic Change in Latin America*. N.Y., 1967, pp. 43 y 367.

15 V. A. PINTO, *loc. cit.*, p. 20.



En otras palabras, el problema está en precisar hasta qué punto los componentes de las instituciones políticas, administrativas y jurídicas y, en particular, los sistemas políticos electorales y político de partidos, de gobierno, administrativos y judiciales existentes en una sociedad determinada, garantizan la consecución de los fines y objetivos de esa sociedad en un momento histórico determinado; o más aún, constatados una serie de cambios en las realidades económicas y sociales y por tanto en los fines de la sociedad y el Estado, determinar hasta qué punto el contenido de las instituciones ha cambiado o al contrario, su inmutabilidad relativa impide alcanzar aquéllos. Esta es la esencia, si se quiere, de la cuestión institucional, y para su análisis, vale la pena determinar el origen del esquema institucional vigente en América Latina y por tanto la evolución que ha tenido el Estado Moderno, y en particular, la fórmula del Estado Liberal-Burgués de Derecho y su correctivo, el Estado de Bienestar; y cuáles son las exigencias del Estado Democrático y Social de Derecho.

En efecto, en la historia del Derecho político se considera como Estado Moderno a la forma de organización política que surge en Europa después del Renacimiento, luego de la transformación del régimen feudal¹⁶. En su configuración inicial bajo la forma de Estado Absoluto, coincidieron no sólo la formulación de diversas teorías políticas¹⁷ puestas a disposición de los príncipes y soberanos (como consejos), sino diversas circunstancias sociales y económicas que lo hicieron posible.

16 En este sentido es como ALEXANDER PASSERIN D'ENTRÈVES utiliza la expresión "Modern State", en *The Notion of the State. An Introduction to Political Theory*, Oxford, 1967, pp. 103 y 201. Cfr. F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I, Madrid, 1970, p. 69

17 Para una selección de los textos políticos que están en la base de la formulación del Estado Moderno, v. Juan Carlos Rey (ed.), *Las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político (De la Antigüedad a la aparición del Estado Liberal de Derecho)*, Caracas, 1965, pp. 135 y ss., y David Tomson (ed.), *Political Ideas*, London, 1972.

En efecto, si bien el Estado Moderno se produce con la disolución del régimen feudal, ésta fue posible por la transformación de un sistema económico fundamentalmente agrícola en una economía basada en el comercio y el artesanado; por el resurgimiento de los centros urbanos como centros de intercambio económico (renacimiento comercial) y de renacimiento del espíritu científico y humanístico-, por el inicio de un proceso centralizador, origen de las Monarquías europeas continentales; y por el debilitamiento del poder temporal de la Iglesia y del Papado, como consecuencia de la Reforma¹⁸.

A la base de este proceso, las teorías políticas comenzaron a darle forma a lo que posteriormente serían las Monarquías Absolutas. En *El Príncipe*, Maquiavelo¹⁹ propugna el proceso de concentración del poder político en el Soberano como unidad superior a la atomización territorial del poder, propia del feudalismo, lo cual posiblemente se facilitaba en Italia por la ausencia de poderosos intereses feudales que se pudieran oponer a ella, pues el feudalismo no tuvo allí mayor arraigo²⁰; dando origen a la difusión de la idea de la "razón de Estado" —aun cuando dicha frase no aparece en ninguna parte de su libro— como base de una moral propia del Estado, distinta y diferente de la moral de los hombres, la cual podía romperse en interés del mismo²¹. Con la concentración del poder en el Soberano, ha dicho G. H. Sabine, se produce el nacimiento del Estado Moderno²² y su consolidación se origina cuando éste tiene su principio o razón de su actuación en la fórmula amoral —maquiavélica— de la razón de Estado, la cual, desde entonces, no ha cesado de tener opositores²³. A la concentración del poder, con su propia moral, se agrega la concepción de la soberanía absoluta y perpetua del Monarca, como

18 Es de observar que desaparecido el comercio y la economía dineraria en la Edad Media, la economía era "natural", basada en el trabajo de la tierra, sin existencia de mayor tráfico de bienes en virtud de la multitud de aduanas privadas. Por otra parte, la actividad comercial estaba proscrita por la doctrina cristiana. Cfr. S FRONDI, *El Estado Moderno*, Buenos Aires, 1960, p. 23.

19 Hemos consultado las siguientes ediciones: NICCOLO MACCHIAVELLI, *Il Principe* (ed. Vittorio de Capraris), Bari, 1961, y *The Prince* (ed. George Bull), London, 1970. En general v. FRIEDERICH MEINECKE, *Machiavellism. The Doctrine of Raison d'Etat and its place in Modern History*, London, 1957.

20 V. Las apreciaciones sobre esto en FREDERIK M. WATKINGS, "State. The concept", en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 15, 1968, p. 151. V. también, ERNST CASSIRER, *The Myth of the State*, Oxford, 1946, p. 122.

21 V. A. PASSERIN D'ENTRÈVES, *op. cit.*, p. 44.

22 V. La Introducción de G. H. SABINE y WALTER J. SHEPARD al libro de H. KRABBE, *The Modern Idea of the State*, London, 1922, pp. XVIII y XIX.

23 El primero que reacciona contra la idea de la razón de Estado es BOTERO, quien en su libro con el mismo título publicado en 1589, trató de restaurar la ética y la conciencia en su correcto lugar en la ciencia de la política, como participante que era en el movimiento de la contrarreforma, V. GIOVANNI BOTERO, *The Reason of State*. London, 1956, con una Introducción de D. P. WALEY, p. 9. Asimismo, v. GIOVANNI BOTERO, *La Razón de Estado y otros escritos*. Caracas, 1962, con un Estudio Preliminar de M. GARCÍA PELAYO, especialmente, pp. 35 y ss.

"el más alto, absoluto y perpetuo poder sobre los ciudadanos de una República"²⁴, según la conocida expresión de J. Bodino.

Todo este proceso de conformación de una teoría política de la Monarquía Absoluta, puede decirse que concluye en 1651 con Th. Hobbes cuyo Estado —el *Leviathan*— "es el Estado Moderno"²⁵. Sobre él, el mismo Hobbes señala, al utilizar una expresión bíblica del libro de *Job*, que "no hay poder sobre la tierra que pueda compararsele, pues fue creado para no tener temor de nadie. Mira debajo de sí cuánto hay de grande; como quien es el rey de todos los demás soberbios animales"²⁶. Sin embargo, el *Leviathan* no es un monstruo como resulta de las palabras de Dios al reprimir a Job²⁷, sino que es la personificación unitaria de una multitud de hombres²⁸ quien recibe su autoridad por la gracia de Dios²⁹. Este es el legado del cristianismo a la consolidación del poder del Soberano absoluto y a su legitimación³⁰. En esta forma, Estado Moderno, en su primera fase, durante los siglos xvii y xviii fue el Estado Absoluto y se identificó con las Monarquías Absolutas, en las cuales todo el poder estaba concentrado en una sola persona: el Rey; quien lo ejercía en forma ilimitada. De ahí el calificativo de Estado Policía³¹ también dado al Estado Absoluto. En esta forma, la soberanía le pertenecía al Monarca a título personal, por lo que el poder lo ejercía en forma incontrolada, en virtud de su procedencia divina³². Un solo deber tenía el Monarca, y era asegurar el orden público y la felicidad de los súbditos en interés del Estado, para lo cual no sólo existía el recurso a la "razón del Estado", sino el ejerci-

24 Hemos consultado el facsímil de la Primera edición en inglés, I. BODIN, *The Six Books of a Commonwealth*. London, 1606, edit, por Kenneth Douglas Mc. Rae, Cambridge (Mass), 1962, Libro Primero, capítulo VIII, De la Soberanía, p. 84.

25 Es la expresión de A. PASSERIN D'ENTRÈVES, *op. cit.*, p. 11.

26 V al final del capítulo XXVIII, Segunda Parte en THOMAS HOBBS. *Leviathan* (ed. John Plamenatz). London, 1962, p. 284. La cita bíblica la tomó HOBBS del Libro de *Job* de la Biblia, párrafo 41, versículos 24 y 25.

27 La palabra "*Leviathan*" aparece en varias partes del Libro de *Job* y, particularmente en los versículos 20 del párrafo 40, y 4 del párrafo 41.

28 El problema de HOBBS fue construir la sociedad política de una colección de individuos, y ello lo resolvió reduciendo la multitud a una sola persona artificial —el Estado—. V. M. M. GOLDSMITH. *Hobbes' Science of Politics*, N. Y., 1966, p. 138. Por ello, el mismo HOBBS señala expresamente: "*A multitude of men, are made one person, when they are by one man, or one person, represented: so that it be done with the consent of every one of that multitude in particular. For it is the unity of the representer, not the unity of the represented that maketh the person one. And it is the representer that beare the person, and but one person: and unity, cannot otherwise be understood in multitude*". V. THOMAS HOBBS. *op. cit.*, capítulo XVI, p. 171. En esta forma, estando "el poder común" en un soberano, éste puede reducir los "intereses" de todos, "por pluralidad en voces, en un solo interés"; *idem*, capítulo XVII. p. 176.

29 V. F. C. HOOD. *The Divine Politics of Thomas Hobbes. An interpretation of Leviathan*, Oxford, 1964, pp. 139 y ss.

30 V. A. PASSERIN D'ENTRÈVES, *op. cit.*, pp. 189 y ss.

31 V. FERNANDO GARRIDO FALLA, *op. cit.*, Vol. I, pp. 69 y ss.

32 El poder del soberano no tenía freno y su interés, era la ley suprema. La única limitación del poder era la fuerza. V. A. PASSERIN D'ENTRÈVES, *op. cit.*, p. 202.

cio de las atribuciones propias y plenas del absolutismo, en cuyo ejercicio el Monarca era irresponsable³³. En todo caso, los súbditos no tenían derechos frente al Monarca y sólo el deber de obediencia.

Pero el Estado Absoluto, así configurado políticamente, tenía su base económica que le dio vigencia y lo mantuvo: El Mercantilismo. Así como políticamente la Monarquía es contraria al régimen feudal, el Mercantilismo, como política económica, es contraria al sistema económico medieval; y tan interrelacionada está la política económica con el régimen político³⁴ que tanto el Absolutismo como el Mercantilismo se desarrollan y mueren entre los siglos xv y xviii; es decir, configuran el sistema político-económico que se desarrolló entre la Edad Media y la época del liberalismo, entre el Renacimiento y la Revolución Francesa, entre el surgimiento del Estado Policía y el nacimiento del Estado de Derecho.

El Mercantilismo en efecto, debe considerarse como la doctrina y práctica desarrollada por el Estado Absoluto en relación a la naturaleza y adecuada regulación de las relaciones económicas internacionales. Configuró, en este sentido, una política económica que tuvo al Estado "como sujeto y objeto"³⁵ al poner gran énfasis en la importancia de mantener un exceso en las exportaciones de bienes y servicios sobre las importaciones, como único medio a través del cual los países que no tuviesen minas de oro y plata podían obtener un continuo flujo neto de metales preciosos, lo cual se estimaba esencial para la riqueza de las naciones³⁶. En este sentido, el Mercantilismo se configuró como un sistema económico estatista, en el cual la intervención del Estado en la vida económica era muy acentuada, pues la riqueza de las naciones se configuraba como la base del poder estatal³⁷. La regulación estatal de las actividades económicas conforme a este sistema económico, tan acentuada, sólo fue posible por el poder del Estado Absoluto. De ahí que estén tan indisolublemente vinculados el Absolutismo con el Mercantilismo, y si el primero se

-
- 33 La irresponsabilidad del Monarca fue un principio básico de las Monarquías Absolutas y que se ha expresado de acuerdo con la frase "The Crown can do no wrong" o "Le Roi ne peut mal faire". En Inglaterra, la posibilidad de exigir responsabilidad de la Corona ante los Tribunales (ordinarios), sólo existe desde la "Crown Proceeding Act" de 1947. Cfr. J. A. JOLOWICZ, *International Encyclopedia of Comparative Law*, Vol. XI (Torts). capítulo 13 (Procedural Questions), 13-41; H. W. R. WADE, *Administrative Law*, Oxford, 1971, p. 17. En Francia, el principio condujo a que en la Revolución Francesa se ratificara la incompetencia absoluta de los jueces ordinarios de conocer cualquier conflicto en el cual interviniera una autoridad pública, de acuerdo a la ley 16-24 de agosto de 1790, lo que posteriormente daría origen a la jurisdicción administrativa. V. J. RIVERO, *Droit Administratif*, París, 1973, p. 129.
- 34 De ahí que R. M. MAC IVER haya señalado que el sistema económico es inseparable del sistema político. Para funcionar deben hacerlo juntos. En este sentido, ambos constituyen un solo sistema. V. *Leviathan and the people*, London, 1939, p. 103.
- 35 V. ELI F. HECKSCHER, *Mercantilism*, London, 1955, Vol. I, p. 20.
- 36 V. JACOB VINER, "Mercantilist Thought (Economic thought)", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 1968, Vol. 4, pp. 435 y 436. El Mercantilismo se ha considerado en todo caso como el origen del Capitalismo, Cfr. Nicos POULANTZAS, *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*, México, 1972, p. 203.
- 37 V. ELI F. HECKSCHER., *op. cit.*, Vol. I, p. 25.

ha visto como el resultado de un proceso de concentración del poder en el Monarca, el segundo sirvió como agente unificador frente a la desintegración feudal³⁸ al propugnar la eliminación de las barreras locales a la circulación de bienes y al comercio, lo cual se facilitó por la absorción de las ciudades-estado por los nuevos estados-naciones³⁹. Como economía de carácter estatal, basada en el enriquecimiento de las naciones mediante la acumulación de riquezas, el Monarca dirige y regula todos los esfuerzos para lograr esa finalidad. De ahí tanto el control que se ejerce sobre la riqueza mobiliaria y el atesoramiento de oro y plata, como la expansión colonial político-marítima, tan característica de la época, como fórmula para la obtención de metales preciosos.

En esta forma, la actividad industrial y comercial pasó a ser la base de la política económica, abandonándose materialmente el interés estatal en relación a las actividades agrícolas; y aquella no sólo tuvo sus repercusiones en la economía interna, sino en el comercio internacional. En efecto, estando a la base del sistema el logro de una "balanza comercial" favorable para los Estados, éstos debieron desarrollar una política de promoción de exportaciones y restricciones a las importaciones o adoptar medidas que operaran indirectamente en esta dirección⁴⁰. En esta forma, el Estado asumió la organización y control de la industria y el comercio. En el campo industrial estableció subsidios a las industrias de exportación y a las industrias competitivas a las importaciones, y asumió directamente la operación de factorías de producción de bienes para la exportación o sustitutivas de importaciones: concedió monopolios y privilegios a empresas particulares para la producción y venta de determinados productos para operar en el comercio internacional o para administrar colonias de ultramar; y en fin, asumió directamente la operación de compañías dedicadas a actuar en el comercio exterior⁴¹. La economía mercantilista, en este sentido, ha sido calificada como una economía proteccionista⁴².

En el campo comercial interno, la política económica mercantilista provocó el establecimiento de un sistema monetario basado en la circulación de los metales preciosos, cuyo mercado de cambios estaba controlado. Por supuesto toda esta política proteccionista favoreció la creación de los vastos mercados privilegiados y protegidos de las áreas coloniales, lo cual originó con frecuencia no sólo conflictos internacionales, sino la hegemonía bélica de unos

38 ELI F. HECKSCHER, materialmente dedica todo el primer volumen de su obra al estudio del Mercantilismo como agente unificador del sistema político-económico del Estado Absoluto, *op. cit.*, Vol. I, pp. 25 y ss.

39 V. JACOB VINER, *loc. cit.*, p. 439.

40 El ideal mercantilista implícito —dice VINER— era "cero importación y exportaciones sólo a cambio de metales preciosos", *loc. cit.*, p. 436. En este sentido, para favorecer la entrada de metales preciosos a la Nación e impedir su salida, era necesario por todos los medios procurar la reducción de las importaciones y el aumento de las exportaciones.

41 V. J. VINER, *loc. cit.*, p. 440. De ahí, por otra parte, la creación de las compañías coloniales tan difundidas en las colonias españolas de América del Sur.

42 V. ELI E. HECKSCHER, *op. cit.*, Vol. II, pp. 53 y ss., y en especial pp. 112 y ss.

países sobre otros por el afán del exclusivismo marítimo y colonial para lograr el atesoramiento de riquezas. El Mercantilismo, en definitiva, se configuró como la economía del Estado Absoluto, basada en la unificación, control y generalización del comercio, con una razón propia: la acumulación de metales preciosos como base para la riqueza de las naciones. La idea de la autonomía del Estado respecto de la instancia económica y de la "razón de Estado" tuvo aquí su más concreta aplicación⁴³.

En el devenir histórico del Estado Moderno, frente al Estado Absoluto y al Mercantilismo, surge el Estado de Derecho y el Liberalismo; y un hecho histórico marca la transición de uno a otro sistema político-económico: la Revolución Francesa. Sin embargo, el cambio también se produce luego de una preparación teórica de algunas décadas.

En efecto, en la teoría política, la posterior caída de la Monarquía Absoluta y la transformación del Estado Absoluto en Estado de Derecho, tiene su antecedente remoto en los escritos de J. Locke. Este, en su obra *Two Treatises of Government*⁴⁴, se configura como el primer ideólogo de la reacción contra el absolutismo, al propugnar la limitación del poder político ilimitado del Monarca. Para ello, parte de la consideración del estado natural del hombre y del contrato original de la sociedad, origen del Estado. Para Locke, la razón que lleva a los hombres a realizar el contrato social es la preservación de sus vidas, libertades y posesiones, los tres bienes básicos que califica en general como "propiedad"⁴⁵ y es esta "propiedad" lo que confiere la personalidad política a los hombres⁴⁶. Este contrato social, que cambia el estado natural del hombre, no podría dar lugar a la estructuración de un gobierno que colocara a los hombres en situación peor a la que tenían en aquél, por lo que el gobierno absoluto no podía considerarse legítimo ni como un gobierno civil. Si el Estado surge para proteger los derechos "naturales" que no desaparecen con el contrato social, la desaparición fáctica de éstos por la actuación de un Estado Absoluto justificarían la resistencia al poder abusivo⁴⁷.

43 V. F. HECKSCHER, *op. cit.*, Vol. II, pp. 285 y ss., N. POULANTZAS, *op. cit.*, p. 205.

44 Hemos consultado la edición preparada por P. LASLETT: JOHN LOCKE, *Two Treatises of Government* (ed. Peter Laslett), Cambridge, 1967.

45 Cfr. A. PASSERIN D'ENTRÈVES, *op. cit.*, p. 204; v. P. LASLETT, "Introduction", JOHN LOCKE, *op. cit.*, p. 104. En este sentido, LOCKE, señala lo siguiente: "*for liberty is to be free from restraint and violence form others which cannot be, where there is no Law; But freedom is not, as we are told, a liberty for every man to do what he wish: But a liberty to dispose, and order, as he wishes his person, action, possessions, and his whole Property*", *op. cit.*, parágrafo 57, p. 324. Cfr. el parecido de la primera parte de este texto con el de MONTESQUIEU en nota número 64 de este capítulo 4.

46 V. PETER LASLETT, "Introduction", JOHN LOCKE, *op. cit.*, pp. 101 y 102.

47 El derecho a la revuelta, aun cuando no formulado con precisión, surge del contexto de la tesis de LOCKE, V. JOHN LOCKE, *op. cit.*, pp. 211 y ss. Por supuesto, la resistencia abierta contra el Príncipe, no estaba admitida en la filosofía medieval, pues si éste derivaba su autoridad directamente de Dios, toda resistencia se convertía en una revuelta contra el interés de Dios y por tanto, en pecado mortal. Sólo a partir de Santo Tomás, se admitió la desobediencia al tirano como un acto legítimo. V. ERNST CASSIRER, *op. cit.*, pp. 104 y 105. La formulación política del principio sin embargo, no se realiza sino como reacción a la Monarquía Absoluta.

Ahora bien, dentro de las medidas destinadas a racionalizar y limitar el poder, Locke formula una distribución de las funciones del Estado alguna de las cuales califica de "poderes". En efecto, en el párrafo 131 de sus *Dos Tratados*, Locke afirma lo siguiente: "*and so whoever has the legislative or supream power of any Common-wealth, is bound to govern by establish'd standing Laws, promulgated and known to the people and no by Extemporary Decrees; by indifferent and upright Judges, who are to decide Controversies by those Laws; and to employ the force of the Community at home, only in the Execution or such Laws, or abroad to prevent or redress Foreign Injuries, and secure the Community from Inroads and Invasions*"⁴⁸. Es decir, distingue cuatro funciones del Estado: la de legislar, la de juzgar, la de emplear la fuerza en el orden interno en ejecución de las leyes y la de emplear la fuerza en el orden externo en defensa de la comunidad. A la primera de dichas funciones, la de hacer las leyes, la califica de poder legislativo, "al cual los demás poderes están y deben estar subordinados"⁴⁹; a la tercera de dichas funciones, la califica de poder ejecutivo, comprendiendo la ejecución de las leyes municipales de la sociedad dentro de ella misma y por encima de sus partes⁵⁰; y a la cuarta de las funciones señaladas la califica de *poder federativo*, que comprende "el poder de la guerra y de la paz, las ligas y alianzas de las transacciones (acuerdos) con todas las personas o comunidades fuera del Estado"⁵¹. De las funciones que distingue en todo Estado soberano, a la única que no califica de "poder" es a la función de juzgar, la cual como señala Laslett, "no era un poder separado pues era un atributo general del Estado"⁵². Dentro de un esfuerzo para racionalizar las funciones del Estado, la novedad de la tesis de Locke estaba en la distinción entre la facultad de legislar y la de utilizar la fuerza en ejecución de las leyes, no siendo necesario individualizar el poder de juzgar, el cuál, más aún en Inglaterra, era una función tradicional del Estado⁵³. En todo caso, es importante destacar que Locke se limita a racionalizar y sistematizar las funciones de todo Estado Soberano, pero realmente no formula una "teoría" de la división del poder, y menos aún de su separación. Es más, de la obra de Locke no se deduce ninguna tesis que propugnara que el poder del Estado tenía que estar en manos distintas con el objeto de preservar la libertad o garantizar los derechos individuales, pudien-

48 V. JOHN LOCKE, *op. cit.*, p. 371 (subrayados en el original).

49 V. párrafos 134, 149 y 150 de JOHN LOCKE, *op. cit.*, pp. 384 y 385. V. los comentarios de P. LASLETT, en la Introducción, p. 117.

50 Por leyes municipales debe aquí entenderse el derecho interno, en contraposición al derecho internacional. Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución francesa y Administración Contemporánea*, Madrid, 1972, p. 25, nota número 32.

51 JOHN LOCKE, *op. cit.*, p. 383. Sobre el calificativo de Federativo a este poder, el mismo LOCKE señala que le da ese nombre, "*if any one pleases. So the thing be understood, I am indifferent as to the Name*", p. 383.

52 V. P. LASLETT, "Introduction", JOHN LOCKE, *op. cit.*, p. 118.

53 No creemos que pueda admitirse, como parece hacerlo E. GARCÍA DE ENTERRÍA que la función de juzgar, en la tesis de LOCKE, estaba inmersa en el Poder Legislativo. V. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, p. 27. Parecería que la interpretación que formula resulta de lo incompleto de la cita de la parte del párrafo 131 que hace de la obra de LOCKE, a que hemos hecho referencia. V. nota 48 de este capítulo 4.

do sus partes coincidir⁵⁴. Quizá entonces, el aporte fundamental de Locke a la división del poder haya sido su criterio de que el poder ejecutivo y el poder federativo necesariamente debían estar en las mismas manos⁵⁵, así como su criterio de la supremacía del Poder Legislativo sobre los otros, hasta el punto de que, tanto la función ejecutiva como la de juzgar, debían realizarse en ejecución y de acuerdo a las leyes adoptadas y publicadas debidamente⁵⁶

En realidad, la teoría de la división del poder que tanta influencia ha tenido en el constitucionalismo moderno sobre todo por su conversión de "división del poder" en "separación de los poderes"⁵⁷ en la Revolución Francesa y en la Constitución Norteamericana, tuvo su formulación fundamental en la obra de Montesquieu. La libertad política según Montesquieu existe sólo en aquellos Estados donde el Poder del Estado no reside, con todas sus funciones, en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados⁵⁸. Por ello, en su *De L'Esprit des Lois* insiste en que "*c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qui'l trouve del limites... Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir*"⁵⁹. Del estudio comparado que realiza sobre el objeto de los diversos Estados de la época⁶⁰, Montesquieu llega a la conclusión de que Inglaterra es el único Estado que tenía por objeto directo la libertad política, por lo que en el famoso capítulo VI del Libro XI de su libro, se propone estudiar la "Constitución de Inglaterra", y de ese estudio deduce su teoría de la división del poder en tres clases: "*la puissance législative, la puissance exécutive des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutive de celles qui dépendent du droit civil. Para la première, le prince ou le magistrat fait des lois pour un temps ou pour toujours. Par la seconde, il fait la paix ou la guerre, envoie ou reçoit des ambassades, établit la sûreté, prévient les invasions. Par la troisième, il punit les crimes, ou juge les differends des particuliers. On appellera cette dernière la puissance de juger et l'autre simplement la puissance exécutive*"

54 V. PETER LASLETT, "Introduction", JOHN LOCKE, *op. cit.*, pp. 117 y 118. Sin embargo, como el mismo LASLETT lo señala, LOCKE admitía que los poderes podían "balancearse" si se los situaba en distintas manos ("*ballancing the Power of Government, by placing several parts of its in different hands*"), pp. 107 y 356.

55 V. PETER LASLETT, "Introduction", JHON LOCKE, *op. cit.*, p. 118.

56 Es de destacar que la Supremacía del Poder Legislativo en LOCKE es consecuencia de la Supremacía del Parlamento sobre el Monarca lograda después de la "Gloriosa Revolución" de 1689.

57 Debe destacarse que ni LOCKE ni MONTESQUIEU hablaron de "separación de poderes" sino de distribución o "división del Poder". El poder del Monarca absoluto era uno y único, y el desiderátum para limitarlo era dividirlo, pero no separarlo. V. sobre esto CH. EISENMAN, "L'Esprit des Lois et la séparation des pouvoirs", *Mélanges Carré de Malberg*, París, 1933, pp. 163 y ss. Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, p. 52, A. PASSERIN D'ENTRÈVES, *op. cit.*, p. 119.

58 V. A. PASSERIN D'ENTRÈVES, *op. cit.*, p. 120.

59 MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Lois* (ed. G. Truc), París, 1949, Vol. I, Libro XI, capítulo IV, pp. 162 y 163.

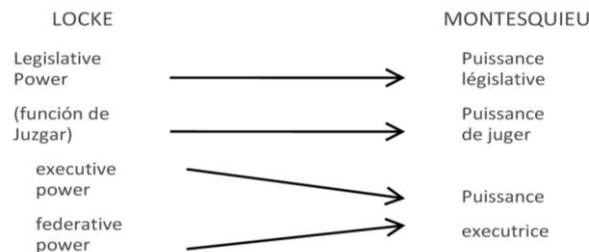
60 MONTESQUIEU, *op. cit.*, Vol. I, Libro XI, capítulo V, p. 163.

de l'Etat"⁶¹. En realidad, antes que una división del poder, Montesquieu define, siguiendo a Locke, diversas funciones o potestades (puissance) del Estado: la potestad de hacer las leyes, la potestad de juzgar y la potestad ejecutiva, englobando en esta última, las que Locke calificó de poder ejecutivo y federativo⁶².

Ahora bien, lo novedoso de la división del poder en Montesquieu, y lo que lo distingue de la concepción de Locke es, por una parte, la proposición de que para garantizar la libertad las tres potestades no deben estar en las mismas manos, y por la otra, que las mismas, en la división del poder, están en plano de igualdad; de lo contrario, el poder no podría frenar el poder. En efecto, en el mismo capítulo VI del Libro XI de *Del Espíritu de las Leyes*, Montesquieu precisa su concepción: "*Lorsque dans la même personne ou dans la même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté... Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutive... Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs: celui de faire des lois, celui d'excuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les differends des particuliers*"⁶³... Como consecuencia, y sacrificando la libertad⁶⁴, "*les princes qui ont voulu se rendre despotiques ont-ils toujours commencé par réunir en leur personne toutes les magistratures*"⁶⁵.

61 V. MONTESQUIEU, *op. cit.*, Vol. I, pp. 163 y 164.

62 La comparación entre la concepción de LOCKE y la de MONTESQUIEU sería la siguiente:



63 MONTESQUIEU, *op. cit.*, Vol. I, p. 164.

64 La concepción de libertad en MONTESQUIEU, también tiene la misma orientación que en LOCKE; "*Il est vrai que dans les démocraties le peuple paraît faire ce qui'il veut; mais la liberté politique ne consiste point à faire ce que l'on veut. Dans un Etat c'est-à-dire, dans une société où il y a des lois, la liberté ne peut consister qu'à pouvoir faire ce que l'on doit vouloir, et à n'être point contraint de faire ce que l'on ne doit pas vouloir*". MONTESQUIEU, *op. cit.*, Vol. I, libro XI, capítulo 111, p. 162, V. en relación a la concepción de LOCKE, lo señalado en nota número 45 de este capítulo 4.

65 V. MONTESQUIEU, *op. cit.*, Vol. I, p. 165. En esta forma la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, consagró expresamente en su artículo XVI, que cualquier sociedad en la cual las libertades no estuvieran debidamente garantizadas y no estuviese determinada la separación de los poderes, no hay

Por otra parte, como se dijo, en la concepción de Montesquieu no hay proposición alguna que otorgue superioridad de una de las potestades públicas sobre la otra. Ciertamente que al definir la potestad legislativa como la "voluntad general del Estado" y la potestad ejecutora como la "ejecución de esa voluntad general"⁶⁶ podría deducirse que la segunda debe sujetarse en su ejecución, a lo dispuesto en la primera, pero no en el sentido de subordinación⁶⁷ política. Al contrario, tan iguales concebía las tres potestades que así podían frenarse unas a otras como única forma de cooperación en beneficio del mantenimiento de la libertad política. De ahí que concluya que "*ces trois puissances devraient former un repro ou une inaction. Mais comme, par le mouvement nécessaire des choses, elles sont contraintes d'aller, elles seront forcées d'aller de concert*"⁶⁸. Es claro, en todo caso, que al igual que Locke, la concepción de Montesquieu es una concepción formulada para el absolutismo. Ambos son teóricos del absolutismo; por ello, la división del poder del soberano es más una doctrina legal que un postulado político. Como ha dicho A. Passerin d'Entrèves, la teoría no responde a la pregunta sobre *quién* ha de tener la soberanía, sino *cómo* debe organizarse el poder para lograrse ciertos objetivos⁶⁹.

Ahora bien, además de los aportes de Locke y de Montesquieu, en la teoría política que va a permitir la reacción, en la práctica, contra el Estado Absoluto, tiene un puesto de gran importancia la concepción de Rousseau sobre la ley, lo cual va a provocar, posteriormente, el sometimiento del Estado a la ley que él mismo produce, es decir, va a originar el principio de la legalidad y la consolidación del mismo Estado de Derecho.

En efecto, y tal como el mismo Rousseau lo plantea, el pacto o contrato social es la solución dada al problema de encontrar una forma de asociación "*qui défend et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun, s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu'auparavant*"⁷⁰; en esa forma se realiza "el paso del estado natural al estado civil"⁷¹. Pero como el mismo Rousseau lo señala, "*par le pacte social nous avons donné l'existence et la vie au corps politique; il s'agit maintenant de lui donner le mouvement et la volonté par la législation*"⁷². Las leyes en esta forma, y he aquí la novedad de su plan-

constitución. V. el texto en G. de RUGGIERO, *The History of the European Liberalism*, Boston, 1967, p. 68.

66 V. MONTESQUIEU, *op. cit.*, Vol. I, p. 166.

67 Por ello, H. K. GIRVETZ ha señalado que mal pudo MONTESQUIEU tomar como modelo de su teoría la Constitución de Inglaterra, y definir la igualdad de las potestades del Estado, cuando en ese país estaba asegurada desde la Gloriosa Revolución, la supremacía del Parlamento. V. HARRY K. GIRVETZ, *From Wealth to Welfare. The Evolution of Liberalism*, Stanford, 1950, p. 94.

68 V. MONTESQUIEU, *op. cit.*, Vol. I, p. 172.

69 V. A. PASSERIN D'ENTKEVES, *op. cit.*, p. 121.

70 V. JEAN-JACQUES ROUSSEAU, *Du Contrat Social* (ed. Ronald Grimsley), Oxford, 1972, libro I, capítulo IV, p. 114.

71 V. J. J. ROUSSEAU, *op. cit.*, libro I, capítulo VIII, p. 119.

72 V. J. J. ROUSSEAU, *op. cit.*, libro II, capítulo V, p. 134.

teamiento, como forma de manifestación del Soberano, son las que dan movimiento y voluntad al Estado, producto del pacto social, en tanto en cuanto se trata de "actos de la voluntad general que estatuyen sobre una materia general". Rousseau entonces no sólo construye la teoría de la ley como "actos de la voluntad general" a cuyas disposiciones deben someterse todas las actuaciones del propio Estado y de los particulares, sino que establece el principio de la generalidad de la ley, lo cual permitirá la posterior reacción contra los privilegios⁷³. Por otra parte, en el campo de las funciones estatales, éstas se reducen, en la concepción de Rousseau, a dos: hacer las leyes y ejecutarlas, a las que califica, siguiendo la terminología de Montesquieu, de potestad legislativa y potestad ejecutiva (*puissance*)⁷⁴. No se trata aquí tampoco de una doctrina de la separación de poderes, sino conforme a la orientación de Locke y de Montesquieu, de una doctrina de la división del poder, que es uno solo: El del Soberano que resulta del pacto social o de la integración de la voluntad general⁷⁵. Según Rousseau, las dos funciones del poder: la expresión de la voluntad general mediante leyes y la ejecución de éstas, no es bueno que estén en las mismas manos, por lo que siguiendo la orientación de Montesquieu propugna su ejercicio por órganos distintos⁷⁶, aun cuando contrariamente a la tesis de éste, insiste en la necesaria subordinación que ha de tener quien ejecuta la ley en relación a quien la hace⁷⁷ con lo cual en la orientación de Locke, se asegurará la supremacía del Legislador y de la ley. Esta supremacía, piedra angular del Derecho Público, permitirá la erección del Principio de la Legalidad y la configuración del Estado de Derecho⁷⁸.

Puede decirse en términos generales, que los escritos de Locke, Montesquieu y Rousseau, conforman todo el arsenal teórico político para la reacción contra el Estado Absoluto y su sustitución por el Estado de Derecho, como garantía de la libertad. Esa reacción, se va a producir, en efecto, en la Revolución Francesa, en base a la exaltación del individualismo y la libertad. En

73 V. J. J. ROUSSEAU, *op. cit.*, libro II, capítulo V, p. 136. La definición tan conocida de las leyes como "expresión de la voluntad general", corresponde al texto del artículo VI de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, V. en G. de RUGGIERO, *op. cit.*, p. 67.

74 "*Quand je marche vers un objet il faut premièrement que j'y veuille aller, en second lieu, que mes pieds m'y portent... Le corps politique a les mêmes mobiles: on y distingue de même la force et la volonté; celle-ci sous le nom de puissance législative, l'autre sous le nom de puissance exécutive*", v. J. J. ROUSSEAU, *op. cit.*, libro III, capítulo I, p. 153.

75 Cfr. la Introducción de R. GRIMSLEY, J. J. ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 35.

76 "*Il n'est pas bon que celui que fait les lois les exécute*", J. J. ROUSSEAU, *op. cit.*, libro III, capítulo IV, p. 163. Cfr. ROBERT DERATHE, "Les Rapports de l'Exécutif et du Législatif chez J. J. Rousseau", en *Annales de Philosophie Politique*, Volumen 5, "Rousseau et la Philosophie Politique", Paris, 165, p. 156.

77 ROBERT DERATHE, *loc. cit.*, p. 157 y ss.

78 La concepción de ROUSSEAU en este campo también coincide con la de MONTESQUIEU. ROUSSEAU, en efecto, señala que "*J'appelle donc République tout Etat régi par des lois*", *op. cit.*, libro III, capítulo VI. MONTESQUIEU, por su parte, también establece como base de la existencia del Estado el que haya leyes: "*Dans une Etat, c'est-a-dire, dans une société où il y a des lois,*" *op. cit.*, libro XI, capítulo III, p. 162.

efecto, las teorías políticas analizadas parten del análisis de la situación natural del hombre y de la realización del pacto o contrato social que erige al Soberano, como mecanismo para la protección de la libertad. He aquí la base para la posterior exaltación del individualismo y la consagración política de los derechos no ya del solo ciudadano de un Estado, sino del hombre, con la consecuente construcción de liberalismo político y económico. Por otra parte, el poder del Estado, producto del pacto social, debe ser dividido y racionalizado, para impedir que el Soberano abuse de él; por ello se formula la sistematización de las funciones del Estado y la división del poder, lo que dará pie para la adopción de una fórmula distinta y más radical: la "separación de los poderes". El poder del Soberano se actualiza mediante la emanación de leyes, las cuales no sólo se consideran indispensables para la existencia del propio Estado, sino como garantía de la libertad civil y política, teniendo la función legislativa una situación de superioridad frente a las otras funciones de ejecución. Por último, a la ley, como acto de la voluntad general, deben someterse todas las actuaciones tanto del Soberano como de los particulares, lo cual configurará el Principio de la Legalidad. A la base del Estado de Derecho y del Liberalismo están, por tanto, las nociones teóricas de libertad, separación de poderes, supremacía de la ley y principio de la legalidad. Pero no bastan teorías políticas para hacer una revolución: Ellas habrían de estar acompañadas por unas realidades económicas y sociales que permitieron, a través de la Revolución Francesa, actualizar las teorías políticas.

En efecto, así como en el campo político la concepción del estado natural del hombre y de la libertad fue configurando la base del liberalismo político como reacción frente al absolutismo, en el cual no existían derechos de los individuos; asimismo, en el campo económico, la reacción contra el Mercantilismo —soporte del absolutismo— se va a iniciar con una concepción económica que también va a partir de las leyes naturales para su construcción. En efecto, la política mercantilista, como se dijo, se puede caracterizar como un sistema netamente comercial, en el cual la agricultura —base a su vez de la economía feudal a la cual había desplazado— constituía una actividad económica marginal y sin importancia. Hacia mitades del siglo xviii en países como Francia, y como consecuencia de la política mercantilista, la agricultura no sólo no había sido promovida o protegida, sino que pobre y mal llevada había sido objeto de sucesivos gravámenes. La importancia del comercio interno y externo y la concesión de privilegios en relación a dichas actividades, provocó un considerable retraso en las actividades agrícolas, las cuales se consideraban, sin embargo, como la principal industria del país⁷⁹. Ante esta realidad, durante un breve período de tiempo (1760-1770), se desarrolló una política económica basada en los escritos de François Quesnay y en las aplicaciones prácticas que pudo ejecutar Turgot en el Gobierno, que al contrario del Mercantilismo, minimizaba la importancia del comercio exterior, y en su lugar, ponía énfasis en la importancia de la economía agrícola y en la eliminación de los privilegios otorgados por el Estado, propios del mercanti-

79 V. JOSEPH J. SPENGLER, "Physiocratic Thought", *International Encyclopedia of the Social Science*, 1968, Vol. IV, p. 443.

lismo. Abogaba en esta forma, porque la actividad económica y política estuviese gobernada por las leyes implantadas en la naturaleza por la Providencia⁸⁰. La Fisiocracia, en esta forma, sostenía que de todas las actividades económicas sólo la producción agrícola podía considerarse realmente como producción, pues era la única que dejaba un producto neto, en tanto que las otras actividades consistían sólo en transformaciones de riqueza existente⁸¹; en otras palabras, que sólo la clase productiva que cultivaba la tierra producía un producto neto, en tanto que las otras clases (artesanos o comerciantes) sólo recobraban sus gastos. En esta forma, la Fisiocracia planteaba que la expansión de la economía y la población de un país, dependía de la expansión de la inversión en la agricultura y de los gastos de la clase productiva, y de la expansión resultante del producto neto⁸². En todo caso debe tenerse en cuenta que la Fisiocracia, como política económica, sólo pudo ser aplicada muy parcial y aisladamente entre 1760 y 1770, y sólo en Francia. Sin embargo, su importancia teórica fue fundamental, pues si bien no planteaba que el Estado no debía intervenir nunca en el campo económico —como después planteó el liberalismo—⁸³, sí fue la primera reacción contra la economía estatista del Mercantilismo, que llevaría a la formulación de la doctrina del liberalismo económico.

Correspondió a Adam Smith (1723-1790), iniciar la formulación de la teoría del liberalismo económico la cual partía del principio del funcionamiento armonioso de la economía conducida por los solos intereses privados, por lo que la intervención del Estado en la economía —propia del Mercantilismo— debía ser reducida, lo cual llevaría más adelante a la propugnación liberal de su eliminación. Smith en este sentido, partía del supuesto de que "la riqueza de las naciones" está menos en la tierra que en el trabajo del hombre, y el resultado de éste es la constitución del capital cuyo fin es hacer del trabajo una actividad todavía más productiva. Por otra parte, si el interés privado es quien mueve al hombre al trabajo y al ahorro, la garantía de que a pesar de ello existirá armonía frente a los riesgos de contraposición de intereses, está en la organización espontánea de la vida económica por la libre concurrencia de ellos, dentro de un mercado con libre juego de los precios⁸⁴. En esta forma, al Estado correspondía mantener las reglas del libre juego del mercado, el cual no debía distorsionarse con privilegios o monopolios tan característicos del Mercantilismo. Las funciones del Estado, por tanto, son reducidas por Smith a las siguientes: en primer lugar, la protección del grupo social frente a la violencia exterior; en segundo lugar, la protección de los miembros individuales de la sociedad de las injurias u opresiones de sus conciudadanos; y en tercer lugar, "la creación y mantenimiento de ciertas

80 V. JOSEPH J. SPENGLER, *loc. cit.*, p. 443.

81 V. ANDRÉ PIETRI, *Pensée Economique et Theories Contemporaines*, Paris, 1966, p. 61.

82 V. JOSEPH J. SPENGLER, *loc. cit.*, p. 444.

83 V. H. SCOTT GORDON, "Laissez-Faire", *International Encyclopedia of the Social Science*, 1968, Vol. 8, p. 546.

84 V. ANDRÉ PIETRI, *op. cit.*, p. 65.

obras públicas y ciertas instituciones públicas, cuyo mantenimiento y erección nunca podrían ser del interés de los particulares porque el beneficio que podían dar nunca podría compensar los gastos de un individuo o de un grupo de personas" ⁸⁵. De aquí el principio de la subsidiariedad de la acción del Estado en relación a la actuación económica de los particulares, tan característico del liberalismo económico.

La doctrina liberal en la época prerrevolucionaria, tanto la de carácter político (libertades públicas) como la de carácter económico, fue el ingrediente necesario para la configuración de un movimiento social que motorizaría la Revolución Francesa.

Conforme al esquema de la Monarquía Absoluta y al Mercantilismo, el poder político estaba en manos del Monarca y la nobleza, y del clero, donde se alojaban muchos beneficiarios de los privilegios y monopolios derivados del intervencionismo estatal mercantilista. Pero el Mercantilismo era una política económica basada en el comercio y la industria, por lo que había provocado la formación de una gran clase social de banqueros, comerciantes y artesanos, que no participaba del poder político. Por ello, a la búsqueda del poder político por esta clase, que era la burguesía, y a la eliminación de los privilegios, es que se dirigieron todos los esfuerzos revolucionarios en Francia. La primera forma de su actuación y luego de su triunfo, fue a través de la formación del denominado Tercer Estado en los Estados Generales. El mismo Sièyes decía, al compararlo con los otros dos estados (la nobleza y el clero) que el Tercer Estado o Estado Llano era la Nación completa⁸⁶. Y esto era cierto, tal como lo observa De Ruggiero, no en el sentido de que no existía otra clase social distinta a la burguesía, sino en el sentido de que la forma burguesa de actividad económica, sentimientos legalistas y organización política eran válidas para todas las clases sociales, ofreciéndoles a todas oportunidades de acción ⁸⁷. La burguesía, en esta forma, buscaba al decir de Sièyes, "la modesta intención de tener en los Estados Generales una influencia igual a la de los privilegiados" (nobleza y clero)⁸⁸, pero la realidad del poder económico y de los sentimientos sociales contra los privilegios de la Monarquía Absoluta, condujeron a que la burguesía obtuviera el poder mediante la Revolución Francesa, con respaldo popular⁸⁹. La Revolución Fran-

85 V. ADAM SMITH, *The Wealth of Nations*, libro V, capítulo I, cit. por HARRY K. GIRVETZ, *op. cit.*, pp. 413 y ss. y por E. ROLL, *A History of Economic Thought*, London, 1954, p. 147. Hemos consultado la edición de A. SMITH, *The Wealth of Nations* (ed. Andrew Skinner), London, 1970.

86 *Qu'est-ce que le Tiers?* Se pregunta SIÈYES en el propio título y en el capítulo I de su obra; y la respuesta que daba era "TOUT", "*une nation complete*", V. EMMANUEL SIÈYES, *Qu'est-ce que le tiers Etat* (ed. Roberto Zappetti), Geneve, 1970, pp. 121 y ss.

87 V. GUIDO DE RUGGIERO, *op. cit.*, p. 425.

88 V. EMMANUEL SIÈYES, *op. cit.*, p. 135.

89 El pueblo —los no privilegiados—, por supuesto que respaldó al Tercer Estado, es decir a la burguesía, pues no tenía otra alternativa en el sentido de que no podía apoyar ni a la nobleza ni al clero, quienes representaban los privilegios. *Cfr.* G. DE RUGGIERO, *op. cit.*, p. 74.

cesa, en esta forma, ni más ni menos fue una Revolución de la Burguesía, por la burguesía y para la burguesía⁹⁰; y no por ello dejó de ser una verdadera revolución. Situado el movimiento en su momento histórico, lejos de significar una actitud reaccionaria o conservadora frente a las estructuras sociales existentes, como lo apunta A. Passerin d'Entrèves, fue un instrumento de progreso, e inclusive de subversión de estas estructuras, de los privilegios y de las discriminaciones que ellas conllevaban⁹¹. A la base de la revolución estaba el clamor porque toda persona tuviese igualdad en el goce de sus derechos; de ahí la importancia de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, calificada como la "expresión ideológica del triunfo de la burguesía"⁹² cuyo artículo final iría a definir y fijar a la propiedad como "un derecho inviolable y sagrado"⁹³.

En general, la Revolución Francesa fue, por tanto, una revolución política, social y económica, sobre la cual se va a construir el Estado de Derecho y el liberalismo. Desde el punto de vista político, al significar el fin del Estado Absoluto, la organización política que se va a construir va a tener poderes limitados. No sólo porque el Estado se va a encontrar separado en sus poderes, para realizar el adecuado balance y contrapeso entre ellos, sino porque el poder legislativo y a través de él, la ley, va a tener la supremacía. Frente al poder personal y arbitrario existente con anterioridad, el gobierno por y en virtud de las leyes va a prevalecer⁹⁴ y de ahí la sumisión del Estado al Derecho y al Principio de la legalidad. Pero la realidad social y económica dentro de este Estado de Derecho va a darle su matiz inicial al Estado Liberal-Burgués de Derecho. En efecto, al ser un movimiento social motorizado por la burguesía, ésta se reserva el derecho —y el privilegio— de estar representada en las Asambleas a quienes corresponde producir las leyes, y de ejercer el derecho del sufragio. El sufragio universal, cuya justificación estaba, en la tesis de Rousseau al propugnar el igualitarismo, no sólo no fue acogido en los años posteriores a la Revolución sino que el mismo Rousseau fue criticado⁹⁵. La función de elegir y ser electo se reservó, al contrario, a los propietarios y a la burguesía, y en Francia sólo fue en 1875 que se estableció el su-

90 Fue llevada a cabo por elementos burgueses que interpretaron las pasiones del pueblo con sus criterios de clase", tal como lo señala G. DE RUGGIERO, *op. cit.*, pp. 75 a 77. La fórmula célebre de A. LINCOLN, "*That government of the people, by the people for the people shall not perish from the earth*", no sólo es posterior, sino que todavía está por tener vigencia plena en el mundo contemporáneo.

91 V. A. PASSERIN D'ENTREVES, *op. cit.*, pp. 205 y 206. El mismo A. DE TOCQUEVILLE la califica, bajo esta perspectiva, como una revolución social y política. V. ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime* (ed. G. W. Headlam), Oxford, 1965, pp. 28 y ss.

92 La expresión es de JOSÉ LUIS ARANGUREN, *Ética y Política*, Madrid, 1963, pp. 293 y 297, *cit.*, por ELÍAS DÍAZ, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Madrid, 1966, p. 80.

93 En el artículo XVII se consagra el carácter inviolable y sagrado de la propiedad, procediendo su extinción en los casos de necesidad pública legalmente determinados, mediando indemnización. V. el texto en G. DE RUGGIERO, *op. cit.*, p. 68.

94 V. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, p. 10.

95 V. A. PASSERIN D'ENTREVES, *op. cit.*, p. 215.

fragio popular⁹⁶, Este esquema del Estado Liberal-Burgués de Derecho y de sufragio limitado fue el que las Constituciones de las recién nacidas Repúblicas Latinoamericanas acogieron después de 1811 y hasta bien entrado el siglo xx.

Las leyes que regularon y limitaron al Estado, fueron entonces leves formuladas por la burguesía, o como las ha calificado García de Enterría, "leyes de libertad", es decir, "leyes cuyo objeto es hacer posible el libre desenvolvimiento de los miembros del grupo social"⁹⁷. Leyes, en cierta forma, anti-privilegios, pero leyes que pronto adquirieron toda su significación social al asegurar los principios del liberalismo económico y declarar los derechos universales, no sólo del ciudadano de un Estado en particular, sino del hombre, como derechos naturales⁹⁸. Conforme a este estatuto, en realidad, los propietarios y burgueses quedaron real y efectivamente protegidos en sus derechos frente a cualquier intento de regresión al Antiguo Régimen; pero los no propietarios y el pueblo quedaron insuficientemente protegidos, o si se quiere, no eran objeto de protección. La ley, como se dijo, en definitiva es expresión de la clase burguesa y la representación que se establece en los cuerpos políticos está destinada electoralmente sólo a la burguesía. No se trata de un sistema político, el de la Revolución Francesa, manejado por el pueblo y para el pueblo sino, como se dijo, por la burguesía y para la burguesía. Sin embargo, los principios de legalidad, libertad e igualdad (fraternidad), de supresión de los privilegios y de la nobleza y de integración de la Iglesia a la nación, como conquistas irreversibles frente al absolutismo, hacen olvidar muchas veces la verdadera realidad social que estuvo en la base de la Revolución Francesa y en el nacimiento del Estado de Derecho.

96 Cfr. HARRY K. GIRVETZ, *op. cit.*, pp. 98 y 99.

97 V. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, pp. 16 y ss. "Todo el fin del Estado se concreta, pues, al Derecho y en un Derecho cuyo objeto se reduce a asegurar la coexistencia de las libertades de los súbditos", p. 19. "El Derecho es, para esta vasta construcción política, pura y simplemente garantía de la libertad", p. 20. "El Estado debe limitarse a dictar leyes generales con ese contenido característico de garantía y límite externo de la libertad", p. 21. "El Estado ofrece, pues, un marco puramente formal dentro del cual la sociedad vive de su propio dinamismo espontáneo por la propia concurrencia indefinida de las libertades de sus miembros", p. 22.

98 El artículo IV de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 establece en este sentido que "*la liberté consiste, a pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui; ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celle qui assurent aux membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Les bornes ne peuvent être déterminées que par la loi*". V. en G. R. UGGIERO, *op. cit.*, p. 68.

CAPÍTULO 5.

HACIA LA CONFIGURACIÓN DEL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO

De las ruinas del Estado Absoluto y en virtud de la Revolución Francesa, surge entonces el Estado de Derecho¹ como fórmula política que aún prevalece en el mundo contemporáneo. Sus características fundamentales se desarrollaron paralelamente al constitucionalismo, es decir, a la necesidad de dotar a los Estados de un texto fundamental, que limitara el poder de los gobernantes y los sometiera al cumplimiento de su texto y de las leyes; que consagrara expresamente las libertades y derechos; que estableciera la separación de los poderes del Estado; y que previera la elección de los representantes. Este esquema se consideró y se considera en la actualidad como la garantía frente a la tiranía². Pero no sólo las formas políticas configuran la realidad de las Constituciones, sino que ellas no pueden comprenderse completamente sin el análisis interrelacionado de las realidades económicas y sociales. Visio desde este ángulo el Estado de Derecho que nace con la Revolución Francesa, es un Estado Liberal-Burgués de Derecho, y, por tanto, completamente distinto al Estado de Derecho que después se desarrolló y que existe en la actualidad en el mundo contemporáneo.

En efecto, en la base del Estado de Derecho en su primaria configuración está, como doctrina económica, el liberalismo económico que durante todo el siglo xix va a constituirse más que como un sistema económico, como un dogma: *Laissez-faire, laissez-passer, le monde va de lui même*³. Esta fórmula va a ser no ya la consagración de la libertad positiva de los particulares, sino de la libertad negativa en relación a la actuación del Estado, es decir, de lími-

1 En la terminología francesa "*Etat de Droit*"; en la terminología alemana "*Rechtstaat*"; y en la terminología inglesa "*Legal State*" (cfr. la traducción inglesa por G. H. SABINE y WALTER J. SHEPARD del libro de H. KRABBE, *The Modern Idea of the State*, London, 1922, pp. 1, 8 y 33) o Estado sometido a la "*rule of Law*". Según G. DE RUGGIERO, la traducción inglesa de "*Rechtstaat*" es "*The State according to rights*" que quizá, refleja más el sentido de la noción referida al Estado Liberal Tradicional. V. GUIDO DE RUGGIERO, *The History of European Liberalism*, Boston, 1967, pp. 253 y 366.

2 En los inicios del constitucionalismo norteamericano, MADISON señalaba que "*The accumulation of all powers, legislative, executive, and judiciary, in the same hands, whether of one, a few, or many, and whether hereditary, self-appointed or elective, may justly be pronounced the very definition of Tyranny*" (*The Federalist*, número 47). Cit. por HARRY K. GIRVETZ, *From wealth to welfare. The Evolution of Liberalism*, Stanford, 1950, p. 94.

3 El origen de la expresión parece estar en lo que un comerciante francés respondió a Colbert, ante la pregunta de éste en relación a qué quería aquél que el Estado hiciera para asistirlo: "*Laissez-nous faire*". V. H. SCOTT GORDON, "*Laissez-faire*". *International Encyclopedia of the Social Science*. 1968, Vol. 8, p. 546.

tes impuestos y establecidos en relación a las actuaciones del Estado⁴. Esta concepción adquiere su más alta expresión en relación a las libertades económicas que implicaron el dogma de la no intervención del Estado, salvo para proteger las mismas libertades económicas. Como reacción frente al Mercantilismo, el liberalismo económico se configura como un sistema económico *no estatista*, que exige al Estado "dejar hacer y dejar pasar": en el campo de la producción, por ejemplo, el dejar hacer implicó la abolición de los monopolios y corporaciones restrictivas a la libertad de trabajo y de industria; en el campo del comercio, por ejemplo, el dejar pasar, exigió el establecimiento de la libre circulación de bienes y servicios, la supresión de los impuestos internos y al consumo, la libertad de comercio, de la banca y del financiamiento y la abolición de los privilegios comerciales, inclusive de las compañías coloniales. El Estado no debía actuar en la vida económica, que se desenvolvería por sí misma, y sólo debía limitarse a mantener las condiciones necesarias para ese desenvolvimiento: es decir, el orden público y la libre concurrencia. El Estado no sólo era un Estado Abstencionista, sino un Estado Gendarme⁵; sus funciones se limitaban a preservar el orden público (tranquilidad y seguridad pública); a garantizar la libertad de contratos y la protección de la libertad de concurrencia; y a promover los cambios económicos. Esas "intervenciones" sólo eran para proteger las libertades y en particular la libertad económica. Se cumplía así la tesis de Smith⁶. En cierto sentido entonces, no puede decirse que el Estado liberal del siglo pasado no interviniera en la vida económica; al contrario, intervenía y con frecuencia, pero para mantener un esquema de libre concurrencia y competencia que el dogma liberal exigía. El Estado, aquí también, cumplía un papel esencial en relación a la vida económica⁷. En todo caso, el dogma liberal le da el califi-

-
- 4 V. A. PASSERIN D'ENTREVES, *The Notion of the State. An Introduction to Political Theory*, Oxford, 1967, pp. 206 y 207. Las expresiones del Marqués D'ARGENSON (1751) "*Pour gouverner mieux, il faut government moins*" y de BENTHAM "*Government Be quiet*", reflejan claramente este Estado negativo, *cit.*, por J. M. KEYNES, *The end of Laissez-faire*, London, 1926, pp. 19 y 21.
- 5 El Estado era abstencionista en el sentido de que no debía "interferir" en la vida económica y su intervención debía ser sólo como el gendarme que restablece el orden natural de las cosas y facilita su desenvolvimiento. El concepto de Estado gendarme por tanto, es enteramente distinto al del Estado Policía, característico del absolutismo. Cfr. F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I, Madrid, 1970, p. 75, nota número 27. La expresión equivalente del Estado gendarme de la época del *laissez-faire*, es todavía más expresiva en inglés: "*The night watchman state*". Cfr. ASA BRIGGS, "The Welfare State in Historical Perspective", en *Archive Européen de Sociologie*, número 11, 1961, p. 222; y en S.P. Aiyar (ed.), *Perspectives on the Welfare State*, Bombay, 1966, p. 4.
- 6 V. HARRY K. GIRVETZ, *op. cit.*, pp. 68 y ss. La tesis de A. SMITH, sobre el Estado negativo y su posición antimercantilista la destaca A. SKINNER, en la Introducción a A. SMITH, *The Wealth of Nations*, London, 1970, Vol. I, pp. 77 y 78.
- 7 MORTON FRIED, en este sentido, puntualiza que todavía circula un mito del siglo XIX que ha extendido la fantasía de que puede existir un Estado que no tiene ningún papel que jugar en relación a la economía. Dicho Estado no ha existido hasta ahora, y hay amplia base teórica para pensar que es imposible que exista. El llamado gobierno del *laissez-faire* no tuvo ninguna duda en aplicar toda su fuerza a las perturbaciones del mercado para mantener el *status*. El uso de sus poderes para mantener

cativo de Estado Liberal de Derecho a la forma política que surge con la Revolución Francesa.

Pero además de ser un Estado liberal, era también un Estado burgués, en el sentido de que, como hemos señalado, representaba los intereses de la burguesía, los cuales si bien se consolidan con la Revolución Francesa, se apropian completamente del Estado en 1830, con el establecimiento de la denominada Monarquía Burguesa, a través de la cual, como señala De Ruggiero, al fin la burguesía tuvo un gobierno propio⁸. De ahí el calificativo de Estado-Liberal-Burgués de Derecho a la primera forma de Estado de Derecho desarrollada en Europa continental, al calor de la Revolución Francesa, y cuyos esquemas y sistemas importaron las Repúblicas latinoamericanas a partir de 1811 y que se consolida a partir de 1830, después de finalizadas las guerras de independencia.

Ahora bien, el esquema Liberal-Burgués del Estado, tal como lo hemos delineado, si bien se construyó en las décadas que siguieron a la Revolución Francesa, muy pronto dejó de ser una realidad política⁹ aun cuando su formulación formal continuó y se propagó fundamentalmente hacia América Latina. Los efectos del liberalismo económico y en particular, los de la revolución industrial¹⁰, pronto se hicieron sentir y las presiones y revueltas sociales no sólo tuvieron repercusiones importantes de tipo revolucionario, como los movimientos de París en 1848, sino que provocaron la formación de todo el ideario socialista y marxista que condujo, durante la segunda mitad del siglo xix, a la transformación de aquel Estado Liberal-Burgués de Derecho hacia un Estado de Servicios Sociales, y en las primeras décadas de este siglo, a la conformación de nuevos tipos de Estado: el Estado de Bienestar (Welfare

un orden social específico es uno de los aspectos primarios del Estado. V. "State. The Institution", en *International Encyclopedia of the Social Science*, 1968. Vol. 15, p. 147. En este sentido, MARCOS KAPLAN señala, al analizar la actividad del Estado Liberal clásico que "el mismo crea y mantiene las estructuras de una economía de mercado. Hace respetar la propiedad individual y la libertad contractual. Favorece a ciertos grupos y a un sistema de distribución desigual de la riqueza y del poder, en detrimento de grupos y estratos subordinados o dominados. Prohíbe las coaliciones de trabajadores. Utiliza el pago de impuestos directos como criterio para el ejercicio de los derechos políticos". V. "Estado, dependencia externa y desarrollo en América Latina", en *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, número 2, 1968, p. 197. Cfr. Nicos POULANTZAS, *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*, México, 1972, pp. 58 y ss.

- 8 V. G. DE RUGGIERO, *op. cit.*, p. 177. A pesar de la restauración de (a Monarquía a la caída del Imperio a comienzos del siglo xix, la verdadera clase gobernante siguió siendo la burguesía, *cit.*, p. 158.
- 9 MAURICE BRUCE, en este sentido, ha señalado que "el perfecto Estado *laissez-faire* de hecho nunca existió". V. *The Coming of the Welfare State*, London, 1968, p. 13. Por su parte GERHARD COLM, también ha señalado que "*Laissez-faire*, hay que estar seguro, nunca llegó a tener realidad política". V. "Is economic planning compatible with democracy?", en Max Ascoli and Fritz Lehmann (ed.), *Political and Economic Democracy*, N. Y., 1937, p. 23.
- 10 V. sobre ésta JEAN-PIERRE RIOUX, *La Revolution industrielle 1780-1880*, París, 1971. Así como la Revolución Francesa es obra de la burguesía, la revolución industrial también lo es, pp. 206 y ss.

State) en los países occidentales altamente industrializados y el Estado Socialista, con un esquema propio de legalidad socialista.

En efecto, diversos correctivos se fueron formulando al Estado Liberal-Burgués de Derecho, o Estado liberal tradicional, con motivo de la irrupción de la cuestión social y del posterior reconocimiento de los derechos sociales, así como con motivo del establecimiento del sufragio universal en las democracias occidentales; todo lo cual, progresivamente, produjo su transformación después de la Segunda Guerra Mundial en un estado benefactor de Derecho¹¹. Los correctivos, en este sentido, no sólo se introdujeron en su sistema político-jurídico, sino en su contenido económico y social.

En el campo estrictamente jurídico, si bien la esencia del Estado de Derecho desde su nacimiento y frente al Estado Absoluto, ha sido la sumisión del Estado y de su Administración a la legalidad, la garantía de tal sumisión no ha sido siempre definitiva. En sus inicios, la separación de los poderes en Francia planteó en tal forma la no ingerencia de un poder en otro, que el poder judicial no pudo ser la garantía de los particulares para la sumisión de la Administración a la legalidad¹². La evolución de la jurisdicción administrativa en Francia, como jurisdicción separada del orden judicial, correspondió entonces a la separación extrema de los poderes: si se trataba de juzgar a la Administración o a los administradores, fue necesario construir a través de un largo proceso, una jurisdicción propia, distinta y separada del Poder Judicial. En todo caso, la evolución durante todo el siglo pasado y el presente ha mostrado una creciente tendencia de sumisión del Estado a la legalidad y de la previsión de controles jurisdiccionales para ello, sea mediante jurisdicciones separadas del Poder Judicial, sea mediante la utilización de los órganos del Poder Judicial¹³; sumisión y control que ha provocado entre otros efectos, el propio nacimiento del Derecho Administrativo como rama autónoma de las ciencias jurídicas, fundamentalmente a partir de finales del siglo pasado. En todo caso, la lucha por la sumisión de la Administración Pública a la legalidad, conquista irreversible del Estado de Derecho, está todavía por materializarse completamente en América Latina. Bajo la influencia del Derecho francés, casi todos los países latinoamericanos han admitido, recientemente en este siglo, el control de la Administración a través de jurisdicciones contencioso-administrativas, generalmente integradas al Poder Judicial y, en

11 En la fórmula inglesa esta forma equivaldría al "*Welfare State*"; y en la fórmula alemana al "*Wohlfahrtsstaat*". V. ELIAS DÍAZ, *Estado de Derecho y Sociedad democrática*, Madrid, 1966. pp. 65 y ss.

12 La Ley de 16-24 de agosto de 1970 estableció expresamente que "*Les fonctions judiciaires sont et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront pas, à peine de forfaiture troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux des administrateurs pour raison de leur fonctions*". La Ley del 16 Fructidor del año III, ratificó posteriormente que "*Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient, sous peines de droit*". V. JEAN RIVERO, *Droit Administratif*, Paris, 1973, p. 129.

13 V. las referencias comparativas a los diversos sistemas de justicia administrativa en JESÚS GONZALEZ PÉREZ, *Derecho Procesal Administrativo*, Tomo primero, Madrid, 1964, pp. 191 y ss.

general, la sumisión de todos los actos del Estado, además, al control de la constitucionalidad, desconocido en Francia y en la mayoría de los países europeos. En este sentido, quizá una de las características de los países latinoamericanos es la existencia de alguna forma de control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos del poder público, llegándose a la consagración absoluta de la acción popular, como en el caso de Venezuela, o del recurso de amparo, como en el caso de México,

Otro de los correctivos a la fórmula original del Estado de Derecho se ha producido en la reformulación del principio de la separación de los poderes, y la vuelta a su concepción inicial de división del poder. En efecto, hemos señalado que a pesar de que el sistema inicial formulado por Montesquieu, de peso y contrapeso de las potestades del Estado, exigía como necesario que los mismos andaran de concierto, el esquema adoptado por la Revolución Francesa, no admitía la idea de la colaboración entre ellos. Esto quizá podía justificarse por la preocupación de limitar el poder y el temor de la vuelta al Antiguo Régimen, al absolutismo; pero en la actualidad, frente a las exigencias crecientes que plantea la Sociedad al Estado en cuanto a su intervención conformadora de la vida económica y social, es evidente que un esquema de conflicto permanente de poderes no es adecuado para la toma de decisiones que las sociedades contemporáneas exigen. De ahí las tendencias progresivas de establecer una mayor cooperación entre los poderes del Estado¹⁴. Por otra parte, frente a la primacía tradicional del Parlamento que la Constitución inglesa reconoció desde el siglo xvii y que la Revolución Francesa plasmó al establecer la superioridad de la Ley, también han surgido correctivos y tendencias que conllevan a la consagración en el mundo contemporáneo, de la primacía del Ejecutivo¹⁵. En éste, la búsqueda de un ejecutivo fuerte, planificador y conformador de la vida económica y social, condicionante de la Administración Pública contemporánea, es quizá otra de las características del Estado de Derecho actual; pero no de un ejecutivo incontrolado, por supuesto, sino aun cuando con mayor libertad de acción, con mayor control debido a su sumisión a la legalidad. De ahí todas las formas de legislación delegada que conoce el derecho actual y la ampliación de la potestad reglamentaria frente a una reducción del ámbito de la ley, como la que resultó de la Constitución francesa en 1958.

También en el campo estrictamente político, importantes correctivos se introdujeron a la fórmula original del Estado de Derecho, que cambiaron progresivamente la base de la representación popular. En el esquema vigente a comienzos del siglo pasado, y que perduró en muchos países hasta bien

14 Es de destacar que la Constitución de Venezuela de 1961 expresamente establece que "Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado" (art. 118).

15 V., por ejemplo, P. M. GAUDEMET, *Le Pouvoir Executive dans les Pays Occidentaux*, Paris, 1968, p. 110. Asimismo, véase W. J. GARSHOF VAN DER MEERSCH, *La Primauté de l'Exécutif* (Rapport général au VII Congrès International de droit comparé, avec la collaboration de LUC-A. SOMMERHAUSEN, Bruxelles, 1966 (policopiado), 157 pp.

avanzado el presente siglo, la elección de los gobernantes no se realizó, como se dijo, mediante sufragio universal, sino a través de un sufragio restringido en el cual sólo eran electores los propietarios, terratenientes o los contribuyentes —esquema que recogen las Constituciones Latinoamericanas durante la primera mitad del siglo xix—. La introducción, al contrario, del sufragio universal, directo y secreto desde la segunda mitad del siglo pasado, ha originado el proceso de igualitarismo que propugnaba Rousseau, contra el que reaccionaron los revolucionarios franceses.

En el ángulo administrativo, también surgen desde el inicio de la implantación del Estado de Derecho, algunos correctivos a la fórmula liberal que minimizaba la actuación del Estado y que teóricamente habría conducido a la reducción del aparato administrativo del Estado. En efecto, tal como lo observa E. García de Enterría, la fórmula liberal-burguesa del abstencionalismo estatal, no podía alojar en la estructura del Estado de Derecho, "a una Administración como la que el Estado Absoluto había erigido en su postrera fase y como la que hoy estamos habituados a conocer"¹⁶. La concepción liberal del Estado, como guardián de la libertad de los administrados, no podía teóricamente haber dado lugar a una Administración que actuaba por sí sola y a un derecho administrativo que no tenía por objeto la libertad de los individuos, sino la regulación mediante normas exorbitantes del derecho común, de la Administración del Estado. Sin embargo, la poderosa administración centralizada que legó el antiguo régimen a la Revolución¹⁷ "no iba a ser desmantelada, sino que, al contrario, fue fortalecida —y la fuerza imperial evidentemente que jugó en ello el papel fundamental—, siendo el precio de esta "disidencia" con la ortodoxia revolucionaria, el sometimiento a la actuación de esa Administración al Derecho. Como lo dice E. García de Enterría, "el Derecho Administrativo, en conclusión, se nos aparece como el precio de una disidencia. Como el arbitrio con que la Revolución contrarresta el apartamiento sustancial que de su doctrina efectuaron los mismos poderes revolucionarios"¹⁸. Pero en todo caso, un derecho a cuyo sometimiento por la Administración Pública, no podía ser controlado por otro poder distinto al propio Poder Ejecutivo; de ahí la propia jurisdicción administrativa que se inicia con la creación del Consejo de Estado en Francia, por Napoleón. Esto provocó, indudablemente, el aún mayor fortalecimiento del aparato administrativo del Estado, cuya también autonomía y separación frente al Poder Legislativo, va a originar la posibilidad de que el ejecutivo cree su propio derecho objeti-

16 V. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, Madrid, 1972, p. 31. "La idea de la Administración, como su accesoria, la del Derecho Administrativo, quedan así al margen de la concepción política que va a actuar la Revolución", *op. cit.*, p. 34.

17 V. ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime* (ed. G. W. Headlam), Oxford, 1965, p. 41, donde afirma que la centralización administrativa es realmente una institución del Antiguo Régimen —la sola parte de su constitución que sobrevivió— y no la obra de la Revolución o del Imperio como se apreciaba en su época.

18 V. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, p. 40.

vo mediante los reglamentos¹⁹. Esta administración poderosa y centralizada va a ser en todo caso, el instrumento de la Revolución para la implementación de sus postulados: la eliminación de los privilegios y prerrogativas en manos de particulares mediante su transferencia al Estado, única forma de garantizar la igualdad propugnada por los postulados constitucionales²⁰.

Ahora bien, esta Administración poderosa y centralizada que se fortalece con la Revolución Francesa, si bien en sus inicios, como garantía de la igualdad y la libertad económica y bajo el dogma del liberalismo, va a prescindir de toda interferencia en la vida económica, tan pronto comienza a cambiar el basamento económico y social del Estado Liberal-Burgués de Derecho, será el instrumento ya establecido, para que el Estado inicie su proceso de intervención en la vida económica y social al declinar el *laissez-faire*. Antes de ello, sin embargo, y dentro de la pura ortodoxia liberal, al corresponder al Estado la tarea de establecer las condiciones necesarias para el ejercicio óptimo de la libertad económica y mantener la situación de competencia, así como el promover actividades, en forma subsidiaria, cuando su realización por los particulares no fuera rentable, el instrumento para ello va a ser esa Administración. Surgen así en Europa las Administraciones de "fomento" cuya función particular, va a ser "la transformación positiva de las condiciones tácticas y morales que hacen posible la vida en sociedad, persiguiendo el bienestar o la felicidad terrena" (sanidad, educación, caminos, industrias, canales, colonización, comunicaciones)²¹, y que darán origen en España a un Ministerio de Fomento, cuyo nombre e institución se extienden por todos los países latinoamericanos²². Pero quizá el elemento de mayor importancia en la transformación sucesiva del aparato administrativo del Estado, y la configuración posterior del Derecho Administrativo, se produce en el campo económico y social.

En efecto, puede decirse que el principio de la libertad concebida negativamente frente al Estado, y que lo configura como un Estado no interventor (Estado Abstencionista), base del Estado Liberal, y que en el campo económico es reflejo del dogma del *laissez-faire*, va a cambiar radicalmente a partir del momento en que se comienzan a admitir los derechos sociales, como derechos de la persona humana, superándose el monopolio de las libertades que ejercían los derechos económicos y políticos. Con razón se ha dicho, por tanto, que la quiebra del liberalismo clásico se inicia al consagrarse en los sistemas jurídicos de los Estados Occidentales, los derechos sociales: la promoción de estos requería y requiere, en el campo económico, no la abstención sino la intervención del Estado²³. Un sistema económico basado en la

19 En este sentido, E. GARCÍA DE ENTERRÍA señala que "La autonomía del Ejecutivo lleva, pues, a la idea de un poder reglamentario general inherente al mismo, idea rigurosamente contraria al principio de la división de los poderes", *op. cit.*, p. 55.

20 V. las referencias a TOCQUEVILLE, quien describe este proceso, y los interesantes comentarios y conclusiones de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, pp. 56 y ss.

21 V. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, p. 88.

22 En Venezuela, el Ministerio de f omento creado en 1863, aún existía en 1974.

23 V. A. PASSERIN D'ENTREVES, *op. cit.*, p. 207.

consagración de la propiedad privada y su santidad, y en los beneficios de la absoluta libertad en la vida económica, evidentemente que no pudo conciliarse con el nacimiento de los derechos sociales, para cuya promoción y protección, precisamente, había que comenzar por cuestionar la propia propiedad y la libertad económica, y moldearlas conforme a los nuevos principios de interés social o de justicia social, en cuyo nombre aquellos derechos podían, inclusive, ser extinguidos. De ahí las instituciones ya tan clásicas, de la expropiación por causa de utilidad social o de los servicios públicos. En todo caso, la irrupción de la cuestión social en todo el panorama del liberalismo económico, ha planteado el conflicto entre individualismo y socialismo, y en el camino entre esos dos extremos, se encuentran la mayoría de las sociedades contemporáneas. El mismo dogma de la subsidiariedad del Estado en el campo de las actividades económicas ya no es hoy la piedra angular de su actuación, y el remedio frente a la desigualdad provocada por el liberalismo económico, o si se quiere, por el sistema económico que basa toda actividad en este campo en la propiedad privada de los medios de producción (capitalismo); ha sido la total o progresiva apropiación de dichos medios por el Estado, como mecanismo para redistribuir la riqueza y superar la injusticia social. Así como la igualdad propugnada por la Revolución Francesa, como lo señalaba Tocqueville, provocó la transferencia de los privilegios y prerrogativas contra los cuales se luchaba, al Estado, para, mediante esta concentración fuera de las manos de particulares, asegurar la igualdad de todos²⁴; asimismo, en el mundo contemporáneo está planteada la concentración de las actividades económicas en manos del Estado o su estrecha regulación y control por éste, como mecanismo para asegurar la justicia social y la redistribución de la riqueza²⁵. De un capitalismo liberal, si se quiere, se ha ido marchando hacia un capitalismo de Estado, cuyas formas más completas en la actualidad, son las de los países socialistas en los cuales, a pesar del dogma marxista, el Estado no ha sido eliminado, ni lo será²⁶.

Pero aun antes de la intervención activa del Estado en la economía por la apropiación progresiva de éste de los medios de producción, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, la presión de las injusticias sociales derivadas de la revolución industrial, comenzaron a cambiar la faz de aquel Estado neutral de comienzos del siglo xix. El Estado, durante todo el siglo pasado comenzó a configurarse como un Estado de servicios y particularmente de servicios sociales²⁷, lo cual condujo a la posterior formación del Estado de Bienestar (*Welfare State*), particularmente en Inglaterra. En este

24 V. las referencias a TOCQUEVILLE en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, pp. 62 y ss.

25 En este sentido, W. A. ROBSON ha señalado que no sólo debe haber una libertad frente al Estado, sino también una libertad que se logra a través del Estado en la forma de oportunidades de propio desenvolvimiento dado a todos los individuos. V. WILLIAM A. ROBSON, *The Welfare State* (L. T. HOBHOUSE, Memorial Trust Lectures, número 26), London, 1957, p. 12, recopilado en 1962 en *Hobhouse Memorial Lectures*, 1951-1960, London, 1962, pp. 26-12.

26 Cfr. GUNNAR MYRDAL, *Beyond the Welfare State*, London 1961, p. 5.

27 Cfr. K. MANNHEIM, *Freedom, Power and Democratic Planning*, London, 1968, p. 112.

país, a partir del mismo momento de la aprobación de la Ley de los Pobres en 1834, como consecuencia de la situación de pobreza urbana derivada del desarrollo industrial bajo el dogma liberal, se inicia un largo proceso en el cual la administración social va a jugar un papel de primera importancia; proceso que se consolida en 1948 con el establecimiento del *National Health Service*²⁸. El *Welfare State* en este sentido, fue la respuesta práctica de Inglaterra a los problemas prácticos provocados por el desarrollo industrial y el advenimiento de la sociedad de masas²⁹; y como respuesta pragmática al fin, no fue consecuencia de un proceso planificado, sino la consecuencia de un largo proceso de acumulación de remedios sociales a problemas específicos que alcanzó tal magnitud, que transformó la concepción total de la responsabilidad gubernamental³⁰. Pero antes de la consolidación del Estado de Bienestar en la postguerra, a la cual hay que hacer coincidir el proceso de nacionalizaciones de sectores claves de la economía llevados a cabo particularmente en Francia e Inglaterra³¹, la intervención estatal en la vida económica y social todavía se consideraba como subsidiaria a la actividad de los particulares. El mismo Keynes, a cuyas concepciones se atribuye la formación de la economía de bienestar³², en su famoso panfleto "*The End of Laissez-faire*", en realidad no planteaba el fin del liberalismo, sino como dice Roll, la sola modificación de la "Agenda" del Estado³³ al retomar mucho de la política Mercantilista sepultada por el liberalismo³⁴. En dicha publicación Keynes señalaba que "*The most important Agenda of the State relate not to those activities which private individuals are already fulfilling, but to those functions which fall outside the sphere of the individual, to those decisions which*

-
- 28 V. Maurice Bruce (ed.). *The Rise of the Welfare State. English Social Policy 1601-1971*, London, 1973, pp. 1; 7 y ss.; y 50 y ss. y RICHARD M. TITMUS, *Essays on "The Welfare State"*, London, 1969, pp. 136 y ss.
- 29 V. MAURICE BRUCE, *The Coming of the Welfare State*, cit., p. 30. V. además, D. L. HOBMAN, *The Welfare State*, 1953. Entre las características del *Welfare State* en Inglaterra están las siguientes medidas de carácter social: garantía de ingreso mínimo (salarios, seguro social, asistencia); protección social (seguro social); especial protección a los niños (salario familiar, asistencia); servicios de salud y de educación; y servicios de bienestar (vivienda, abastos, nutrición, etc.).
- 30 V. MAURICE BRUCE, *The Coming of the Welfare State*, cit., p. 13. Cfr. GUNNAR MYRDAL, *op. cit.*, p. 45. WILLIAM A. ROBSON, señala que la concepción del *Welfare State* conlleva una radical transformación de la sociedad liberal-capitalista del siglo XIX en relación al ámbito de las políticas del Estado y al carácter de su acción. V. A. ROBSON, *op. cit.*, p. 3.
- 31 V. en general WILLIAM A. ROBSON, *Nationalized Industry and Public Ownership*, London, 1960; *Industria Nacionalizada y Propiedad Pública* (ed. española), Madrid, 1964; y la obra colectiva *Les Nationalisations en France et a l'etranger*, París, 1958. Cfr. los comentarios sobre los diversos gobiernos reformistas europeos en R. MILIBAND, *El Estado en la Sociedad Capitalista*, México, 1971, pp. 94 y ss.
- 32 Cfr. R. SRINIVASAN, "The Welfare State in Britain and in USA", en S. O. Aiyar (ed.), *Perspectives on the Welfare State*, cit., p. 91; v., en general, M. J. Farrel (ed.), *Readings in Welfare Economics*, London, 1973.
- 33 V. ERIC ROLL, *A History of Economic Thought*, London, 1954, p. 482.
- 34 V. las referencias a la posición de J. M. KEYNES y el Mercantilismo, en ELI F. HECKSCHER, *Mercantilism*, London, 1955, Vol. II, pp. 340 y ss.

are made by no one if the State does not make them. The important thing for government is not to do things which individuals are doing already, and to do them a little better or a little worse; but to do those things which at present are not done at all"³⁵. Pero a pesar de la tesis de la subsidiariedad que todavía se evidencia de esta posición original de Keynes, el fin de *laissez-faire*, evidentemente que estaba llegando definitivamente; y ello lo van a confirmar los acontecimientos de la postguerra y las nacionalizaciones.

En la actualidad, por tanto, después del reconocimiento progresivo y el otorgamiento formal de la primacía de los derechos sociales de los ciudadanos, el Estado se ha ido configurando progresivamente en el ente conformador de la realidad económica y social, y de allí la denominación de Estado Benefactor de Derecho, en sustitución de la de Estado Liberal-Burgués de Derecho de comienzos del siglo XIX. Ambos tienen la forma jurídica de Estado de Derecho (sumisión a la ley), pero el derecho en ellos juega un papel esencialmente diferente: en el segundo, el derecho establece sólo libertades y garantiza su ejercicio; el primero, limita esas libertades tradicionales, para garantizar el bienestar y la justicia social, y el supremo responsable de ello, no son los particulares en el libre juego del mercado y de la economía, sino el Estado, con todos sus poderes. Ciertamente, el Estado contemporáneo se ha ido convirtiendo en un nuevo *Leviathan*³⁶ con un nuevo Mercantilismo como política económica³⁷, en el cual la riqueza de las naciones no es ya la acumulación de metales preciosos, sino el bienestar social de los hombres; por tanto, con una nueva razón de Estado: el desarrollo económico y social de la sociedad³⁸; y con una nueva técnica: la planificación³⁹.

Pero este nuevo *Leviathan* exige, por supuesto, para que no se convierta en un Estado totalitario o fascista, que la democracia como régimen político, que surgió con el liberalismo, también se transforme. No se trata de que con el fin del *laissez-faire* se produce el fin de la democracia, como todavía hay quien pueda pensar por la peligrosa identificación que interesadamente se hizo de la democracia con la idea de liberalismo⁴⁰, sino que al contrario, el

35 V. JOHN M. KEYNES, *op. cit.*, pp. 46 y 47

36 Así lo expresa R. M. MAC IVER, *Leviathan and the people*, London, 1939, p. 5.

37 La apreciación surge de la influencia de la política mercantilista en la doctrina de J. M. KEYNES. Cfr. ELI F. HECKSCHER, *op. cit.*, Vol. II, pp. 340 y ss.

38 Tal como S. P. AIYAR lo indica, se trata de la utilización de la maquinaria del Estado para el mantenimiento del pleno empleo, la provisión de servicios médicos y sociales y la redistribución de la riqueza a través de políticas fiscales y de otro orden en la búsqueda de un mayor igualitarismo. V. S. P. AIYAR, Introducción en el libro que editó, *Perspectives on the Welfare State*, *cit.*, pp. XV y XVI.

39 Es cierto, como lo señala Lowi, que los gobiernos liberales no pueden planificar. La planificación requiere del uso de la autoridad y de la Ley. V. THEODORE J. LOWI, *The end of Liberalism. Ideology, Policy, and the crisis of Public Authority*. N. Y. 1969, p. 101.

40 Debido a la frecuente confusión entre liberalismo y democracia (democracia liberal), el problema de si con el fin del *laissez-faire* se produce también el fin de la democracia, no ha cesado de preocupar. Cfr. GERHARD COLM, "Is Economic Planning Compatible with Democracy?", *loc. cit.*, pp. 34 y ss, R. M. MAC IVER, *op. cit.*, p. 166.

fin del *laissez-faire*, es la pieza esencial que faltaba para hacer posible una real democracia económica y social, sin perderse la democracia política; y precisamente es el Estado la única entidad capaz de garantizar y hacer posible esa democracia económica y social, mediante su operación por los mismos beneficiarios de ésta, a través de la democracia política.

En efecto, a pesar de la identificación que con frecuencia se ha formulado entre democracia y liberalismo, lo cierto es que aquella no surgió con éste, pues como hemos visto, las modalidades de su ejercicio político en la elección de representantes, se efectuó inicialmente mediante mecanismos de sufragio restringido. Sólo fue entonces a partir de la segunda mitad del siglo pasado, paralelamente a los primeros movimientos sociales, cuando se inicia el proceso de "democratización" de la democracia política, al permitirse el acceso a los procesos electorales de todos los ciudadanos sin distinciones de carácter económico. Sin embargo, la experiencia de las últimas décadas ha demostrado lo insuficiente de dicha democratización, así como cuán largo todavía es el camino que queda por recorrer, sobre todo por la corrupción de muchas democracias contemporáneas por el surgimiento de los grupos de intereses particulares, como parte importante de la filosofía liberal⁴¹. Por otra parte, los sistemas políticos establecidos para operar el sufragio universal, en muchos casos también han conspirado contra la propia democracia. Esto ha sucedido en América Latina, por ejemplo, con los sistemas electorales minoritarios que todos nuestros países han utilizado, con la sola excepción de México, y que han conducido en la realidad a situaciones alejadas de la democracia, por la imposibilidad de que de su aplicación, surjan gobiernos mayoritarios, y al contrario, han surgido gobiernos minoritarios originados por la atomización progresiva del poder político, produciéndose el consecuencial descrédito de las propias instituciones democráticas. En este sentido, en la búsqueda de una efectiva democratización de los procesos políticos y electorales, a través de efectivos mecanismos mayoritarios de real participación popular, está uno de los instrumentos para la futura consolidación en América Latina del Estado de Bienestar como un efectivo Estado Democrático y Social de Derecho, es decir, está la clave de que el nuevo *Leviathan* tendrá siempre su "razón de Estado" en el logro del bienestar y de la justicia social. Pero no basta con la democratización de los procesos políticos, sino que también se exige, a través de ellos, la democratización de los derechos económicos y sociales, y la democratización del mismo derecho.

En efecto, si bien en América Latina es clara la evolución constitucional que consagra los derechos sociales y limita los derechos económicos por razones de interés social, es claro también que los beneficios de ese proceso todavía no han llegado realmente a toda la población, y al contrario, la explosión demográfica y el proceso de urbanización y marginalización, muestran un avance relativamente pequeño en el proceso educativo, en el control de las enfermedades, en la asistencia y protección social, y en la reducción rela-

41 V. sobre esto THEODORE J. LOWI, *op. cit.*, pp. 287 y ss. *Cfr.*, además los interesantes análisis del papel que han jugado en el Estado de Bienestar los grupos económicos dominantes, en R. MILIBAND, *op. cit.*, pp. 50 y ss.

tiva del desempleo. Al Estado formalmente estructurado como Estado Benefactor o Estado Social, es necesario convertirlo efectivamente en el instrumento para la democratización de la economía, de manera que los beneficios de ella, se distribuyan a toda la población, fundamentalmente en servicios sociales. Este es el reto que tienen planteados los países en vías de desarrollo del mundo actual, y en particular, los países latinoamericanos; y este reto, es el que le da un sentido y significado completamente distinto a las técnicas económicas y administrativas que pueden utilizarse para asumirlo, como por ejemplo, la planificación, cuando se compara su aplicación en los países altamente industrializados o en los países en vías de desarrollo; en aquéllos es una técnica aplicada con posterioridad al desarrollo, logrado en situaciones de injusticia social y sin democracia, tal como se caracterizó el proceso durante el siglo pasado, en dichos países; al contrario, en los países subdesarrollados, la planificación es previa al desarrollo, y como técnica, busca crear las condiciones para hacerlo viable⁴².

Pero no sólo se exige un proceso de democratización política, económica y social para que el Estado Democrático y Social de Derecho adquiera real significación, sino que inclusive, el mismo derecho al cual ha de someterse el Estado, ha sido objeto de un proceso de democratización y debe serlo con mayor fuerza en el futuro. El Derecho Administrativo en esta forma, adquiere por tanto una nueva perspectiva: se trata de una rama del derecho público cuyo objeto es la regulación de la organización, funcionamiento y actividad de un Estado cuyo papel está muy lejos de corresponder a una abstención, y al contrario, es esencialmente interventor y conformador de la vida económica y social. El contenido del Derecho Administrativo, por tanto, varía totalmente ante esta perspectiva, y adquiere en este sentido su verdadera caracterización: es un instrumento de la acción política del Estado, pero un instrumento que regula y limita su actuación, al proteger y garantizar los derechos de los particulares especialmente los de orden social⁴³. Estos, como consecuencia de la protección, tienen la posibilidad de controlar la sumisión al derecho de las actuaciones de la Administración, en lo que está la esencia jurídica del Estado de Derecho. Pero inclusive, en este campo estrictamente jurídico, está planteada la necesidad de que se produzca un proceso de democratización del propio derecho o del ejercicio de los controles jurisdiccionales de la acción del Estado, pues en la realidad y sobre todo en los países latinoamericanos, muchos los ignoran, muy pocos los ejercen, y en los pocos casos en que se producen, la efectividad de los mismos es relativa, debido a la lentitud de los procesos. Los recursos jurisdiccionales por otra parte, a pesar de su relativa efectividad, todavía siguen siendo ejercidos por minorías generalmente de carácter económico. Por ello, frente al reto de la consolidación de un Estado Democrático y Social de Derecho, en el esquema formal del Estado de Bienestar de Derecho debe incorporarse un proceso de demo-

42 *Cfr.* GUNNAR MYRDAL, *op. cit.*, pp. 88 y ss.

43 En este sentido, como lo señala GLADDEN, si el futuro de la Administración Pública depende del futuro del Estado, ello también puede aplicarse al Derecho Administrativo. V. E. N. GLADDEN, *A History of Public Administration*, Vol. II. London, 1972, p. 392.

cratización del control judicial de la Administración, de manera que la sumisión de ella a la legalidad sea efectiva y pueda exigirse su responsabilidad por todas las actuaciones que lesionen ilegítimamente los derechos económicos y sociales.

Paradójicamente, entonces, la búsqueda de nuevas formas institucionales capaces de llevar a los países latinoamericanos hacia un rápido proceso de desarrollo económico, con todas sus implicaciones, consiste, sin más en la búsqueda de una efectiva democracia jurídica, política, económica y social. Esta democracia, actualmente, existe —cierto—, pero como fórmula —democracia formal—, y ella se ha identificado como mecanismo de protección a la democracia occidental. Sin embargo, no pasa, tanto en los países latinoamericanos como en muchos países altamente desarrollados, de ser una fórmula que todavía exige la búsqueda de un contenido⁴⁴. La determinación de este contenido —democracia participativa— desde todos los puntos de vista planteados —económico, político, jurídico y social—, y la configuración del Estado como un Estado Democrático y Social de Derecho, es ciertamente, el reto que hoy tienen nuestros países en el proceso de transformación institucional que deben sufrir; de lo contrario sólo podremos seguir hablando en el futuro de la ilusión de la democracia⁴⁵ pero no de su real existencia o posibilidad.

Ahora bien, frente a las exigencias del proceso de desarrollo latinoamericano tal como se han señalado anteriormente, no sólo surge como evidente la incongruencia de las instituciones actuales del Estado venezolano con las que requiere un Estado Democrático y Social de Derecho, sino que dicha incongruencia también se manifiesta frente al papel del Estado Benefactor de Derecho que pretende existir en la actualidad. En efecto, puede decirse en general que las instituciones políticas, administrativas y jurídicas actualmente existentes en los países latinoamericanos, no sólo no se corresponden con las exigencias del proceso de desarrollo, sino que muchas veces lo frenan. Dichas instituciones en general, son incongruentes con las exigencias de un Estado intervencionista Democrático y Social de Derecho, y es precisamente esa incongruencia la que caracteriza el aspecto institucional del desarrollo latinoamericano: unas sociedades en el umbral del desarrollo con unas instituciones que no le facilitan la entrada al mismo⁴⁶.

44 Cfr. R. MILIBAND, *op. cit.*, pp. 256 y ss.; ELÍAS DÍAZ, *op. cit.*, pp. 89 y ss.

45 La expresión es de J. A. SILVA MICHELENA, *The Illusion of Democracy in Dependent Nations*. Cambridge (Mass.), 1971, Por supuesto que en el mundo occidental altamente desarrollado, algunas veces el enfoque en relación a la democracia y su papel, es distinto. Por ejemplo, JOHN PLAMENATZ, al criticar a los que hablan de la ilusión de la democracia cuando no sirve para maximizar la satisfacción de necesidades o la consecución de fines, argumenta que no debe haber un concepto utilitario de la democracia. Defiende la democracia, como un sistema formal en el cual los gobernantes son políticamente responsables ante los ciudadanos. V. J. PLAMENATZ, *Democracy and Illusion. An examination of certain aspects of modern democratic theory*, London, 1973, pp. 181 y ss.

46 Cfr. la referencia al caso institucional latinoamericano en R. MILIBAND, *Op. cit.*, p. 260.

EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO

	<i>Estado Liberal Burgués de Derecho</i>	<i>Estado Social de Derecho (Welfare State)</i>	<i>Estado Democrático Social de Derecho</i>
Aspecto Jurídico	—Sometimiento del Estado a la legalidad burguesa.	—Sometimiento del Estado a la legalidad social.	—Democratización del Derecho (Democracia jurídica).
Aspecto Político	—Preeminencia del Parlamento. —Restricción del sufragio a la burguesía —Automatización del poder.	—Primacía del Ejecutivo —Ampliación y universalización del sufragio	—Democratización política (Democracia política) —Participación popular —Concentración del poder
Aspecto Social	—Garantías de los derechos de la burguesía.	—Consagración de los derechos sociales.	—Democratización de los derechos sociales (Democracia social)
Aspecto Económico	—Abstencionismo del Estado —Liberalismo económico	—Intervencionismo del Estado (Estado conformador de la vida económica y social). —Economía de Bienestar.	—Democratización de la economía (Democracia económica). —Capitalismo de Estado Socialismo

Para que el proceso de desarrollo sea entonces viable en América Latina, nuestros países tienen que hacer un tremendo esfuerzo de transformación de sus instituciones para convertirlas en agentes de cambio y a través de ella, permitir al Estado jugar su papel de agente estratégico del desarrollo; y dicha transformación debe realizarse simultáneamente, en los tres órdenes (político, administrativo y jurídico) teniendo en cuenta sus interrelaciones; de lo contrario no sólo no producirá los efectos queridos, sino que muy posiblemente originará frustración⁴⁷.

Ahora bien, al querer examinar la cuestión institucional del desarrollo latinoamericano en base a lo expuesto en los capítulos anteriores sobre las exigencias del proceso de desarrollo y la necesaria estructuración del Estado Democrático y Social de Derecho, en los capítulos sucesivos que conforman las tres partes restantes de este estudio, analizaremos las situaciones y transformaciones requeridas en las instituciones políticas (Segunda Parte), administrativas (Tercera Parte) y jurídicas (Cuarta Parte), para su conversión en efectivos instrumentos de cambio y desarrollo, o si se quiere, para cambiar su condición de obstáculos al desarrollo y las modalidades de su transforma-

47 En este sentido, como observa L. PYE, las solas leyes no pueden producir el cambio ni siquiera cuando las transformaciones del sistema jurídico están acompañadas de la modernización de las instituciones administrativas: es necesario cambiar asimismo las instituciones políticas de manera de convertirlas realmente en las vías de expresión de las necesidades populares. V. LUCIAN PYE, "Law as a source of both instability and rigidity", en LUCIAN W. PYE, *Aspects of Political Development*, 1966, p. 125.

ción. El análisis, si bien teniendo en cuenta en lo posible el ámbito latinoamericano, lo haremos partiendo del estudio de las instituciones venezolanas.

SEGUNDA PARTE:

EL CAMBIO EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

CAPÍTULO 6.

EL ESTADO VENEZOLANO EN EL SIGLO XIX: EL CAUDILLISMO REGIONAL-FEDERALISTA

Anteriormente hemos destacado la importancia que tiene la cuestión institucional en el estudio del proceso de desarrollo en América Latina, e insistido en el papel estratégico que juegan las instituciones políticas, administrativas y jurídicas de un país determinado en el logro de los objetivos de la sociedad. En este sentido, hemos señalado además, que los logros que puedan alcanzarse por los países latinoamericanos ante el reto que plantea su incorporación a un proceso de desarrollo acelerado en este último tercio del siglo xx, dependerán de la existencia o establecimiento en los mismos, de un sistema institucional adecuado a dichos objetivos. Con instituciones políticas, administrativas y jurídicas adecuadas y orientadas deliberadamente a la conducción de una sociedad hacia un proceso de desarrollo, los objetivos que éste implica podrán ser alcanzados al contrario, con un aparato institucional inadecuado o insuficiente, los objetivos de desarrollo muy difícilmente podrán ser alcanzados. Las instituciones políticas, administrativas y jurídicas de un país, por tanto, frente a las exigencias del desarrollo, pueden jugar el principal papel de agentes o instrumentos para su satisfacción, o al contrario, pueden constituir los obstáculos fundamentales para lograr los objetivos que aquel proceso implica.

Ahora bien, este doble carácter que puede tener el sistema institucional de un país frente al proceso de desarrollo, quizá resulta con mayor claridad del estudio de sus instituciones políticas y del papel que efectivamente juegan en el logro de los objetivos de la sociedad, lo que ha traído como consecuencia, que se haya hablado sobre las condiciones, bases o pre requisitos políticos para el desarrollo¹.

1 V., por ejemplo, S. M. LIPSET, *Political Man*, 1960, especialmente el capítulo II; H. V. WISEMAN, *Political Systems, Some Sociological Approaches*. London, 1966, es-

Formalmente, puede decirse que el objetivo fundamental del Estado en los países latinoamericanos es el logro de niveles de desarrollo económico y social en el ámbito nacional y regional que les permitan sobrevivir y participar en la revolución tecnológica y postindustrial, y dicho objetivo inclusive ha sido plasmado claramente en las Constituciones de nuestros países. Si se quiere, las últimas décadas han marcado un claro proceso de "constitucionalización del desarrollo" como objetivo de las sociedades latinoamericanas, y del papel del Estado y sus instituciones, como instrumentos para su logro². Ciertamente que la realización concreta de los objetivos de desarrollo económico y social que la Constitución establece, corresponden a las instituciones administrativas (administración del desarrollo) conforme a determinadas instituciones jurídicas (regulación del desarrollo); sin embargo, el establecimiento de una Administración Pública que, como instrumento, esté destinada en su actividad al logro de los objetivos del proceso de desarrollo y el establecimiento de leyes adecuadas a los postulados constitucionales, es responsabilidad de las instituciones políticas. De ahí la importancia que tiene, frente a la concreción real y efectiva de los constitucionalizados objetivos de desarrollo, el estudio de las instituciones políticas y la determinación del papel que las mismas juegan en la consecución de aquellos. Dicho análisis deberá conducirnos a la determinación del real carácter de agentes y obstáculos al proceso de desarrollo que las instituciones políticas tienen en los países lati-

pecialmente el capítulo 6; ROBERT T. HOLL and JOHN E. TURNER, *The Political basis of economic development. An exploration in comparative Political Analysis*, N. Y., 1966.

- 2 El caso de la Constitución venezolana de 1961 es quizá uno de los ejemplos característicos de este proceso, al destacar entre los diversos principios programáticos establecidos en su *Preámbulo* y que motivan el mismo texto constitucional, los de "...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; mantener la igualdad social y jurídica, sin discriminaciones derivadas de razas, sexo, credo o condición social... [y] ... sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos..." Con base en dichos principios, el mismo texto constitucional establece expresamente en 23 artículos una larga gama de derechos sociales, responsabilizando al Estado por el efectivo logro de los mismos por los habitantes del país, y consagra en el campo de los derechos económicos disposiciones de la siguiente naturaleza: "El régimen económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado promoverá el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país" (artículo 95); "El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control" (artículo 97); "El Estado protegerá la iniciativa privada sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país" (artículo 98), y "Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la Ley con fines de utilidad pública o de interés general" (artículo 99).

noamericanos y, en particular Venezuela, y la determinación de las transformaciones que deben sufrir, para hacer posible la estructuración de un Estado Democrático y Social de Derecho que los textos constitucionales buscan consagrar. Antes, sin embargo, será indispensable realizar una rápida visión de la conformación histórica de las instituciones políticas actuales de Venezuela, para luego de fijar los contornos de su situación actual, plantear el sentido de las transformaciones que requieren.

La conformación histórico-política de América Latina se ha realizado a través de un largo período de más de siglo y medio; período que separa en la actualidad, a nuestros países, de la ruptura política con España y durante el cual una accidentada vida política, económica y social nos ha caracterizado. Por tanto, los países latinoamericanos y en particular Venezuela, a pesar de que puedan considerarse dentro del grupo de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo del mundo actual, no pueden ser clasificados dentro de la misma categoría de las naciones nuevas de Asia o África, cuyo proceso de construcción nacional e institucional, consecuencia de la reciente descolonización, se ha comenzado a producir en las últimas décadas. La independencia de los países latinoamericanos de la metrópoli española se selló en forma definitiva a principios del siglo xix y las primeras Constituciones políticas latinoamericanas datan de 1811, es decir, de muy pocos años después de la independencia de Norteamérica de la metrópoli inglesa.

En esta forma, la historia política de Venezuela³ como nación independiente, así como en general, la historia política de toda América Latina, puede decirse que comienza el 19 de abril de 1810 cuando el Cabildo o Ayuntamiento de Caracas, al transformarse en una "Suprema Junta Conservadora de los Derechos de Fernando VII en las Provincias de Venezuela" desconociendo la autoridad de la Regencia española y reconociendo la autoridad del Rey, asume automáticamente el gobierno de la Provincia⁴. Lo que aparentemente constituyó en sus inicios una reacción local, de una de las colonias de España, contra las acciones napoleónicas en la metrópoli española, pronto constituyó realmente la primera manifestación de independencia de España en las

3 Una vez más aquí, el caso de Venezuela es resaltante y contradictorio: fue el primer país latinoamericano en proclamar su independencia política en 1810 y sus líderes políticos y militares lo fueron también de gran parte de la América Latina, correspondiendo a Simón Bolívar, por ejemplo, el título de Libertador no sólo de su tierra natal, Venezuela, sino de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, y, sin embargo, ha sido quizá uno de los países latinoamericanos más dependientes económicamente de la política norteamericana por ser un país monoprodutor y monoexportador de petróleo; fue el primer país de América Latina en proclamar la democracia como base de su régimen político en 1811, pero ha sido el país que menos ha disfrutado de la democracia en toda su historia política hasta 1958; fue el primer país de América Latina en tener Constitución Política en 1811, pero ha sido el país de América Latina que más Constituciones ha tenido en toda su historia política, siendo la de 1961, actualmente vigente, dejando a salvo la de 1830, la que más años de duración ha tenido.

4 V. El acta del Ayuntamiento de Caracas del 19 de abril de 1810, en JOSÉ GIL FORTOUL, *Historia Constitucional de Venezuela*, tomo I, *Obras completas*, Vol. I. Caracas, 1953, pp. 204 y ss.; asimismo en PABLO RUGGIERI PARRA, *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, tomo I, Caracas, 1949, pp. 75 y ss.

provincias coloniales americanas, lo cual días después (27 de abril) se comunicaría a todos los Ayuntamientos de América invitándolos "a la grande obra de la confederación americana-española"⁵.

El movimiento revolucionario iniciado en Caracas en 1810, indudablemente que siguió los mismos moldes de la Revolución Francesa y tuvo además la inspiración de la Revolución Norteamericana. En esta forma, así como la Revolución Francesa fue una revolución de la burguesía, asimismo, la revolución de independencia en Venezuela y en el resto de la América Latina, fue una revolución de la nobleza u oligarquía criolla, la cual al igual que el Tercer Estado en Francia, constituía la única fuerza activa nacional⁶. Inicialmente entonces, la revolución de independencia en Venezuela fue el instrumento de la aristocracia colonial, es decir, de los blancos o mantuanos para reaccionar contra la autoridad española y asumir el gobierno de las tierras que habían sido descubiertas, conquistadas, colonizadas y cultivadas por sus antepasados⁷; no se trató por tanto, inicialmente, como revolución política, de una revolución popular, pues los pardos a pesar de constituir la mayoría de la población, apenas comenzaban a ser admitidos en los niveles civiles y sociales, como consecuencia de la Cédula de "Gracias al Sacar" en vigencia a partir de 1795 y que con toda la protesta de los blancos, les permitía a aquéllos adquirir, mediante el pago de una cantidad de dinero, los derechos reservados hasta entonces a los blancos notables⁸.

Por ello, teniendo en cuenta la situación social preindependentista, indudablemente que puede calificarse como un hecho "insólito", como lo hace Gil Fortoul, el que en el Ayuntamiento de Caracas transformado en "Junta Suprema", se le hubiera dado representación no sólo a estratos sociales ex-

5 V. JOSÉ GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo I, p. 209.

6 *Cfr.* JOSÉ GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo I, p. 200; PABLO RUGGIERI PARRA, *op. cit.*, tomo I, p. 31.

7 En este sentido, por ejemplo, L. VALLENILLA LANZ es categórico al considerar que "en todo el proceso justificativo de la Revolución (de independencia) no debe verse sino la pugna de los nobles contra las autoridades españolas, la lucha de los propietarios territoriales contra el monopolio comercial, la brega por la dominación absoluta entablada de mucho tiempo atrás por aquella clase social poderosa y absorbente, que con razón se creía dueña exclusiva de esta tierra descubierta conquistada, colonizada y cultivada por sus antepasados. En todas estas causas se fundaba no sólo el predominio y la influencia de que gozaba la nobleza criolla, sino el legítimo derecho al gobierno propio, sin la necesidad de apelar a principios exóticos tan en pugna con sus exclusivísimos y prejuicios de casta". V. LAUREANO VALLENILLA LANZ, *Cesarismo Democrático, Estudios sobre las bases sociológicas de la Constitución efectiva de Venezuela*. Caracas, 1952, pp. 54 y 55.

8 *Cfr.* FEDERICO BRITO FIGUEROA, *Historia Económica y Social de Venezuela. Una estructura para su estudio*, tomo I, Caracas, 1966, p. 167; y L. VALLENILLA LANZ, *op. cit.*, pp. 31 y ss. En este sentido debe destacarse que en la situación social preindependentista, había claras manifestaciones de lucha de clase entre los blancos o mantuanos que constituían el 20 % de la población y los pardos y negros (61%), que luego van a aflorar en la rebelión de 1814. *Cfr.* F. BRITO FIGUEROA, *op. cit.*, tomo I, pp. 160 y 173; y RAMÓN DÍAZ SÁNCHEZ, *Evolución social de Venezuela* (hasta 1960), en M. PICÓN SALAS y otros, "Venezuela independiente 1810-1960", Caracas, 1962, p. 193.

traños al Cabildo como los representantes del clero y los denominados del pueblo, sino a un representante de los pardos⁹.

Ahora bien, el reconocimiento inicial de la autoridad del Rey fue transformándose progresivamente en una voluntad decidida de dar una nueva forma política y autónoma a las Provincias de Venezuela. Para ello, la "Junta Suprema" convocó a elecciones de un "Cuerpo Conservador de los Derechos de Fernando VII", el cual pronto habría de funcionar como Congreso Constituyente. En estas elecciones, las primeras de nuestra historia política, en la cual participaron siete de las nueve provincias que configuraban la Capitanía General de Venezuela¹⁰, siguiendo la orientación filosófica del igualitarismo de la Revolución Francesa, se consagró el sufragio universal para todos los hombres libres¹¹. En esta forma configuraron las únicas elecciones relativamente universales que se desarrollaron en Venezuela durante todo el siglo xix y en el presente siglo, hasta 1946, pues ya en la primera Constitución de Venezuela de 1811, el sufragio se restringe por razones económicas, reservándose por tanto a la nobleza criolla o a la alta burguesía asimilada¹². La elección fue indirecta y en dos grados, y los diputados electos en segundo grado formaron la "Junta General de Diputación de las Provincias de Venezuela"¹³, la cual declinó sus poderes en un Congreso Nacional en el cual se constituyeron los representantes. El Congreso, soberano conforme a la más pura ortodoxia revolucionaria de fines del siglo xviii, eligió un Ejecutivo formado por tres de sus miembros, quienes se turnaban semanalmente en el

9 V. JOSÉ GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo I, pp. 203, 208 y 254. Es de tener en cuenta, como señala A. GRISANTI, que: "El Cabildo estaba representado por las Oligarquías provincianas, extremadamente celosas de sus prerrogativas políticas, administrativas y sociales, y que detentaban el Poder por el predominio de contadas familias nobles o ennoblecidas, acaparadoras de los cargos edilicios..." V. ANGEL GRISANTI, prólogo a *Toma de Razón, 1810 a 1812*. Caracas, 1955. El cambio de actitud del Cabildo Caraqueño, por tanto, indudablemente que se debe a la influencia que sus miembros ilustrados recibían del igualitarismo de la Revolución Francesa: Cfr. L. VALLENILLA LANZ, *Cesarismo Democrático, cit.*, p. 36. Este autor insiste en relación a esto de la manera siguiente: "Es en nombre de la Enciclopedia, en nombre de la filosofía racionalista, en nombre del optimismo humanitario de Condorcet y de Rousseau como los revolucionarios de 1810 y los constituyentes de 1811, surgidos en su totalidad de las altas clases sociales, decretan la igualdad política y civil de todos los hombres libres", *op. cit.*, p. 75.

10 Participaron las provincias de Caracas, Barinas, Cumaná, Barcelona, Mérida, Trujillo y Margarita. Cfr. JOSÉ GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo I, p. 22.3.

11 El reglamento general de elecciones de 10 de junio de 1810 reconoció el derecho del sufragio con las siguientes excepciones: "las mujeres, los menores de veinticinco años, a menos que estuviesen casados y velados, los dementes, los sordomudos, los que tuviesen una causa criminal abierta, los fallidos, los deudores a caudales públicos, los extranjeros, los transeúntes, los vagos públicos y notorios, los que hubiesen sufrido pena corporal afflictiva o infamatoria y todos los que tuviesen casa abierta o poblada, esto es, que viviesen en la de otro vecino particular a su salario y expensas o en actual servicio suyo a menos que según la opinión común del vecindario fuesen propietarios, por lo menos, de dos mil pesos en bienes, muebles o raíces libres." V. en JOSÉ GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo I, p. 223.

12 V. nota número 18 de este capítulo 6, y lo indicado en el capítulo 8.

13 V. JOSÉ GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo I, p. 224.

ejercicio de sus funciones, y pronto consolidó el carácter separatista del movimiento creando autoridades judiciales, nombrando comisiones para redactar los códigos legislativos básicos y proclamando derechos del pueblo¹⁴. El 5 de julio de 1811 el Congreso aprobó la declaración de independencia, pasando a denominarse la nueva nación, como Confederación Americana de Venezuela¹⁵. En los meses siguientes a esa fecha, el Congreso, bajo la inspiración de la Constitución norteamericana y de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre¹⁶, redactó la primera Constitución de Venezuela y de todos los países latinoamericanos, la cual se aprobó el 21 de diciembre de 1811¹⁷.

Esta primera Constitución de Venezuela, mediante la cual nació la Primera República, aun cuando no tuvo una vigencia real superior a un año debido a las guerras de independencia, indudablemente que va a condicionar la evolución de las instituciones políticas y constitucionales venezolanas hasta nuestros días. En efecto, ante todo debe señalarse que en la base de este texto, como se dijo, está la ortodoxia revolucionaria francesa condicionada por el control del poder político por la burguesía, el igualitarismo civil, la supremacía de la Ley, la separación de los poderes, y la noción de soberanía; y la influencia de la Constitución norteamericana con la idea federal.

En esta forma, la Constitución de 1811, apartándose sustancialmente del igualitarismo político que reinó durante el primer año de independencia del país, va a restringir el sufragio al consagrar requisitos de orden económico para poder participar en las elecciones¹⁸ reservándose entonces el control

14 V. Luis MARINAS OTERO, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1965. páginas 5 y 6.

15 V. el Acta de la Declaración de Independencia del 5 de julio de 1811 en P. RUGGIERI PARRA, *op. cit.*, apéndice tomo I, pp. 79 y ss. Asimismo en FRANCISCO GONZÁLEZ GUINÁN, *Historia Contemporánea de Venezuela*, Caracas, 1954, tomo I, pp. 26 y ss.

16 *Cfr.* JOSÉ GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo I, pp. 254 y 267.

17 V. el texto de la Constitución de 1811 en P. RUGGIERI PARRA, *op. cit.*, tomo I, pp. 86 y ss. y los comentarios a la misma de J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo I, pp. 257 y ss. El texto puede verse en *La Constitución Federal de Venezuela de 1811 y documentos afines* (Est. Preliminar por C. PARRA PÉREZ), Caracas, 1959, pp. 151 y ss., y en Luis MARINAS OTERO, *op. cit.*, pp. 125 y ss., al cual nos referiremos en las notas siguientes.

18 En este sentido, contrariamente al universalismo que caracterizó la elección de los constituyentes de 1811, éstos en el texto de la Constitución de ese año, consagraron el derecho de sufragio a "todo hombre libre" pero restringiéndolo a "si a esta calidad añade la de ser ciudadano venezolano, residente en la Parroquia o Pueblo donde sufraga; si fuere mayor de veintiún años, siendo soltero, o menor siendo casado, y velado, y si poseyere un caudal libre del valor de 600 pesos en las capitales de provincias siendo soltero y de 400 siendo casado, aunque pertenezcan a la mujer, o de 400 en las demás poblaciones en el primer caso y 200 en el segundo; o si tuviere grado u aprobación pública en una ciencia o arte liberal o mecánica; o si fuere propietario o arrendador de tierras para sementeras o ganado con tal que sus productos sean los asignados para los respectivos casos de soltero o casado" (artículo 20). V. en Luis MARINAS OTERO, *op. cit.*, pp. 131 y 132. *Cfr.* R. DÍAZ SÁNCHEZ, *loe. cit.*, p. 197 y C. PARRA PÉREZ, Est. Preliminar a *La Constitución Federal de Venezuela de 1811...*, *cit.*, p. 32. Es de destacar, por otra parte, que las restricciones al sufragio

político del naciente Estado a la aristocracia criolla y a la naciente burguesía parda. Esta restricción al sufragio, por otra parte, sólo va a eliminarse parcialmente a partir de 1857 bien entrada ya la crisis social que provocara la guerra federal. En esta forma, la Constitución de 1811 evidentemente que afianzó el poder de la oligarquía criolla, el cual sólo va a ser quebrantado a los pocos años con la rebelión popular de 1814 y posteriormente, en las guerras federales. A pesar de ello, los constituyentes del año 1811 consagraron expresamente el igualitarismo civil que va a caracterizar a Venezuela hasta nuestros días y que provocará sucesivas revoluciones sociales, al establecer la igualdad¹⁹ como uno de los "derechos del hombre en sociedad"²⁰, derivados del "pacto social"²¹. En particular, esta igualación social conllevaba la eliminación de los títulos²² y la restitución de todos los derechos "naturales y civiles" a los pardos²³, y con ello, el elemento que va a permitir a éstos incorporarse a las luchas contra la oligarquía criolla. Por otra parte, y a pesar

también se establecieron en el sufragio pasivo, pues para ser representante se requería gozar de "una propiedad de cualquier clase" (art. 15) y para ser senador, gozar de "una propiedad de 6.000 pesos" (art. 49), *loc. cit.*, pp. 130 y 135. *Cfr.* J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo I, p. 259.

- 19 La igualdad consiste en que la Ley sea una misma para todos los ciudadanos, sea que castigue o que proteja. Ella no reconoce distinción de nacimiento ni herencia de poderes", artículo 154, *loc. cit.*, p. 150.
- 20 Los derechos del hombre en sociedad, de acuerdo al texto constitucional eran, la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad (artículo 151 y ss., *loc. cit.*, p. 151), lo cual formó "el cimiento revolucionario burgués sobre el cual se asentarán en el futuro los cánones constitucionales de Venezuela". V. R. DÍAZ SÁNCHEZ, *loc. cit.*, p. 198.
- 21 "Después de constituidos los hombres en sociedad han renunciado a aquella libertad ilimitada y licenciosa a que fácilmente los conducían sus pasiones, propia sólo del estado salvaje. El establecimiento de la sociedad presupone la renuncia de esos derechos funestos, la adquisición de otros más dulces y pacíficos, y la sujeción a ciertos deberes mutuos". "El pacto social asegura a cada individuo el goce y posesión de sus bienes, sin lesión del derecho que los demás tengan a los suyos". Artículos 141 y 142, *loc. cit.*, p. 149. La influencia de Rousseau no podía ser más clara en el texto constitucional de 1811.
- 22 "Quedan extinguidos todos los títulos concedidos por el anterior gobierno y ni el Congreso, ni las Legislaciones Provinciales podrán conceder otro alguno de nobleza, honores o distinciones hereditarias..." Artículo 204, *loc. cit.*, p. 157. Por Otra parte, la Constitución de 1811 expresamente señalaba que: "Nadie tendrá en la Confederación de Venezuela otro título ni tratamiento público que el de *ciudadano*, única denominación de todos los hombres libres que componen la Nación..." (Artículo 226. *loc. cit.*, p. 160), expresión que ha perdurado en toda nuestra historia constitucional y que se consagra en la vigente Constitución de 1961, cuyo artículo 61 dispone: "No se dará otro tratamiento oficial sino el de ciudadano y usted, salvo las fórmulas diplomáticas. No se reconocerán títulos nobiliarios ni distinciones hereditarias".
- 23 "Del mismo modo, quedan revocadas y anuladas en todas sus partes las leyes antiguas que imponían degradación civil a una parte de la población libre de Venezuela conocida hasta ahora bajo la denominación de *Pardos*; éstos quedan en posesión de su estimación natural y civil y restituidos a los imprescindibles derechos que les corresponden como a los demás ciudadanos". Artículo 203, *loc. cit.*, p. 157.

de que el texto constitucional declara abolido el comercio de esclavos²⁴, la esclavitud como tal no fue abolida y se mantuvo hasta 1854, a pesar de las exigencias del Libertador en 1819²⁵.

En el orden jurídico-político, la Constitución de 1811 no sólo consagraba expresamente la división del Poder Supremo en tres: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, conforme a la más pura fórmula revolucionaria francesa²⁶ sino que se consagraba la supremacía de la Ley como "la expresión libre de la voluntad general", conforme al texto de la Declaración de 1789²⁷, y la soberanía, que residiendo en los habitantes del país, se ejercía por los representantes²⁸. Todo este mecanismo de separación de poderes y de hegemonía del Poder Legislativo, configurará en los primeros años de la vida republicana de Venezuela, todo un sistema de contrapeso de poderes para evitar la formación de un poder fuerte, que no sólo originará la caída de la Primera República²⁹

24 "El comercio inicuo de negros prohibido por decreto de la Junta Suprema de Caracas en 14 de agosto de 1810, queda solemne y constitucionalmente abolido en todo el territorio de la Unión, sin que puedan de modo alguno introducirse esclavos de ninguna especie por vía de especulación mercantil". Artículo 202, *loc. cit.*, p. 157.

25 *Cfr.* C. PARRA PÉREZ, Est. Preliminar, *loc. cit.*, p. 32. En su Discurso de Angostura del 1819, S. Bolívar imploraba al Congreso "la confirmación de la libertad absoluta de los esclavos, como imploraría por mí vida y la vida de la República" considerando a la esclavitud, como "la hija de las tinieblas". *V.* el Discurso de Angostura en J. GIL FORTOUI., *op. cit.*, Apéndice, tomo II, pp. 491 y 512.

26 En el *Preliminar* de la Constitución se señala expresamente que: "El ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunido en sus diversas funciones. El Poder Supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado a distintos Cuerpos independientes entre sí, y en sus respectivas facultades..." Además, el artículo 189 insistía en que "los tres Departamentos esenciales del Gobierno, a saber: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, es preciso que se conserven tan separados e independientes e; uno del otro cuanto lo exija la naturaleza de un gobierno libre o que es conveniente con la cadena de conexión que liga toda fábrica de la Constitución en un modo indisoluble de Amistad y Unión", *loc. cit.*, pp. 127, 128 y 155.

27 "La Ley es la expresión libre de la voluntad general o de la mayoría de los ciudadanos, indicada por el órgano de sus representantes legalmente constituidos. Ella se funda sobre la justicia y la utilidad común, y ha de proteger la libertad pública e individualidad contra toda opresión o violencia". "Los actos ejercidos contra cualquier persona fuera de los casos y contra las formas que la Ley determina son inicuos, y si por ellos se usurpa la autoridad constitucional o la libertad del pueblo serán tiránicos". Artículos 149 y 150. *loc. cit.*, p. 150.

28 "Una sociedad de hombres reunidos bajo unas mismas Leyes, costumbres y Gobiernos forma una soberanía". "La soberanía de un país, o supremo poder de reglar o dirigir equitativamente los intereses de la comunidad reside, pues, esencial y originalmente, en la masa general de sus habitantes y se ejercita por medio de apoderados o representantes de éstos, nombrados y establecidos conforme a la Constitución", "Ningún individuo, ninguna familia, ninguna porción o reunión de ciudadanos, ninguna corporación particular, ningún pueblo, ciudad o partido puede atribuirse la soberanía de la sociedad, que es imprescriptible, inalienable e indivisible en su esencia y origen, ni persona alguna podrá ejercer cualquiera función pública del Gobierno, si no lo ha obtenido por la Constitución". Artículos 143, 144 y 145, *loc. cit.*, pp. 149 y 150.

29 El "obstruccionismo suicida" (Mijares) de "la maldita Cámara de Caracas" (Espejo) ante las exigencias de Francisco de Miranda, se tiene como una de las causas de la

sino que, condicionando la vida republicana en las décadas posteriores, por ejemplo, permitirá la reacción del Congreso de Colombia contra el Libertador en 1827 al suspenderle sus facultades extraordinarias³⁰; provocará la renuncia del primer Presidente civil de Venezuela, Dr. José María Vargas³¹, y llevará al Presidente Monagas a reaccionar contra el Congreso en 1848, en lo que se ha llamado "el día del fusilamiento del Congreso"³². Contra esta debilidad del Poder Ejecutivo constitucionalmente consagrada, el cual además era tripartito³³, el primero que va a reaccionar va a ser el Libertador al estimar que el Gobierno constituido conforme al texto de 1811, no se identificaba "al carácter de las circunstancias, de los tiempos y de los hombres que lo rodean"³⁴. Por ello, en su Discurso de Angostura en 1819, va a reaccionar violentamente contra la fórmula de gobierno prevista en el texto de 1811, en particular contra la primacía del Congreso³⁵ y el carácter tripartito del Ejecutivo³⁶, y propondrá al Congreso la adopción de una fórmula de gobierno con

caída de la Primera República. Cfr. C. PARRA PÉREZ, *Historia de la Primera República de Venezuela*, Caracas, 1959, tomo II, pp. 473 y ss.; AUGUSTO MIJARES, "La Evolución Política de Venezuela" (1810-1960), en M. PICÓN SALAS y otros, *Venezuela Independiente*, cit., p. 31. De ahí el calificativo de la "Patria Boba" que se le da a la Primera República. Cfr. R. DÍAZ SÁNCHEZ, *loc. cit.*, pp. 199 y ss.

30 Cfr. AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, pp. 56 y 65.

31 Cfr. J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo II, pp. 220 y ss.; AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, p. 90.

32 V. los comentarios sobre los sucesos de 24 de enero de 1848 en J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo II, pp. 291 y ss.

33 El Poder Ejecutivo Constitucional de la Confederación residirá en la Ciudad Federal depositado en tres individuos elegidos popularmente..." Artículo 72, *loc. cit.*, p. 139.

34 Esto lo señalaba en el Manifiesto de Cartagena de 1812. V. en J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo I, pp. 329 y 330. Además, en su Discurso de Angostura, al criticar la adopción de las instituciones norteamericanas por los constituyentes de 1811, indicaba "¿No sería muy difícil aplicar a España el Código de libertad política, civil y religiosa de Inglaterra? Pues aún es más difícil adaptar en Venezuela las Leyes de Norteamérica. ¿No dice el *Espíritu de las Leyes* que éstas deben ser propias para el pueblo que se hacen? ¿Que es una gran casualidad que las de una nación puedan convenir a otra? ¿Que las leyes deben ser relativas a lo físico del país, al clima, a la calidad del terreno, a su situación, a su extensión, al género de vida de los pueblos? ¿Referirse al grado de libertad que la Constitución puede sufrir, a la religión de los habitantes, a sus inclinaciones, a sus riquezas, a su número, a su comercio, a sus costumbres, a sus modales? ¿He aquí el Código que debíamos consultar, y no el de Washington!" V. en J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo II, apéndice, p. 495.

35 Decía en su Discurso de Angostura lo siguiente: Aquí el Congreso ha ligado las manos y hasta la cabeza a los magistrados. Este cuerpo deliberante ha asumido una parte de las funciones ejecutivas, contra la máxima de MONTESQUIEU, que dice que un cuerpo representativo no debe tomar ninguna resolución activa: debe hacer leyes, y ver si se ejecutan las que hace. Nada es tan contrario a la armonía de los poderes, como su mezcla. Nada es tan peligroso con respecto al pueblo, como la debilidad del Ejecutivo; y si en un reino (Inglaterra) se ha juzgado necesario concederle tantas facultades, en una república son éstas infinitamente más indispensables" V. en J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo II, apéndice, pp. 504 y 505.

36 En su Discurso de Angostura, señalaba además "La Constitución Venezolana, sin embargo, de haber tomado sus bases de la más perfecta, si se atiende a la corrección de los principios y a los efectos benéficos de su administración, difirió esencialmen-

un Ejecutivo fuerte³⁷ lo cual, sin embargo, no fue acogido por la Constitución de 1819, ni por las Constituciones posteriores, salvo las que se hicieron a la medida de los caudillos y dictadores.

Pero el texto de la Constitución de 1811, además de las influencias del liberalismo político de la Revolución Francesa, recibió la directa influencia de la Constitución norteamericana en la configuración del Estado como un Estado Federal, fomentada dicha recepción, por la situación de autonomía local que tenían los Cabildos y Ayuntamientos de las Provincias que luego conformaron Venezuela³⁸. A partir de ese momento, el fantasma de la idea fede-

te de la Americana en un punto cardinal y sin duda el más importante. El Congreso de Venezuela, como el Americano, participa de algunas de las atribuciones del Poder Ejecutivo. Nosotros además, subdividimos este Poder, haciéndolo sometido a un cuerpo colectivo sujeto por consiguiente a los inconvenientes de hacer periódica la existencia del gobierno, de suspenderla y disolverla siempre que se separan sus miembros. Nuestro Triunvirato carece, por decirlo así, de unidad, de continuación y de responsabilidad individual; está privado de acción momentánea, de vida continua, de uniformidad real, de responsabilidad inmediata; y un gobierno que no posee cuanto constituye su moralidad, debe llamarse nulo". V. en J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo II, apéndice, pp. 495 y 496.

37 En su Discurso de Angostura al comparar la situación política de Inglaterra, el Libertador señalaba "Por exorbitante que parezca la Autoridad del Poder Ejecutivo de Inglaterra, quizás no es excesiva en la República de Venezuela... Fijemos nuestra atención sobre esta diferencia, y hallaremos que el equilibrio de los poderes debe distribuirse de dos modos. En las repúblicas el Ejecutivo debe ser el más fuerte, por que todo conspira contra él, en tanto que en las monarquías el más fuerte debe ser el Legislativo, porque todo conspira en favor del Monarca..." "Sí no se ponen al alcance del Ejecutivo todos los medios que una justa atribución le señala, cae inevitablemente en la nulidad o en su propio abuso, quiero decir, en la muerte del gobierno, cuyos herederos son la anarquía, la usurpación y la tiranía..." "Que se fortifique, pues, todo el sistema de gobierno, y que el equilibrio se establezca de modo que no se pierda, y de modo que no sea su propia delicadeza una causa de decadencia. Por lo mismo que ninguna forma de gobierno es tan débil como la democracia, su estructura debe ser de la mayor solidez, y sus instituciones consultarse para la estabilidad. Si no es así, contemos con una sociedad díscola, tumultuaria y anárquica, y no con un establecimiento social donde tengan su imperio la felicidad, la paz y la justicia"... "Separando con límites bien señalados la jurisdicción ejecutiva de la jurisdicción legislativa, no me he propuesto dividir, sino enlazar con los vínculos de la armonía que nace de la independencia, estas potestades supremas, cuyo choque prolongado jamás ha dejado de aterrar a uno de los contendientes. Cuando deseo atribuir al Ejecutivo una suma de facultades superiores a la que antes gozaba, no he deseado autorizar a un déspota para que tiranice la República, sino impedir que el despotismo deliberante sea la causa inmediata de un círculo de vicisitudes despóticas en que alternativamente la anarquía sea reemplazada por la oligarquía y por la monarquía". V. en J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo II, apéndice, pp. 504, 505, 506 y 510. Todas estas ideas las tiene en cuenta Bolívar, cuando formula su proyecto de Constitución para Bolivia en 1826, al resumir en su Discurso a los Legisladores el papel del Presidente de la República así: "viene a ser en nuestra Constitución como el Sol que, firme en su centro, da vida al universo". V. en JOSÉ GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo II, apéndices, p. 593.

38 En relación a la imitación de la idea federal de los Estados Unidos por los Constituyentes de 1811, E. WOLF la califica de "imitación artificial", *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, Caracas, 1945, tomo I, p. 58 y P. RUGGIERI PARRA, de "traslado" de las instituciones norteamericanas, *op. cit.*, tomo I, p. 44. Debe destacarse, en todo caso, que si bien hubo, indudablemente, influencia de la Constitución

ral va a acompañar toda nuestra historia política y condicionar nuestras instituciones desde su mismo nacimiento. En efecto, de acuerdo al texto de la "Constitución Federal para los Estados de Venezuela" de 1811, como se llamó, las Provincias de Margarita, Cumaná, Barinas, Barcelona, Mérida, Trujillo y Caracas formularon un "Pacto Federativo", partiendo del supuesto de que cada Provincia era soberana, por lo que toda autoridad no delegada a la autoridad general, quedaba conservada por aquéllas³⁹. Con la Federación de 1811 a cuya fórmula se opusieron en el mismo momento de su concepción Bolívar y Miranda⁴⁰, se inicia en Venezuela un largo proceso de desarticulación institucional del país, que sólo va a ser controlado por los caudillos que lo gobernaron durante el siglo pasado y eliminado en el primer tercio de este siglo, con el fin de la Federación caudillista. En efecto, el establecimiento de la fórmula federal de 1811 tuvo indudablemente su causa profunda en el temor de nuestros primeros republicanos, siguiendo la ortodoxia liberal, por el establecimiento de una autoridad fuerte y central⁴¹, y más aún, el temor de los representantes de las diversas Provincias de Venezuela en relación a la hegemonía natural de Caracas, lo que provocó inclusive que la "Ciudad Federal" que se establecía en la Constitución, se ubicara en la ciudad de Valencia⁴². El caudillismo político-regional venezolano, que tanta influencia tuvo en toda nuestra historia, encontró entonces consagración formal en el primer texto constitucional, que garantizaba el poder de la aristocracia regional sobre sus regiones frenando la hegemonía de la capital tradicional. En vano serán los esfuerzos del Libertador para erradicar la idea federal de nuestras

Norteamericana en la configuración federal de la Constitución de 1811, como lo reconoció el propio Libertador (v. notas números 34 y 36 de este capítulo 6), la adopción de la forma federal fue básicamente una consecuencia de la autonomía local de los Cabildos o Ayuntamientos coloniales, según el esquema heredado de España y arraigado en Latinoamérica en el momento de la independencia. Había, según lo señala VALLENILLA LANZ, una tendencia "hacia la disgregación anárquica, bautizada desde 1810 con el nombre de Federación o Confederación", v. L. VALLENILLA LANZ, *Disgregación e Integración. Ensayo sobre la formación de la Nacionalidad Venezolana*, Caracas, 1953, p. LIII. La Federación, de acuerdo a este autor fue en América Latina "la expresión más evidente de la herencia española y de la descentralización a que estaban habituados estos pueblos", *ídem*, p. LIV; por tanto, "el movimiento disgregativo, que en 1810 tuvo el mismo carácter de Federación de Ciudades, se transformó por circunstancias particulares, en Federación Caudillesca hasta el reconocimiento de la autoridad del Libertador", *ibídem*, p. LXX. En relación a la influencia de la Constitución de Cádiz en la obra de nuestros primeros constituyentes, v. J. M. Casal Montbrun (ed.), *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*, tomo II, Forma de Estado, Caracas, 1972, Vol. I, pp. 23 y ss. V. además los comentarios de HUMBERTO J. LA ROCHE, *El Federalismo en Venezuela* (separata), Maracaibo, 1973, pp. 557 y ss.

39 V. el Preliminar de la Constitución de 1811, *loc. cit.*, p. 128.

40 *Cfr.* JOSÉ GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo I, p. 255.

41 Tal como se señaló, la reacción contra la Monarquía absoluta que condicionó todo el movimiento revolucionario en Francia, y que originó la búsqueda política del debilitamiento del poder (p.e., el sistema de frenos y contrapesos), se reflejó en EE. UU. en la fórmula federal, que importaron luego las Provincias latinoamericanas. *Cfr.* lo indicado en los capítulos 4 y 5.

42 V. Artículo 72 de la Constitución de 1811. *Cfr.* J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, p. 257.

instituciones políticas, expuestos fundamentalmente en el Manifiesto de Cartagena y en el Discurso de Angostura⁴³: sus ideas originales y su esfuerzo por desarrollar instituciones políticas propias en Venezuela y América Latina, como vías de transición entre la sociedad colonial y la República independiente, lamentablemente no van a ser seguidas, y en la segunda Constitución de Venezuela, de 1819 y en las siguientes, aun cuando momentáneamente el calificativo federal desaparece, se va a seguir, bajo una forma centralista, el mismo esquema político de fondo de autonomía regional y localista, y por tanto, de fomento a la autoridad de los caudillos militares⁴⁴.

Ahora bien, si bien es cierto que la Constitución de 1811, como se dijo, tuvo un lapso real de duración de un año por la caída de la Primera República en manos de los españoles, el regionalismo caudillista perduró aún estando la

43 Entre las causas que debilitaron al gobierno de la Primera República y que provocaron su caída en 1812, Bolívar señaló en su Manifiesto de Cartagena a "su forma federativa", agregando que "el sistema federal bien que sea el más perfecto y más capaz de proporcionar la felicidad humana en sociedad, es, no obstante el más opuesto a los intereses de nuestros nacientes Estados". V. las referencias en J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo I, p. 328. Cfr. P. RUGGIERI PARRA, *op. cit.*, tomo I, p. 51. En su Discurso de Angostura aún es más duro el Libertador al criticar la fórmula federal venezolana: "Cuanto más admiro la excelencia de la Constitución Federal de Venezuela, tanto más me persuado de la imposibilidad de su aplicación en nuestro Estado". Al sistema federal lo califica como "débil y complicado" para el cual "no estamos preparados". Pero la parte de más interés de su Discurso en relación a esta materia, es aquella en la cual desenmascara la realidad de la fórmula federal: el "empeño de aquellos provinciales..." ante el cual "cedieron nuestros legisladores". Fue la presión del regionalismo y caudillismo local lo que originó el pacto federal y el comienzo del fin de la República. Bolívar dice: "El primer Congreso en su constitución federal más consultó el espíritu de las provincias, que la idea sólida de formar una República indivisible y central. Aquí cedieron nuestros Legisladores al empeño inconsiderado de aquellos provinciales seducidos por el deslumbrante brillo de la felicidad del pueblo americano, pensando que las bendiciones de que goza son debidas exclusivamente a la forma de gobierno, y no al carácter y costumbres de los ciudadanos". Por último, insistía en lo siguiente: "Ya disfruta el pueblo de Venezuela de los derechos que legítima y fácilmente puede gozar; moderemos ahora el ímpetu de las pretensiones excesivas que quizás le suscitaría la forma de un gobierno incompetente para él: abandonemos las formas federales que no nos convienen, abandonemos el triunvirato del Poder Ejecutivo, y concentrándolo en un Presidente, confiémosle la autoridad suficiente para que logre mantenerse luchando contra los inconvenientes anexos a nuestra reciente situación, al estado de guerra que sufrimos, y a la especie de los enemigos externos y domésticos contra quienes tenemos largo tiempo que combatir. Que el Poder Legislativo se desprenda de las atribuciones que corresponden al Ejecutivo". V. el texto en J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo II, pp. 494, 495, 496, 506 y 507.

44 Es de observar que Bolívar, previendo la separación definitiva de Venezuela de la Gran Colombia y la designación de Páez como el Primer Presidente de la República, según éste lo narra, le aconsejó a Páez "una y mil veces que al verificar la separación me opusiera con todo mi influjo a la adopción del sistema federal, que en su opinión era sinónimo de desorden y disolución, recomendándome mucho la constitución boliviana. Encargábame también que al verificarse la separación partiéramos la deuda, la tierra y el ejército; que entonces él vendría a establecerse en Venezuela; pero que si se adoptaba el sistema federal, *no se quedaría ni de mirón*". J. A. PÁEZ, *Autobiografía*, tomo I, New York, 1870, p. 375. Sobre el carácter centralista de la Constitución de 1819 en cuanto a la eliminación del órgano deliberante de las Provincias, v. J. M. Casal Montbrun (ed.), *op. cit.*, Vol. I. p. 34.

República en guerra. En los años posteriores a 1812, deshechas las instituciones republicanas, sólo la autoridad de Bolívar es capaz de dar coherencia a las actividades de los caudillos militares regionales, quienes inclusive en alguna oportunidad, al tratar de desconocer la autoridad del Libertador y de reinstaurar formalmente la República Federal, como sucedió con el denominado Congreso de Cariaco de 1817, debieron ser reprimidos con la pena capital⁴⁵. De manera que si bien la autoridad nacional no se regía por la Constitución de 1811, pues de hecho la guerra la había puesto en manos de Bolívar, la autoridad regional-local, al contrario, era muy celosa, no del texto de la Constitución del año 11, sino del espíritu regionalista y por ende, caudillista-local de su contenido⁴⁶.

Por otra parte, otro elemento que perduró del espíritu de la Constitución de 1811 fue el evidente igualitarismo que estableció en relación a los diversos estratos sociales de la República. Este espíritu igualitarista, no sólo fue lo que permitió a los españoles fomentar la sublevación de los negros esclavos de Barlovento el año 1812⁴⁷, sino que abrió el camino para la rebelión popular de 1814 comandada por J. T. Boves, a la sazón bajo las filas realistas⁴⁸. En efecto, quizá una de las características fundamentales de las guerras de independencia en Venezuela, es que éstas no sólo fueron guerras civiles entre los criollos patrióticos y los españoles colonialistas, sino que realmente llegaron a configurarse como auténticas guerras sociales y económicas⁴⁹ con agudas y profundas características de "lucha social de amos contra esclavos, terratenientes contra la población rural enfeudada, y de lucha étnica definida por las pugnas igualmente violentas de negros, mulatos y zambos contra blancos"⁵⁰. La independencia en Venezuela, que originalmente se concibió por la aristocracia y nobleza criolla, como una revolución política, inmediatamente después de la caída de la Primera República, desencadenó una guerra que, aparte de sus aspectos políticos de lucha entre independentistas y

45 Cfr. AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, pp. 49, 55 y 56.

46 El origen del caudillismo, como forma de mando, lo sitúa MIJARES en los años 1813 a 1819 y en la base del mismo, la idea federal estampada en la Constitución de 1811. V. A. MIJARES, *loc. cit.*, pp. 34 y 36.

47 Cfr. FRANCISCO JAVIER YANES, *Relación Documentada de los Principales Sucesos Ocurredos en Venezuela desde que se declaró Estado Independiente hasta el año de 1821*, Caracas, 1943, tomo I, p. 51.

48 Para una relación detallada de esta rebelión, v. JUAN USLAR PIETRI, *Historia de la Rebelión Popular de 1814. Contribución al estudio de la Historia de Venezuela*, París, 1954.

49 V. L. VALLENILLA LANZ, *Cesarismo...*, *cit.*, p. 200. Este autor señala que la revolución que nos emancipó de España, emancipó al mismo tiempo las clases populares de la sumisión a que estaban sometidas bajo el antiguo régimen...; en Venezuela la guerra revolvió hasta el fondo de nuestras más bajas clases populares; y sobre las mismas y la desaparición de las aristocracias municipales, surgió el igualitarismo". V. en *Disgregación...*, *cit.*, pp. LXXV y LXXVI.

50 V. F. BRITO FIGUEROA, *op. cit.*, tomo I, pp. 269 y 270. R. DÍAZ SÁNCHEZ, califica a la guerra de independencia como de "sesgo clasista", *loc. cit.*, p. 195.

realistas, provocó una verdadera revolución social⁵¹. En el centro de la rebelión popular estuvo J. T. Boves, el cual, si bien luchando del lado realista, movilizó socialmente las clases desposeídas, los esclavos y los pardos, contra los ricos, los amos y los blancos o mantuanos⁵², produciéndose en todos los rincones del país una aniquilación física de éstos⁵³. El origen del mestizaje venezolano había comenzado, y con él, una diferente estructura social que coloca al país en condiciones excepcionales comparadas con la de otros países latinoamericanos⁵⁴. Pero la quiebra de la autoridad social de la aristocracia criolla, provocada por estas guerras, afianzó indudablemente el poder de los caudillos regionales y militares quienes se convertirían por muchos años en "la única fuerza de conservación social"⁵⁵. Se comprende por tanto, la lucha del Libertador contra la fórmula federal de gobierno, la cual, en 1819, afianzaría el poder de los caudillos regionales, conspirando contra la coherencia institucional de la República.

En efecto, la Constitución de 1819 que sucede a la de 1811, y aun cuando tuvo la influencia de las ideas de Bolívar expresadas en el Congreso de An-

-
- 51 En este sentido, L. VALLENILLA LANZ señala acertadamente al comparar la situación de las guerras de independencia en Venezuela con las de otros países latinoamericanos, lo siguiente: "Cuando en otros países de Hispano América la revolución de Independencia se redujo casi a un cambio de autoridades y el Gobierno supremo pasó sin hondas modificaciones de las manos de los agentes de España a las de la aristocracia criolla habituada a la supremacía social, municipal y económica, constituyéndose en oligarquías que aún perduran como en Chile y Colombia, en Venezuela los primeros movimientos revolucionarios comienzan también encabezados por las clases elevadas; pero al cabo de catorce años de cruentísima lucha y por causas étnicas y mesológicas que particularizan nuestra evolución, diferenciándola de la de casi todos los otros pueblos del Continente, se observa con absoluta claridad, que una verdadera revolución social se había realizado en el organismo de la antigua Capitanía General", *Cesarismo...*, *cit.*, p. 200.
- 52 Por ello Boves fue calificado por JUAN VICENTE GONZÁLEZ, como "el primer caudillo de la democracia venezolana". V. J. V. GONZÁLEZ, *Biografía de José Félix Ribas*, Madrid, 1917, p. 139; calificativo que J. USLAR PIETRI, estima como acertado, en *op. cit.*, p. 89. F. BRITO FIGUEROA, califica a Boves, como un "verdadero caudillo popular", *op. cit.*, tomo I, p. 196. Un magnífico cuadro no sólo psicológico sino social de la época en que vivió Boves, puede apreciarse en F. HERRERA LUQUE, *Boves, El Urogallo*, Caracas, 1972.
- 53 La guerra y la rebelión de 1814 condujeron a una "destrucción sistemática de la raza blanca" (v. J. USLAR PIETRI, *op. cit.*, p. 104), lo que llevó a Morillo, el general español que fue enviado a Venezuela a imponer el orden inclusive en las filas realistas, a escribir en 1815, muerto Boves, que "la mortandad y la desolación que una guerra tan cruel ha ocasionado, va disminuyendo de un modo conocido la raza de los blancos, y casi no se ven sino gentes de color, enemigos de aquéllos, quienes ya han intentado acabar con todos", llegando a calificar la guerra de independencia, como "una guerra de negros contra blancos", v. las citas en J. USLAR PIETRI, *op. cit.*, p. 200. *Cfr.* en F. BRITO FIGUEROA, *op. cit.*, tomo I, p. 271.
- 54 Venezuela, en este sentido, es uno de los países con mayor porcentaje de población mixta (mestiza y mulata), que supera el 70 %, contra un 8 % de población negra y un 1,5 % de amerindios. *Cfr.* nota número 25 del capítulo 2.
- 55 V. L. VALLENILLA LANZ, *Cesarismo...*, *cit.*, p. 119. De esta apreciación es que este autor desarrolla su concepción del "Gendarme Necesario", la cual si bien pudo tener base de sustentación aplicada a la situación político-social de los primeros años de la República, la utilizó para justificar la Dictadura de J. V. Gómez.

gostura, no se ciñe completamente a las mismas⁵⁶. La pertinaz oposición del Libertador a la concepción federal y al imperio del caudillismo local y regional, provocaron que el texto constitucional de 1819 organizara una República "unitaria y centralista"⁵⁷, la cual, sin embargo, no tuvo mayor vigencia, pues la guerra continuó. Dos años después se dictó la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia y la Constitución de 1821, no ya de Venezuela, sino de la República de Colombia, por el Congreso general de los pueblos de Nueva Granada (Colombia y Ecuador) y de Venezuela, reunido en Cúcuta⁵⁸. Esta Constitución, siguiendo la orientación centralista de la anterior, dividió la República en Departamentos y Provincias⁵⁹, pero descartó los principios del Ejecutivo fuerte que propugnaba Bolívar, debilitando aún más su posición en relación a la que consagraba el texto de 1819⁶⁰. La ausencia de Bolívar del ejercicio de la Presidencia de esta vasta República de Colombia, por encontrarse comandando los ejércitos en el Sur, y el desarrollado carácter localista y regional de las autoridades de los Departamentos creados en la nueva República, particularmente los de Venezuela⁶¹, provocaron el desconocimiento paulatino de la Unidad de la Gran Colombia y de la autoridad del Gobierno de Bogotá, donde se había situado desde 1821 la capital provisional. El caudillismo militar y regional que tanto se desarrolló con motivo de las guerras de independencia, y la anarquía personalista que implicó, indudablemente provocaron la destrucción de la Gran Colombia, y varios

56 Cfr. P. RUGGIERI PARRA, *op. cit.*, tomo I, p. 53.

57 "La República de Venezuela es una e indivisible" título II, sección primera, artículo 1 de la Constitución de 1819, en LUÍS MARINAS OTERO, *op. cit.*, p. 182; constituyendo las diez Provincias (Barcelona, Barinas, Caracas, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo) divisiones territoriales de la República (*ídem*, artículo 2), bajo la autoridad de un gobernador sujeto inmediatamente al Presidente de la República. Título IX, sección primera, artículo 10, *loc. cit.*, p. 182. Para un análisis de la labor del Congreso de Angostura, v. José Rodríguez Iturbe (ed.), *Actas del Congreso de Angostura*, Caracas, 1969.

58 Ya en diciembre de 1819, meses después de haberse aprobado la Constitución de ese año, el Congreso de Venezuela había aprobado la Ley Fundamental de la República de Colombia, la cual condujo a la reunión de las provincias de la Nueva Granada y Venezuela en una sola nación, regulada por la Constitución de 1821. V. el texto de ésta en LUÍS MARINAS OTERO, *op. cit.*, pp. 195 y ss.

59 V. Artículo 6 de la Ley Fundamental y artículo 150 de la Constitución, *loc. cit.*, pp. 196 y 216. En 1821 a Venezuela se le señalaron tres Departamentos: Orinoco, formado por las Provincias de Guayana, Cumaná, Barcelona y Margarita; el Departamento de Venezuela, con las Provincias de Caracas y Barinas; y el Zulia, con las de Coro, Trujillo, Mérida y Maracaibo. En 1824 se creó un nuevo Departamento en Venezuela, el de Apure, y en 1826, se creó el de Maturín. Cfr. los datos AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, p. 67.

60 Cfr. P. RUGGIERI PARRA, *op. cit.*, tomo I, pp. 58, 62 y 64; JOSÉ GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo I, p. 622.

61 El historiador R. M. BARALT resume así los sentimientos en Venezuela, respecto de la Constitución de Cúcuta de 1821: "No fue recibida en Venezuela la Constitución de Cúcuta ni incondicionalmente ni con grandes muestras de alegría. Destruída la soberanía del país, dividido éste en departamentos minados de leyes propias y colocado el centro del gobierno en la distante Bogotá, no podían los venezolanos vivir contentos bajo aquel pacto de unión, por más que la guerra lo hiciese necesario", *cit.*, por AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, p. 69.

hechos pueden destacarse en este proceso. En primer lugar el Gobierno de Bogotá, ejercido por el Vicepresidente Soublette en ausencia de Bolívar, no tuvo nunca poder real sobre los jefes militares en guerra de Venezuela, y particularmente, sobre el General Páez⁶². En segundo lugar, la reacción localista de la Municipalidad de Caracas contra el régimen constitucional de 1821, que inclusive condujo a que dicha Municipalidad se negase a jurar fidelidad completa al texto constitucional⁶³, institucionalizó la tendencia separatista de los venezolanos de la Gran Colombia⁶⁴. En tercer lugar, los conflictos entre las autoridades civiles y las militares en Venezuela, que condujeron en 1826 a la separación temporal de Páez de la Comandancia General de las tropas, y que posteriormente, en los sucesos denominados de *La Cositata*, condujeron a que se reconociera su jefatura militar en contra de las decisiones del Gobierno de Bogotá⁶⁵; y por último, después de 1826, el inicio del predominio absoluto del General Páez en Venezuela, con la anuencia del Libertador para evitar una nueva guerra civil, y su renuncia a hacerse "jefe de facciones" de carácter caudillesco⁶⁶.

Por otra parte, debe destacarse que los caudillos militares y regionales venezolanos, se habían constituido en los herederos directos del poder económico de la aristocracia criolla aniquilada, y en los años posteriores a 1830, en los principales aliados de ésta. Tal como lo destaca Vallenilla Lanz, "el latifundio colonial pasó sin modificación alguna a las manos de Páez, Monagas y otros caudillos, quienes habiendo entrado a la guerra sin bienes algunos de fortuna, eran a poco de constituida Venezuela, los más ricos propietarios del país"⁶⁷. A ello contribuyeron los Tribunales de Secuestros y las leyes de Reparto de los bienes confiscados en las guerras de independencia a los extranjeros y a los criollos, por ambos bandos (realistas y patriotas) entre 1817 y

-
- 62 El mismo Vicepresidente reconocía que no tenía ningún poder sobre los jefes militares venezolanos (Páez y Marino) y que sólo Bolívar podía controlarlos. V. la carta dirigida por Soublette al Libertador en noviembre de 1821 en las Memorias de O'Leary, tomo VIII, p. 26, *cit.*, por AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, p. 70.
- 63 *Cfr.* AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, p. 68; JOSÉ A. PÁEZ, *op. cit.*, tomo I, p. 292.
- 64 *Cfr.* JOSÉ ANTONIO PÁEZ, *op. cit.*, tomo I, pp. 292 y ss., en particular, p. 371; JOSÉ GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo I, pp. 470 y ss. y 585.
- 65 *Cfr.* AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, pp. 75 y ss.; JOSÉ GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo I, pp. 587 y ss. El mismo General Páez consideró la época de los años posteriores al año 1826, como dolorosa y "la más funesta" de su vida. V. J. A. PÁEZ, *op. cit.*, tomo I, pp. 286 y 292 y ss. V. los documentos relativos a los sucesos del año 1826 en pp. 313 a 363.
- 66 *Cfr.* JOSÉ GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo I, p. 616. Bolívar escribía, en efecto, "Más vale estar con él que conmigo, porque yo tengo enemigos y Páez goza de opinión popular". "La República se va a dividir en partidos; en cualquier parte que me halle me buscarán por caudillo del que se levante allí; y ni mi dignidad ni mi puesto me permiten hacerme jefe de facciones". V. las citas en AUGUSTO MIJARES *loc. cit.*, pp. 78 y 80. *Cfr.* J. A. PÁEZ, *op. cit.*, tomo I, p. 375.
- 67 V. L. VALLENILLA LANZ, *Cesarismo...*, *cit.*, p. 107. *Cfr.* JOHN DUNCAN POWELL, *Political mobilization of the Venezuela Peasant*, Cambridge (Mass), 1971, p. 16. En 1840 el diario *El Venezolano*, decía que Páez, quien era Presidente en ese momento era "el más rico propietario del país, el de más pingües y seguras rentas". *cit.*, por F. GONZÁLEZ GUINAN, *op. cit.*, tomo III, p. 156.

1824, y que repartidos entre los guerreros fueron paulatinamente adquiridos a precios irrisorios por los caudillos militares⁶⁸. En esta forma, "el latifundio colonial se integró como elemento fundamental de la estructura económica de la República en la forma de posesión de la tierra (monopolio individual o familiar, monocultivo, técnicas rudimentarias) y en las relaciones de producción basadas en la esclavitud y en la servidumbre de la población rural, jurídicamente libre"⁶⁹. Por ello, los caudillos militares y regionales, de origen popular, posteriormente como propietarios y terratenientes, se convirtieron paulatinamente en conservadores, y de la alianza entre la oligarquía local y aquéllos, no sólo se producirá la separación definitiva de Venezuela de la Gran Colombia⁷⁰, sino que se constituirá la República de Venezuela, autónoma, con un Gobierno netamente oligárquico y conservador⁷¹.

En efecto, el predominio de Páez en Venezuela a partir de 1826, y separado de hecho el país de la Gran Colombia bajo la autoridad de un Gobierno fáctico dirigido por aquél desde 1829, condujeron inexorablemente a que en 1830 el Congreso de Valencia aprobara la constitución formal de la República de Venezuela, mediante la Constitución de ese año⁷².

Las discusiones que precedieron a la Constitución de 1830 también estuvieron signadas por la ya secular discusión sobre la estructura federal o centralista del nuevo Estado venezolano, habiéndose optado en definitiva por una fórmula "centro federal o mixta", como la denominó el Congreso aplicándola al Gobierno que se formaba⁷³, según la cual, el Estado era unitario, pero las provincias gozaban de amplia autonomía e inclusive contaban con una asamblea o Diputación. Estas intervenían en la designación de los gobernadores de provincia los cuales aun cuando dependían del Poder Ejecutivo, significaban el "equilibrio" entre centralismo y federación que los constituyentes buscaron⁷⁴. El sistema electoral que estableció, por otra parte, reservaba a la oligarquía económica el control de todas las asambleas y autorida-

68 Cfr. L. VALLENILLA LANZ, *Cesarismo...*, *cit.*, pp. 104 y ss. F. BRITO FIGUEROA, *op. cit.*, tomo I, pp. 192 y ss., P. RUGGIERI PARRA, *op. cit.*, tomo I, p. 48; J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo II, p. 187.

69 V. F. BRITO FIGUEROA, *op. cit.*, tomo I, p. 220.

70 Cfr. J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo I, pp. 612 y 614.

71 De ahí el calificativo de "Oligarquía Conservadora" que J. GIL FORTOUL da al gobierno de Venezuela después de 1830. V. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo II, pp. 7 y ss. y 186.

72 V. Los comentarios de PÁEZ sobre las causas que movieron a Venezuela a separarse de la Unión Colombiana, en *op. cit.*, tomo II, pp. 1 y ss. Debe señalarse, que la elección de Diputados que formaron el Congreso de Valencia se hizo en base a un Decreto expedido por el General Páez, que estableció el sufragio restringido por razones económicas. Cfr. F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo II, p. 11.

73 V. en J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo II, pp. 19 y 20. Cfr. P. RUGGIERI PARRA, *op. cit.*, tomo II, p. 17.

74 Artículos 156 y ss. de la Constitución de 1830 y particularmente los artículos 164; y 170 en Luis MARIÑAS OTERO, *op. cit.*, pp. 246 y ss. V., los comentarios sobre esta Constitución en J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo II, pp. 17 y ss.; F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo II, pp. 135 y ss. y P. RUGGIERI PARRA, *op. cit.*, tomo II, pp. 17 y ss.

des, siguiendo la orientación de los textos constitucionales anteriores, lo cual confirmaba el carácter oligárquico del Gobierno⁷⁵.

El texto de 1830 ha sido el que más años de vigencia ha tenido en el país (veintisiete años), lo cual bajo la autoridad directa o indirecta de los caudillos militares (Páez y Monagas) representantes ahora de la oligarquía, contribuyó a un notable auge de las actividades económicas, por supuesto, bajo el signo del más puro liberalismo económico que exportaban los teóricos europeos. Baste recordar, por ejemplo, la famosa Ley de 10 de abril de 1834 que legalizaba la usura estableciendo una supuesta libertad de contratos, para comprender la preponderancia de los capitalistas usurarios en la sociedad e instituciones políticas de la época, y las reacciones que contra la misma surgieron inclusive de parte de "conservadores" como Fermín Toro⁷⁶.

Páez gobernó al país como Presidente en un primer período, entre 1831 y 1835, y en el momento de elegirse su sucesor, afianzada la oligarquía económica, salió electo Presidente el Dr. José María Vargas, candidato de ésta⁷⁷. Los conflictos entre partidos militaristas y civiles y particularmente los originados por la denominada "Revolución de las Reformas", si bien afianzaron el poder personal de Páez, originaron conflictos entre el Presidente Vargas y el Congreso que obligaron al primero a renunciar al año de iniciar su Gobierno, terminando el período constitucional en 1839, con Gobiernos ejercidos por los vicepresidentes⁷⁸. En 1838 Páez fue electo de nuevo Presidente, y

75 Cfr. las apreciaciones de L. VALLENILLA LANZ, *Cesarismo...*, cit., p. 193 y de P. RUGGIERI PARRA, *op. cit.*, tomo II, p. 17. "Bueno o malo este régimen —dice GIL FORTOUL, al referirse a la oligarquía conservadora (1830-1848)—, su existencia dependía por necesidad de la limitación del sufragio a la clase rica o ilustrada". V., *op. cit.*, tomo II, p. 311.

76 El texto de la Ley de 10 de abril de 1834 fue el siguiente: "Artículo 1. Puede pactarse libremente que para hacer efectivo el pago de cualquier acreencia se rematen los bienes del deudor por la cantidad que se ofrezca por ellos el día y hora señalados para la subasta. Artículo 2. En todos los demás contratos, así como el interés que en ellos se estipule, cualquiera que sea, también se ejecutará estrictamente la voluntad de los contratantes. Artículo 3. Para el remate de que habla el artículo 1 se observarán las formalidades prescritas por las leyes del procedimiento ejecutivo.

77 Artículo 4. En los remates que se celebren en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 de esta ley, cesa el privilegio de retracto, y ninguna corporación ni persona podrá reclamar lesión ni restricción *in integrum*. Artículo 5. El acreedor o acreedores pueden ser licitadores en la subasta. Artículo 6. El rematador, por el acto del remate y posesión subsecuente, se hace dueño de la propiedad rematada. Artículo 7. Se derogan todas las demás leyes que se opongan a las disposiciones de la presente. Cfr. al texto en J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo II, p. 68; y F. BRITO FIGUEROA, *op. cit.*, tomo I, pp. 238 y 239. V. FERMÍN TORO, *Reflexiones sobre la Ley de 10 de abril de 1834*, Caracas, 1941.

78 GIL FORTOUL, refiere que de los candidatos a la Presidencia en 1834 (Mariño, Soublotte, Urbaneja, Salom y Gómez), Vargas era quien "juntaba los votos" de los propietarios y agricultores, del comercio, y "de cuantos en suma querían ya substraer la República de toda tutela personal... para sobreponer definitivamente el Poder Civil a las agitaciones armadas". V. J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo II, p. 189. Cfr. C. PARRA PÉREZ, *Marino y las Guerras Civiles*, tomo I (La Revolución de las Reformas), Madrid, 1958, quien señala a Vargas como candidato de "los oligarcas", p. 206.

en 1843 asumió la Presidencia el General Soublette hasta 1847, también electo con el apoyo de las oligarquías económicas⁷⁹

En esta época, la influencia de las doctrinas sociales europeas, la libertad irrestricta de la prensa y el deseo de llevar "hombres nuevos" a la política y al gobierno, provocaron el surgimiento de una corriente política que se llamó a sí misma como "liberal" y que calificó al gobierno y a la oligarquía, como conservadora, iniciándose entonces la polarización de la vida política venezolana entre liberales y conservadores. En todo caso, la bandera liberal asumió la lucha social que se había iniciado desde las guerras de la independencia, y por tanto contó rápidamente con gran apoyo popular⁸⁰, promovido demagógicamente por agitadores políticos de la talla de Antonio Leocadio Guzmán. Esta corriente de pensamiento político, en todo caso, contrastaba con la más ortodoxa actitud liberal clásica del Gobierno y sus gobernantes, particularmente de Soublette⁸¹. Puede decirse que llegó a conmocionar socialmente la Venezuela del año 1846 y Guzmán, quien a pesar del sistema electoral oligárquico⁸² aspiraba a la elección presidencial, indirectamente

79 Cfr. J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo II, pp. 185 a 225. AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, p. 90. Los incidentes entre Vargas y el Congreso puede decirse, que se iniciaron el mismo año 1835, cfr. F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo II, p. 345.

80 "Si los liberales merecen su nombre —dice GIL FORTOUL—, es porque, cuando sus adversarios tendían, por timidez o por sistema, a mantener el *statu quo* constitucional, y a esperar al progreso de la iniciativa privada, ellos instintivamente querían avanzar, aunque a menudo sin saber cómo; presentían que la escuela liberal clásica de no intervención del Gobierno, cuyos verdaderos representantes fueron los conservadores (en política abundan los epítetos absurdos), presentían que esta escuela había de modificar, precisamente con la intervención del Gobierno, para acelerar la evolución de un pueblo nuevo e inculto; comprendían, por último, que existiendo en todo organismo social tendencias progresistas y tendencias reaccionarias, los gobiernos benéficos son los que saben descubrir aquéllas y encauzarlas, paralizando las otras", *op. cit.*, tomo II, p. 318. Cfr. F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo III, pp. 147 y ss. V. la magnífica colección publicada por la Presidencia de la República, *El Pensamiento Político Venezolano del siglo XIX*. Caracas, 11 tomos, L. VALLENILLA LANZ, al criticar la afirmación de que el movimiento liberal haya sido obra exclusiva de Antonio Leocadio Guzmán, señala expresamente que "la aparición del Partido Liberal no es otra cosa que la continuación de la lucha social empeñada desde la Independencia, la manifestación principalmente, de ese gran desequilibrio entre las razas pobladoras de nuestros territorios, cuya íntima fusión no se ha verificado sino por los medios violentos de las revoluciones, porque no de otro modo han podido romperse las vallas que los poderosos prejuicios de clase han opuesto a la evolución igualitaria", *cit.*, por J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo II, p. 232, nota al pie de página. Cfr. L. VALLENILLA LANZ, *Disgregación...*, *cit.*, pp. XLV y ss.

81 GIL FORTOUL califica a Soublette como "discípulo efectivamente de la escuela liberal inglesa de *non intervention...*", «convencido de que los pueblos no necesitan para su desarrollo normal la vigilancia continua, y menos la tutela del Gobierno". V. JOSÉ GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo II, pp. 245 y 257. Cfr. AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, p. 96; F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo III, p. 374. Se comprende por qué tenía entonces el apoyo político de la oligarquía económica.

82 V. Sobre la situación política del año 1846, F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo IV, pp. 77 y ss. "El sistema electoral vigente favorecía a los conservadores y liberales moderados. Recuérdese que la Constitución no acordaba el derecho de sufragio sino a los propietarios, rentistas y empleados (sistema que el mismo Guzmán aceptaba sin reservas); por consiguiente, quien de hecho determinaba la mayoría, como en

promovió, sin embargo, revueltas políticas y sociales como reacción a las acciones del Gobierno contra las Municipalidades y la prensa, por las cuales se le condenó a muerte⁸³. Entretanto, José Tadeo Monagas era elegido Presidente en 1846, con el apoyo de Páez y Soublette y de los conservadores, pero tan pronto se posesionó de la Presidencia conmutó la pena de muerte de Guzmán, quien al poco tiempo sería su ministro y luego su vicepresidente (1849-1853), y formó Gobierno con los liberales, pasando los conservadores y el Congreso que lo había elegido, a la oposición⁸⁴. Esta promovió una acusación política contra el Presidente Monagas, y como secuela de su discusión, se produjo una reacción popular contra el Congreso, provocada por el Partido Liberal, organismo en el cual se situaba la representación del régimen conservador. Como resultado de los acontecimientos del 24 de enero de 1846, el Congreso perdió sus prerrogativas y abandonó su actitud opositorista⁸⁵; parte de los conservadores, bajo la dirección militar de Páez, se lanzaron a la guerra civil, pero pronto habían de ser vencidos; y Páez, luego de varios años encarcelado, fue expulsado del país en 1850.

Bajo la orientación liberal, el Congreso sometido al Presidente Monagas y al Vicepresidente Guzmán, aprobó algunas leyes de importancia como las de modificación, en 1848, de la Ley de libertad de los contratos de 1834, estableciendo al contrario y en base al principio de igualdad, limitaciones al cobro de intereses contractuales y a la autonomía de la voluntad; y la de abolición de la pena de muerte en 1849⁸⁶. En 1850 se verificaron nuevas elecciones y contra las pretensiones presidenciales del Vicepresidente Guzmán y del Partido Liberal, el Presidente Monagas impuso la candidatura de su hermano José Gregorio Monagas, quien inició su período en 1851. La reacción del Partido Liberal y de parte del Conservador no se hizo esperar y contra lo que

todo régimen oligárquico, era la clase social más rica o instruida, y esta clase desconfiaba, en general, de los guzmancistas, a quienes se les atribuían propósitos no menos radicales que la inmediata emancipación de los esclavos, sin compensación a sus dueños, y aun el reparto autoritario de tierras". V. J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo II, p. 267.

- 83 Señala GIL FORTOUL, que a Guzmán se le juzgó como promotor de una revolución social y política a cuyo fin excitaba las pasiones populares con promesas atentatorias de las leyes existentes, cuales el reparto de la tierra y la libertad de los esclavos. V. J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo II, p. 279. V. las referencias a las acciones del gobierno contra las Municipalidades y la Prensa en F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo IV, pp. 146 y ss., y los comentarios sobre el juicio a Guzmán, *idem.* pp. 216 y ss.
- 84 *Cfr.* F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo IV, pp. 205 y ss., 210, 302, 310 y ss., 343 y ss., 356, 361 y ss. y tomo V, p. 22.
- 85 Con este acontecimiento, denominado el "día del fusilamiento del Congreso" (*cfr.* AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, p. 105), se produce según GIL FORTOUL, el fin de la oligarquía conservadora y el inicio de la oligarquía liberal, *op. cit.*, tomo II, p. 309 y tomo III, pp. 9 y ss. V. los comentarios sobre los acontecimientos del 24 de enero en J. A. PÁEZ, *op. cit.*, tomo II, p. 451; C. PARRA PÉREZ, *Marino..., cit.*, Vol. III (el 24 de enero), Madrid, 1960, pp. 23 y ss., F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo IV, pp. 411 y ss.
- 86 *Cfr.* J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo III, pp. 26 y 38; F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo IV, pp. 480 y ss.

se comenzó a denominar la dinastía de los Monagas, se desataron movimientos armados en 1853 y 1854, sin ningún éxito. Guzmán, en todo caso, se había alejado de la República en una misión diplomática en el Perú⁸⁷.

En el orden social y económico el Gobierno de J. G. Monagas no realizó mayores cambios, y sólo se recuerda su labor, por la aprobación en 1854 de la Ley de abolición de la esclavitud, promovida por los propios propietarios⁸⁸ y como medida para promover la reelección de José T. Monagas, al concluir el período presidencial de su hermano. En 1855, en efecto, L. T. Monagas reasume la Presidencia de la República, consolidándose la autocracia como forma de gobierno, lo que lleva inclusive, a que en el año siguiente, en 1856, se haya aprobado por el Congreso un Decreto sobre reformas de la Constitución que eludía los procedimientos propios de la Constitución rígida que establecía el texto de 1830⁸⁹.

Institucionalmente, los acontecimientos de los años 1856 y siguientes y particularmente la Constitución de 1857, la cual no tuvo sino un año escaso de duración, van a ser de enorme importancia para el desarrollo histórico-político de la República, por varios hechos: Ante todo, con la reforma constitucional promovida por Monagas en 1857 para reelegirse antes de finalizar su período⁹⁰, se inicia la larga historia de reformas constitucionales circunstanciales que caracteriza nuestra evolución constitucional desde 1857 hasta la fecha⁹¹. Como la elección del Presidente se atribuía en la reforma citada al

87 Cfr. J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo III, pp. 42 y ss., F. GONZÁLEZ GUINÁN *op. cit.*, tomo V, pp. 136 y ss., 295 y ss. y 369 y ss.

88 En 1845 ya se había presentado un proyecto de Ley al Congreso para contratar un empréstito en el extranjero para emancipar completamente a los esclavos, indemnizando a sus dueños, el cual no se aprobó por la situación electoral de 1846. Cfr. JOSÉ GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo II, p. 311. F. BRITO FIGUEROA señala en este sentido que los terratenientes auspiciaron la ley, cuando sintieron que el mantenimiento de los esclavos les significaba una carga muy onerosa a la situación de la agricultura en la época, lo que se confirma por el hecho de que recibieron una indemnización por la emancipación, y no perdieron de hecho los servicios del esclavo libre, pero sin las cargas que la esclavitud imponía. V. F. BRITO FIGUEROA, *op. cit.*, tomo I, pp. 249 y ss. Cfr. las disposiciones sobre la obligación impuesta al Estado de indemnizar a los antiguos dueños de esclavos y el modo de hacerlo, así como el impuesto especial creado con ese objeto, en P. RUGGIERI PARRA *op. cit.*, tomo II, p. 38; F. BRITO FIGUEROA, *op. cit.*, tomo I, p. 251; J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo III, pp. 51 y 52; F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo V, p. 354.

89 Cfr. Luis MARINAS OTERO, *op. cit.*, p. 38; J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo III, p. 76; F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo VI, pp. 34 y 44.

90 La reforma constitucional de 1857 establecía en el artículo 10 de las Disposiciones Transitorias que "el Congreso en Cámaras reunidas y por las dos terceras partes de sus miembros presentes, procederá a nombrar por esta vez el Presidente y Vicepresidente de la República para el primer período constitucional. Entre tanto, los actuales continuarán en sus destinos hasta que sean reemplazados por los que se nombren". V. en ULISES PICÓN RIVAS, *Índice Constitucional de Venezuela*, Caracas, 1944, p. 343. Cfr. los comentarios sobre la reforma en F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo VI, pp. 63, 78 y 82.

91 La Constitución de 1961, la segunda de mayor vigencia en nuestra historia constitucional fue enmendada en 1973. también por razones circunstanciales electorales. V. nota número 81 del capítulo 7.

Congreso, con anterioridad, en 1856 y mediante la reforma de la Ley de división territorial de la República, se aumentaron a veinte las provincias que la Constitución de 1830 fijaba en once, decisión que la Constitución Federal de 1864 ratificaría posteriormente⁹². Con esta medida quedaron cesantes los Gobernadores interinos y se eligieron nuevos congresantes, todos afectos al régimen de Monagas⁹³. En esta forma se inició también una larga historia de modificaciones político-territoriales de la República, al antojo de gobernantes, que caracterizó las divisiones territoriales sobre todo a partir de 1881 y que perduró durante todo el resto del siglo pasado, y buena parte del presente. Por otra parte, la reforma Constitucional de 1857 reaccionó contra los poderes de las Provincias que el compromiso centro-federal de la Constitución de 1830 les había dado; y ello de do:-, maneras: por una parte, eliminando la competencia de las Diputaciones Provinciales para intervenir en la elección de los Gobernadores lo que en 1857 se atribuye sólo a la competencia del Presidente de la República⁹⁴ y en segundo lugar, mediante el establecimiento de un nuevo poder, el "Poder Municipal", al cual se le concedió autonomía⁹⁵, y al cual teóricamente se le trasladarían las competencias de las Diputaciones Provinciales que en el texto de 1857 desaparecen⁹⁶. En esta forma, se estructura el Poder Municipal autónomo, pero inofensivo hacia el poder central, lo cual va a perdurar hasta nuestros días, y se elimina completamente el elemento federal que hasta la fecha existía, lo cual originará, ante el conflicto centralismo-federación, la guerra federal. En efecto, la reforma constitucional de 1857 se ha visto como una reacción del poder central contra el federalismo caudillista regional⁹⁷ y por tanto, como una reacción contra los caudillos locales, que dominaban la vida política del país, desintegrada en feudos provinciales. Monagas mismo era un caudillo regional que había dominado siempre en el Oriente del país, y su reacción contra su mismo poder real, provocaría evidentemente su caída, en la cual se aliaron conservadores y

92 V. nota número 120 de este capítulo 6. La Ley se dictó el 28 de abril de 1856. *Cfr.* F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo VI, p. 37.

93 *Cfr.* JOSÉ GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo III, p. 78; F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo VI, p. 43 y ss.

94 Artículo 88 de la Constitución de 1857 en U. PICÓN RIVAS, *op. cit.*, p. 88.

95 Artículos 85 a 87 de la Constitución de 1857, *loc. cit.*, p. 338.

96 En el mensaje del Presidente Monagas, dirigido al Congreso el 21 de enero de 1857 sobre la reforma constitucional, señaló lo siguiente: "La actual constitución de la República (1830), estableciendo un sistema complicado de gobierno que participa del régimen centralista al mismo tiempo que del régimen federal, fió a las Diputaciones Provinciales toda la parte legislativa del poder municipal y a los gobernadores la parte ejecutiva de ese mismo poder... Pero lo peor de esta equivocada combinación consiste en que, aun cuando hubiera sido verdaderamente independiente el poder municipal, la Constitución lo centraliza también en las Diputaciones y gobernadores contra su peculiar naturaleza, dejando sin acción propia a las ciudades y parroquias a quienes debía beneficiar inmediatamente... Se estableció de este modo un poder, que se ha creído federal, con los elementos del poder municipal, a expensas de los pueblos que no han gozado del beneficio de ninguno." *Cfr.* en J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo III, pp. 79 y 80. *Cfr.* nota número 22; del capítulo 16.

97 GIL FORTOUL, califica a este período de nuestra historia constitucional como la "Reacción centralista", *op. cit.*, tomo III, pp. 75 y ss.

liberales. Estos, en efecto, en el mismo momento en que se produce la reforma constitucional y la reelección de Monagas, estaban preparando los mecanismos para hacer efectiva una reacción contra el personalismo y la autocracia de Monagas, y como jefe de la misma, denominada la Revolución de marzo, se designó al General Julián Castro⁹⁸, Gobernador de Carabobo, y uno de los caudillos regionales del centro. En pocos días, y por primera vez en la historia política del país, una "revolución" había triunfado⁹⁹, y con este triunfo se inicia en nuestra historia una larga y sucesiva lista de "revoluciones" triunfantes contra los gobiernos, hasta 1958.

En todo caso, la alianza conservadora-liberal en torno a Castro, va a durar muy poco, y como causa del conflicto están las medidas a adoptarse contra el Presidente depuesto Monagas, con motivo de las cuales, por primera vez en nuestra historia política, se manifestó agudamente la intervención de las potencias imperialistas europeas, y en particular, de Inglaterra y Francia, cuyas representaciones le habían dado asilo. Un "protocolo" firmado con las legaciones europeas que habían dado asilo a Monagas, por un ministro liberal sin consentimiento de los ministros conservadores, provoca la renuncia del primero, y la consecuente alianza del Partido Liberal con las potencias extranjeras contra el Gobierno de Castro¹⁰⁰, cuyas Armadas habían bloqueado el Puerto de la Guaira para garantizar la salida de Monagas del país. Entre tanto, al organizarse el Gobierno de J. Castro en Caracas, se convocaron elecciones para constituir una Convención Nacional que debía instalarse en Valencia en julio de 1858, habiéndose realizado las elecciones por sufragio universal y directo¹⁰¹ por primera vez en la República desde las elecciones efectuadas para constituir el Congreso de 1811, al eliminarse las restricciones de carácter económico que se establecieron desde la propia Constitución de 1811. La conformación de la Convención fue, sin embargo, fundamentalmente conservadora y sus discusiones estuvieron signadas de nuevo por la forma federal o centralista del Estado¹⁰².

La Constitución de 1858, en todo caso, adoptó un esquema federal, aun cuando sin utilizar el nombre de "federación"¹⁰³, estableciendo además del

98 Cfr. F. Brito Figueroa, *op. cit.*, tomo I, p. 318; J. Gil Fortoul, *op. cit.*, tomo III, pp. 88 y 93; Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 111; F. González Guinán, *op. cit.*, tomo VI, pp. 89, 98, 123 y 131 y ss.

99 En los seis años que siguen al plan de Monagas en 1857, al contrario de lo sucedido con los intentos revolucionarios de los años anteriores, triunfa la revolución de marzo contra Monagas (1858); los batallones de Casas derrocan a Castro (1858), los de Echezuría a Gual y proclaman la dictadura con Páez (1861); y, finalmente, la Federación derroca al gobierno dictatorial de Páez en 1863; y como dice J. Gil Fortoul, "seguirán triunfando otras revoluciones", *op. cit.*, tomo III, p. 90.

100 Cfr. J. Gil Fortoul, *op. cit.*, tomo III, pp. 105 y 107; F. González Guinán, *op. cit.*, tomo VI, pp. 165 y ss.

101 V. el texto del Decreto en J. Gil Fortoul, *op. cit.*, tomo III, p. 114. Cfr. Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 112; F. González Guinán, *op. cit.*, tomo VI, p. 181.

102 Cfr. J. Gil Fortoul, *op. cit.*, tomo III, pp. 114, 118 y 120; Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 113; F. González Guinán, *op. cit.*, tomo VI, pp. 183, 238 y ss., y 287 y ss.

103 Este hecho llevará a Antonio Leocadio Guimán a declarar cínicamente en 1867 lo siguiente: "No sé de dónde han sacado que el pueblo de Venezuela le tenga amor a

Poder Nacional, un "Poder Municipal", no sólo a nivel de Cantones, sino a nivel de provincias¹⁰⁴, previéndose la existencia en éstas de gobernadores, como agentes del Poder Nacional, pero elegidos por votación universal, directa y secreta¹⁰⁵. La Constitución de 1858, a pesar de la composición conservadora de la Convención de Valencia, tuvo una marcada tendencia liberal, pues no sólo consagró constitucionalmente por primera vez en Venezuela el voto universal, directo y secreto¹⁰⁶, sino que se ampliaron considerablemente, en base a los principios liberales, los derechos individuales¹⁰⁷. Sin embargo, las trabas al poder central perduraron, debilitándose no sólo frente a las Provincias, sino en su misma conformación¹⁰⁸.

Pero antes de aprobarse la Constitución de 1858, los preparativos e inicio de la guerra que se convertiría en la guerra federal ya estaban consumados¹⁰⁹ y a la cabeza de la reacción contra el Gobierno estaba Antonio Leocadio Guzmán y el general J. C. Falcón, cuyo partido, el Liberal, se oponía al del Gobierno que se denominó Partido Constitucional¹¹⁰. La bandera de la Federación enarbolada por el Partido Liberal, dará lugar a la "guerra larga", de

la Federación, cuando no sabe lo que esta palabra significa: esa idea salió de mí y de otros que nos dijimos: supuesto que toda revolución necesita una bandera, ya que la Convención de Valencia no quiso bautizar la Constitución con el nombre de federal, invoquemos nosotros esa idea; porque si los contrarios hubieran dicho Federación nosotros hubiéramos dicho Centralismo". *Cfr.* en J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo III, pp. 136 y 137; AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, pp. 113 y 114; RAMÓN DÍAZ SÁNCHEZ, *loc. cit.*, pp. 249 y 250. VALLENILLA LANZ califica de "oportunista" y "falsa" las expresiones de Guzmán pues "no sólo en Venezuela, sino en casi toda la América Española, se habló de federación y de confederación mucho antes de hablarse abiertamente de independencia...", *Digregación..., cit.*, p. 56.

104 "El poder Municipal se ejercerá por una Legislatura y un Gobernador en las Provincias; por un Consejo y un Jefe Municipal en los Cantones, y por los demás funcionarios y corporaciones que establezca la Legislatura provincial". Artículo 122. Constitución de 1858, en Luis MARIÑAS OTERO, *op. cit.*, p. 295.

105 Artículos 135 y 137, Constitución de 1858, *loc. cit.*, p. 297.

106 "Son ciudadanos y, por lo tanto, tienen el derecho de elegir para el ejercicio de los poderes públicos; 1. Todos los venezolanos mayores de 21 años; 2. Los que sin tener esa edad, sean o hayan sido casados". (Art. 11.) "Los derechos de ciudadanos se suspenden: 1. Por enajenación mental; 2. Por condenación a pena corporal en virtud de sentencia ejecutoriada mientras se cumple dicha pena; 3. Por interdicción judicial." (Art. 12). V. Constitución de 1858, *loc. cit.*, p. 280.

107 *Cfr.* JOSÉ GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo III, p. 125, y AUGUSTO MISTARES, *loc. cit.*, p. 113.

108 *Cfr.* J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo III, pp. 126 y 127.

109 V. JOSÉ S. RODRÍGUEZ, *Contribución al Estudio de la Guerra Federal en Venezuela*. tomo I, Caracas, 1960, pp. 202 y ss. *Cfr.* F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo VI, pp. 187, 192 y 301 y ss.

110 El Partido Constitucional del Gobierno, se denominó por sus adversarios como Godo, Oligarca, Conservador, Central, Centralista y Colorado; y el partido de la revolución, se denominó Liberal, Federalista o Federal ("feberal"), y Amarillo. Los colores, en virtud de las banderas de combate. *Cfr.* J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, p. 135. Sobre la denominación de los partidos históricos, v. R. A. RONDON MÁRQUEZ, *Guzmán Blanco, El Autócrata Civilizador o Parábola de los Partidos Políticos Tradicionales en la Historia de Venezuela*, Caracas, 1944, tomo II, pp. 377 y ss.

carácter social, que se inició a comienzos del año 1859 al pronunciarse la ciudad de Coro por la Federación, con el general Zamora a la cabeza de los revolucionarios. Esta guerra federal, como guerra civil, evidentemente que produjo profundas consecuencias en nuestra historia político-social, que deben destacarse: por una parte, desde el punto de vista político, condujo al triunfo del regionalismo y caudillismos locales frente al poder central, siendo la federación, la forma política reafirmadora del poder de los caudillos regionales y de la desintegración político-feudal de la República¹¹¹. Por otra parte, y desde el punto de vista social, a pesar de sus promotores, la guerra federal desencadenó en el país una segunda revolución social, continuación de la que se había producido en las guerras de independencia, pero todavía más anárquica que aquella¹¹², pues provocó la desaparición física de gran parte de la

111 De acuerdo a la expresión de L. VALLENILLA LANZ, el régimen federal que se consagró formalmente en 1864, fue la sanción constitucional del feudalismo caudillesco o federación caudillesca, *Disgregación...*, cit., p. LXX. Cfr. la cita también en E. WOLFF, *op. cit.*, tomo I, p. 88.; J. M. HERNÁNDEZ RON, lo califica como "federalismo de componenda". V. su prólogo al tomo II de PABLO RUGGIERI PARRA, *op. cit.*, p. 10. Por otra parte, RAMÓN J. VELÁSQUEZ la califica de "alianza de intereses feudales" y confirma así la relación entre la federación y el latifundismo-feudal en Venezuela: "Cada uno de los Estados de la alianza federal es en realidad un gran feudo, subdividido o repartido en verdaderas encomiendas políticas entre los tenientes o aliados de los grandes señores provinciales, quienes de esta manera garantizan al que está en Caracas la seguridad de la paz o de los contingentes humanos necesarios para hacer la guerra." "El poder de Guzmán Blanco, primero y más tarde de Joaquín Crespo no se basa en la existencia de un poderoso ejército nacional, de unas finanzas ordenadas o de un verdadero aparato administrativo, sino en el cumplimiento de un pacto que une, para el disfrute del poder, a los señores terratenientes y guerreros esparcidos en las vastas, poco desarrolladas y bastante aisladas, provincias que forman la República. Es una alianza entre iguales, dentro de la cual cada señor goza de sus privilegios y domina sobre una realidad semi-bárbara cuya permanencia defiende, evitando toda posibilidad de cambio o reforma", v. R. J. VELÁSQUEZ, *La Caída del Liberalismo manilo, Tiempo y Drama de Antonio Paredes*, Caracas, 1973, pp. VII y VIII. AUGUSTO MIJARES, señala que cuando se practicó la federación "fue en forma anárquica, para convertir cada región de la República en feudo de los caudillos triunfantes", *loc. cit.*, p. 125. J. NÚCETE SARDI, señala que la Federación "desfeudalizó, aun cuando creó nuevos caudillismos político-militares"... "Hubo una federación de caudillos", en "El Manuscrito de un Coronel Federal" (Prólogo), en EMILIO NAVARRO, *La Revolución Federal 1859 a 1868*, Caracas, 1963, pp. X y XI... En otro lugar, el mismo VALLENILLA LANZ insiste en que "lo que nuestros teóricos del federalismo consideraban ingenuamente como una novedad, no tendía a otro resultado sino al de cubrir con un ropaje republicano las formas disgregativas y rudimentarias de la colonia, dándole el nombre pomposo de Estados o Entidades Federales o las ciudades-Cabildos o Distritos Capitulares, que eran entonces lo que casi son todavía (1829): pequeñas ciudades con extensas y desiertas jurisdicciones territoriales", en *Disgregación...*, cit., p. LVII. DOMINGO ALBERTO RANGEL, también señala dentro de la misma orientación que el sistema federal, como el feudal, reposará en "un tácito pacto de vasallaje"... "El Presidente de la República actuará como un "primus inter pares" de la numerosa familia de caudillos que se apropian de las distintas regiones del país", en *Los Andinos en el Poder*, Caracas, 1964, p. 71.

112 J. GIL FORTOUL, al calificarla de revolución social señala que "el término de Federación se transforma radicalmente en el cerebro de la gente inculta, hasta perder su significación puramente política de autonomía local, para convertirse en bandera de todo género de reivindicaciones democráticas y en tendencia a una definitiva igua-

oligarquía, es decir, de las clases privilegiadas y los blancos, a manos de los resentimientos populares, conduciendo: a una igualación social, afianzada posteriormente en el mestizaje¹¹³.

Sin embargo, es de destacar que las guerras federales, a pesar de su carácter social, y de la rebelión que provocaron en las poblaciones rurales contra los dueños de la riqueza territorial, no transformaron la estructura latifundista, pues la propiedad de la tierra pasó de los caudillos militares conservadores a los caudillos militares federales¹¹⁴. De ahí que en la segunda mitad del siglo XIX se afiance el latifundismo en Venezuela, como base de la estructura social y económica del país, hasta el advenimiento de la explotación petrolera, defraudándose las bases revolucionarias de carácter social de la guerra federal.

Las consecuencias de la guerra federal, en todo caso, no han cesado de ser fuente de opiniones divergentes¹¹⁵, y quizá lo que en su momento revelaron fue la gran debilidad de las instituciones de la República que condujeron a la anarquía. No hay que olvidar que el Presidente Castro fue depuesto en 1859

lación de todas las clases sociales", *op. cit.*, tomo III, p. 137. L. VALLENILLA LANZ al referirse a las masas populares que soportaron la federación, señala la siguiente: "Las masas populares que habían sido realistas con Boves y patriotas con Páez durante la guerra de Independencia, fueron después liberales con Guzmán y Zamora en el 46 y federales con el mismo Zamora, con Falcón y con Sotillo en el 59", *Cesarismo..., cit.*, p. 194.

- 113 En esta "revolución social más amplia y profunda que la misma revolución, antes política que social, de la Independencia"... "desaparece la oligarquía, se resuelven definitivamente todas las castas y se realiza, de hecho, la igualdad democrática", *idem*, p. 53. V. además *ibidem*, pp. 161 y ss. Agrega GIL FORTOUL lo siguiente: "Durante los cuatro o cinco años que siguieron al de la emancipación, no se nota ningún cambio social ni político debido a la influencia de los nuevos ciudadanos (esclavos libres). Muchos continúan viviendo como peones y colonos en las haciendas de sus antiguos señores: otros se dispersan por ciudades y campos; todos van a confundirse poco a poco con la masa de mestizos que forman la mayoría de la población venezolana. En la vida pública no empiezan a intervenir algunos sino por consecuencia de las guerras federales"... *op. cit.*, p. 132. Por su parte, L. VALLENILLA LANZ, señala claramente que "nuestras contiendas civiles posteriores a la Independencia, no han sido como las de otros países de Hispano América, choques de dos oligarquías que se disputan el predominio político. Verdaderas revoluciones sociales, éstas han sido como las etapas de esta evolución que al cabo de un siglo ha dado por resultado el triunfo del igualitarismo". *Cesarismo..., cit.*, p. 201. F. BRITO FIGUEROA, también considera a las guerras federales, como una guerra social, *op. cit.*, tomo I, pp. 289, 295 y 317 y ss.
- 114 V. F. BRITO FIGUEROA, *op. cit.*, tomo II, p. 295. R. DÍAZ SÁNCHEZ, considera que con las guerras federales, "todo el esquema social queda modificado. Ya no habrá más castas en Venezuela. Subsistirán ciertamente, las clases, pero definidas conforme al patrón estamental de otros tiempos sino por la posición económica", *loc. cit.*, p. 253.
- 115 V. Las apreciaciones de A. MIJARES, *loc. cit.*, pp. 122 y ss.; PAUTO RUGGIEBT PARRA, por ejemplo, sostiene que el sentimiento igualitario no se debió ni a la guerra ni a la Constitución Federal, sino al resultado de un proceso que data de los orígenes de la nacionalidad, A su juicio, "la guerra federal fue una calamidad nacional sin resultado alguno favorable para el país", *op. cit.*, tomo II, p. 63. V. las diversas opiniones citadas por F. BRITO FIGUEROA, *op. cit.*, tomo I, pp. 327 y ss.

y que el Presidente Tovar, elegido ese mismo año, renuncia en 1861 y ese año se dejan de respetar las formas legales en relación al ejercicio del poder¹¹⁶: Páez, quien había regresado de su exilio, asume de hecho el poder y se declara la Dictadura, pero ello no impidió que en 1863 los ejércitos federales hubieran dominado el país. El Convenio de Coche de mayo de 1863 firmado por los representantes de Páez (Pedro José Rojas) y del general Falcón (Antonio Guzmán Blanco)¹¹⁷, puso fin a la dictadura y a las guerras federales, y la Asamblea, reunida ese año en La Victoria conforme a lo previsto en el Convenio nombró Presidente provisional de la República al general J. C. Falcón y Vicepresidente a Antonio Guzmán Blanco, habiendo salido Páez al exilio. La labor de reconstrucción del poder político se inició de inmediato y Falcón dictó varios Decretos que establecieron las bases para la reconstitución de la República bajo la forma federal, el establecimiento de la vigencia de las leyes civiles y penales dictadas antes de 1858, derogando así el primer Código Civil de la República dictado el año anterior de 1863, y las garantías constitucionales entre las cuales se consagró el sufragio sin otra restricción que la minoridad¹¹⁸. Se practicaron elecciones y la Asamblea Constituyente instalada en diciembre de 1863, ratificó al general Falcón como Presidente de la República y aprobó la Constitución de 1864¹¹⁹ por la cual se estableció formalmente la forma Federal del Estado Venezolano¹²⁰.

-
- 116 La fecha del 29 de agosto de 1861 —dice GIL FORTOUL— marca la agonía del régimen establecido desde 1830. Hasta entonces, todos los partidos, inclusive el partido reaccionario de Monagas, habían procurado justificar sus propósitos, y aun sus errores, con preceptos de leyes vigentes o con nuevos actos legislativos. En cambio, la dictadura se implanta a mano violenta, *op. cit.*, tomo III, p. 191. *Cfr.* F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo VII, pp. 337 y ss.
- 117 V. El texto del Convenio de Coche y su antecedente en JOSÉ S. RODRÍGUEZ, *op. cit.*, tomo II, pp. 336 y ss.; J. REGINO PACHANO, *Biografía del Mariscal Juan C. Falcón*, Caracas, 1960, pp. 178 y 179; F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo VIII, pp. 123 y ss.; y J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo III, pp. 214 y ss.
- 118 V. en relación al Código Civil de 1863 y su derogatoria: F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo VIII, pp. 92 y 162. V. el texto del Decreto de Garantías del 16 de agosto de 1863, en P. RUGGIERI PARRA, *op. cit.*, tomo II, pp. 54 y ss.; J. Gabaldón Márquez (ed.), *Documentos Políticos y Actos Ejecutivos y Legislativos de la Revolución Federal*, Caracas, 1959, pp. 163 y ss.; J. REGINO PACHANO, *op. cit.*, pp. 185 y ss., y F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo VIII, pp. 168 y ss.
- 119 V. el texto de la Constitución de 1864, en Luis MARIÑAS OTERO, *op. cit.*, pp. 303 y ss. En relación a esta Constitución, dice RUGGIERI PARRA que con ella "no se hubiera podido gobernar el país, ni siquiera en días de paz. Sus violaciones son coetáneas a su sanción y no se la obedeció ni en la forma, ni en el fondo, en los diez años que estuvo vigente", *op. cit.*, tomo II, p. 62. El sistema federal, según GIL FORTOUL, fue "violado infinitas veces por el Partido Federal", *op. cit.*, tomo III, p. 36... V. los comentarios a la Constitución, en F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo VIII, pp. 267 y ss.
- 120 De acuerdo con el artículo 1.º de la Constitución "Las provincias de Apure, Aragua, Barcelona, Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Cojedes, Coro, Cumaná, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturín, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy, se declaran Estados independientes y se unen para formar una nación libre y soberana, con el nombre de Estados Unidos de Venezuela", siendo los límites de cada Estado (art. 2.º) los establecidos en la Ley del 28 de abril de 1856 dictada, en el último Gobierno de Monagas para lograr su reelección (v. nota

Con la Constitución de 1864 se inicia, por tanto, una nueva etapa en la conformación constitucional del Estado en Venezuela, pues desintegra la República¹²¹ en entidades federales-feudales autónomas¹²² con Gobierno propio elegido por sufragio directo y secreto¹²³ confinándose el Poder Nacional a un Distrito Federal, como territorio neutro¹²⁴. La vida política nacional en las décadas posteriores y hasta comienzos del siglo xx, so va a centrar en la existencia de esta alianza de caudillos regionales formalizada por la Constitución federal¹²⁵ y que será la garantía de supervivencia de las autoridades nacionales (federales); alianza y situación que concluirá a comienzos del siglo xx, al iniciarse la integración política del país mediante la fuerza y creación de un Ejército Nacional bajo las órdenes de Gómez, que le permitirá después gobernar dictatorialmente hasta 1935¹²⁶. La lucha de las guerras federales, que según Alvarado fue más por la democracia que por la federación, que era "asunto de forma"¹²⁷, sin embargo, consolidó el sistema federal y los poderes de los caudillos regionales, en perjuicio de la democracia. Por otra parte si bien se ratificó en el texto de la Constitución de 1864 el voto popular, universal y secreto, que ya había consagrado el texto de 1858¹²⁸, el ejercicio del mismo se hizo nugatorio pues entre el 80 y el 90 por 100 de la población era analfabeta y la ley exigía saber leer y escribir para el ejercicio del sufragio, por lo que la participación en el proceso político quedó limitada a una minoría privilegiada, identificada con la nueva oligarquía de la riqueza

número 92 de este capítulo 6), *loc. cit.*, p. 303. La denominación de la República va a perdurar hasta que la Constitución de 1953 la cambie por el de República de Venezuela.

- 121 "Los Estados que forman la Unión Venezolana reconocen recíprocamente sus autonomías, se declaran iguales en entidad política y conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada expresamente en esta Constitución." Artículo 12, *loc. cit.*, p. 304. Hasta tal punto se opera la desintegración formal, que desaparece la norma constitucional que los textos anteriores consagraban y según la cual la República debía organizarse mediante un gobierno "republicano, popular, representativo, responsable y alternativo" (p. e., art. 6.º, Constitución de 1830, *loc. cit.*, p. 224), y al contrario, ahora son los Estados de la Unión quienes deben organizarse "conforme a los principios de Gobierno Popular. Electivo, Federal Representativo, Alternativo y Responsable", art. 23, 1, Constitución de 1864, *loc. cit.*, p. 305.
- 122 Hasta tal punto que, por ejemplo, el Gobierno Nacional, no podía "situar en un Estado fuerza ni jefes militares con mando, aunque sea del mismo Estado, ni de otro, sin el permiso del Gobierno del Estado en que se deba situar la fuerza", artículo 100 de la Constitución de 1864, *loc. cit.*, p. 319.
- 123 Artículo 13, 22, *loc. cit.*, p. 306.
- 124 Artículos 13, 3; 43, 2; 72, 20; y 84, *loc. cit.*, pp. 305, 311, 315 y 317. V. en general A. R. BREWER-CARIAS, *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*, Caracas, 1965; A. R. BREWER-CARIAS, "Caracas", en D. ROWAT, *The Government in the Federal Capitals*, Toronto, 1973, pp. 113 y ss.
- 125 V. los comentarios en nota número 111 de este capítulo 6.
- 126 Cfr. RAMÓN J. VELÁSQUEZ, *op. cit.*, pp. XIII y ss.
- 127 V. LISANDRO ALVARADO, *Historia de la Revolución Federal*, cit., por R. DÍAZ SÁNCHEZ, *loc. cit.*, p. 254.
- 128 El artículo 14, 11 de la Constitución de 1864 garantizaba a los venezolanos "la libertad de sufragio para las elecciones populares, sin más restricciones que la menor edad de dieciocho años", *loc. cit.*, p. 307, V. notas 101 y 107 de este capítulo 6.

comercial y terrateniente¹²⁹. Las aspiraciones populares, en todo caso, quedaron defraudadas, y las mismas ofertas y recompensas a las tropas federales no se cumplieron por el Gobierno de Falcón¹³⁰. Las reacciones de los mismos liberales y federales a escala regional no se hicieron esperar¹³¹, y desde 1864 estalla de nuevo la guerra civil, comandando el propio Presidente Falcón las fuerzas gubernamentales, ocupando sucesivamente Guzmán Blanco la Presidencia interina¹³², que alterna con las funciones de negociador de sucesivos empréstitos en el exterior¹³³.

El Gobierno de Falcón en todo caso, cae en desprestigio y en 1868 la llamada Revolución Azul encabezada por el viejo José Tadeo Monagas tomó el poder¹³⁴; éste se hace elegir Presidente, pero muere a finales de dicho año, y el Congreso designa a su hijo José Ruperto Monagas para que cumpliera el período constitucional. Los conservadores lograron que se excluyera a los liberales del poder, repitiéndose así el esquema de 1858¹³⁵. Los liberales se unieron de nuevo y se lanzaron en una nueva revolución armada contra el ahora gobierno oligarca de Monagas, la cual triunfó en abril de 1870 teniendo al frente a A. Guzmán Blanco¹³⁶.

Se inicia entonces con la Revolución de abril, el predominio en la vida política venezolana de A. Guzmán Blanco, que va a durar dieciocho años (1870-1888). Con el respaldo liberal, Guzmán Blanco inició la reconstrucción de la República gravemente quebrantada como resultado de las guerras federales, caracterizándose los años de su gobierno por el signo del liberalismo y secularismo. En efecto, a los dos meses de estar en el poder y aún

-
- 129 Cfr. F. BRITO FICUEROA, *op. cit.*, tomo I, p. 332 y AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, p. 123. Con razón, por tanto, GIL FORTOUL señala en relación a la burla de las promesas sociales de las guerras federales, que "los evangelistas del régimen federativo tan convencidos como sus adversarios de la necesidad o conveniencia o ventaja — para ellos — de una oligarquía territorial o militar o intelectual, hicieron después en el Gobierno cuanto les fue posible por retroceder la Federación a su esencia de teoría política, bautizando con ella la Constitución para no contradecir el programa de su partido, pero despojándolo del concepto de igualdad de clases que durante los años de lucha armada predominó en el pueblo", *op. cit.*, tomo III, pp. 136 y 137.
- 130 Es interesante destacar las referencias a este aspecto que hace un testigo de las guerras federales y crítico del Gobierno de Falcón, EMILIO NAVARRO *op. cit.*, pp. 151 y 155.
- 131 José S. Rodríguez *op. cit.*, tomo II, pp. 344 y ss.; J. Regino Pachano *op. cit.*, pp. 195 y ss.; L. LEVEL DE. GODA, *Historia Contemporánea de Venezuela Política y Militar* (1858-1886), tomo I, Barcelona, 1893, pp. XVIII y ss.
- 132 Cfr. F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo VIII, pp. 318 y ss.; J. R. PACHANO, *op. cit.*, p. 195.
- 133 Sobre el empréstito de la Federación y sus críticas. V. R. A. RONDÓN MÁRQUEZ, *Guzmán Blanco...*, *op. cit.*, tomo II, pp. 135 y ss.; y 146 y ss.
- 134 Cfr. MANUEL BRICEÑO, *Los Ilustres o la Estafa de los Guzmanes*, Caracas, p. 97; F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo IX, pp. 9, 37, 123 y ss., y 1318; L. LEVEL DE GODA, *op. cit.*, tomo I, p. XIX. El nombre "azul" de la revolución se deriva de la bandera de guerra.
- 135 Cfr. L. LEVEL DE. GODA, *op. cit.*, tomo I, p. XX; AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, p. 125; T. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo IX, pp. 172 y 212.
- 136 Cfr. F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo IX, pp. 233, 245 y 328 y ss.

antes de que el Congreso de Valencia lo nombrara Presidente provisional¹³⁷ dictó el célebre Decreto sobre Instrucción Pública, gratuita y obligatoria de 27 de junio de 1870, cumpliendo así la exigencia que la Constitución de 1864 ya contenía¹³⁸. Por otra parte, durante los primeros años de su gobierno se agudizaron los conflictos con la Iglesia católica, llegando a expulsar órdenes y a disolver los conventos y seminarios¹³⁹. Estos conflictos tuvieron gran influencia en la redacción de la legislación civil (ratificada en el Código Civil de 1873) que estableció el matrimonio civil y el Registro Civil en sustitución de las instituciones eclesiásticas y parroquiales¹⁴⁰; y en el carácter generalmente laicista y positivista de los estudios superiores¹⁴¹. Guzmán Blanco fue elegido Presidente en 1873, recibiendo su Mensaje, en el Congreso, su padre Antonio Leocadio Guzmán quien ocupaba la presidencia de este organismo¹⁴² y gobernó hasta 1877 en un primer período que se ha denominado el septenio. Le sucede en la Presidencia el General Francisco Linares Alcántara, elegido por el Congreso bajo la influencia de Guzmán Blanco¹⁴³, lo cual se hacía evidente por la exigencia que la Constitución dictada en 1874 hacía del voto público¹⁴⁴. Con esta exigencia del voto público se cambió radicalmente el sentido igualitario que la Constitución federal de 1864 establecía, y se abrió clara y burdamente la posibilidad de la influencia directa del gobernante en la elección de su sucesor. Linares Alcántara a pesar de haber sido

137 *Cfr.* AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, p. 126; F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo IX, p. 352.

138 *Cfr.* R. DÍAZ SÁNCHEZ, *loc. cit.*, pp. 258 y 262. V. además, R. DÍAZ SÁNCHEZ, *Guzmán, Elipse de una ambición de poder* (tercera ed.), Caracas, p. 555. La Constitución de 1864 establecía en su artículo 14, 12 como garantía de los venezolanos. "La libertad de la enseñanza que será protegida en toda su extensión. El Poder Público queda obligado a establecer gratuitamente la educación primaria y de artes y oficios", *loc. cit.*, p. 307.

139 *Cfr.* R. A. RONDÓN MÁRQUEZ, *op. cit.*, tomo II, pp. 154 y ss.; RAMÓN DÍAZ SÁNCHEZ, *loc. cit.*, pp. 259 y 260; F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo X, pp. 251 y ss. Estos acontecimientos disminuyeron la influencia que tenía la Iglesia en relación al poder temporal, produciendo que en los años sucesivos esta no haya tenido en Venezuela, la influencia que tuvo y todavía tiene en otros países latinoamericanos. *Cfr.* JOSÉ RODRÍGUEZ ITURBE, *Iglesia y Estado en Venezuela*, Caracas, 1968.

140 Previamente al Código Civil se había dictado una Ley sobre el Matrimonio Civil y un Decreto sobre el Registro Civil. *Cfr.* RAMÓN DÍAZ SÁNCHEZ, *loc. cit.*, p. 260 F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo X, pp. 126 y ss.; R. A. RONDÓN MÁRQUEZ, *op. cit.*, tomo II, pp. 153 y ss.

141 *Cfr.* RAMÓN DÍAZ SÁNCHEZ, *loc. cit.*, pp. 263 y ss.

142 *Cfr.* F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo X, p. 145.

143 *Cfr.* AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, p. 126; F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo XI, pp. 224 y ss.

144 El artículo 63 de la Constitución de 1874 estableció que "la elección de presidente se hará por los ciudadanos de todos los Estados en votación directa y pública, de manera que cada Estado tenga un voto, que será el de la mayoría relativa de sus electores", correspondiendo al Congreso realizar el escrutinio y declarar la elección (arts. 64 y 65). Además, en el artículo 13,23 se exigía que en las elecciones populares el sufragio debía ser "directo, público, escrito y firmado por el sufragante... a presencia de la Junta que presida la votación", v., en Luis MARIÑAS OTERO, *op. cit.*, pp. 328 y 336.

elegido por la presión de Guzmán Blanco, se separó de su tutelaje y antes del vencimiento de su período, reducido por el texto de 1874 a dos años¹⁴⁵, lo sorprendió la muerte sin haber podido reformar la Constitución para ampliarlo a cuatro años¹⁴⁶.

Una nueva revolución de orientación guzmancista depuso al Encargado de la Presidencia a la muerte de Linares, y llamó de nuevo a Guzmán Blanco, quien se encontraba en París, a quien un Congreso de plenipotenciarios de nuevo eligió, en 1879, Presidente provisional. Desde 1880 a 1882 gobernó como Presidente y en 1881 hizo modificar la Constitución a la cual se denominó la Constitución Suiza¹⁴⁷ por la creación, en ella, de un Consejo Federal compuesto por miembros de las Cámaras Legislativas¹⁴⁸, a quien se le atribuía la facultad de nombrar el Presidente de la República¹⁴⁹. Guzmán Blanco fue elegido para un segundo período (1882-1884) en la Presidencia y al fin del mismo, habiendo completado cinco nuevos años en ejercicio directo del poder¹⁵⁰, hizo elegir al general Joaquín Crespo como Presidente. Retorna a Francia y al término de la Presidencia de Joaquín Crespo, éste prepara de nuevo la *Aclamación* para Guzmán Blanco, quien reasume la Presidencia en 1886¹⁵¹. Al año siguiente regresa a Europa y al final del período que concluye un Encargado, hace elegir a J. P. Rojas Paúl como Presidente para el período 1888-1890¹⁵².

145 *Cfr.* AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, p. 127; R. J. VELÁSQUEZ, *op. cit.*, p. 19, El artículo 69 de la Constitución de 1874 establecía el lapso de dos años; en cambio el texto de 1864 establecía un período constitucional del Presidente de cuatro años (artículo 68); *loc. cit.*, pp. 49, 314 y 337.

146 *Cfr.* AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, p. 127; F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo XI, p. 426.

147 *Cfr.* AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, p. 1.2.7; R. J. VELÁSQUEZ, *op. cit.*, pp. 29 y ss.

148 El Consejo Federal se componía "de un Senador y de un Diputado por cada una de las Entidades políticas, y de un Diputado por el Distrito Federal, que se elegirán por el Congreso cada dos años..." Artículo 61, de la Constitución de 1881, en Luis MARIÑAS ÓTERO, *loc. cit.*, p. 359. Debe destacarse además que en otra de las innovaciones de la Constitución de 1881, los Estados Federales quedaron reducidos a nueve grandes entidades políticas, entre ellas una con el nombre de Guzmán Blanco, artículo 1º, *loc. cit.*, p. 348.

149 "El Consejo Federal elige de sus miembros el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela..." (art. 62), quien, duraba dos años en sus funciones (art. 63), *loc. cit.*, p. 359.

150 Se denominó este segundo período, como el quinquenio. *Cfr.* AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, p. 126., R. DÍAZ SÁNCHEZ, *loc. cit.*, p. 258; F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo XIII, p. 7.

151 *Cfr.* AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, pp. 127 y 129; R. DÍAZ SÁNCHEZ, *loc. cit.*, p. 258; F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo XIII, pp. 85 y ss.: 99, 269 y 495.

152 El Dr. Rojas Paúl fue el primer civil que ocupó la Presidencia en más de cincuenta años. El anterior había sido el Dr. Vargas. *Cfr.* Luis MARIÑAS ÓTERO, *loc. cit.*, p. 52; AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, p. 127; F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo XIII, p. 498, tomo XIV, pp. 101 y 113 y ss.

Durante todo el período de predominio de Guzmán Blanco, sin embargo, no quedaron eliminadas las insurrecciones caudillistas regionales¹⁵³ lo cual confirma la apreciación de que el poder central se ejercía y duraba en virtud del pacto tácito de respeto a las reparticiones feudales que configuraban la República¹⁵⁴. Por otra parte, y si bien durante esos años la República progresó notablemente en el campo intelectual y de las obras públicas¹⁵⁵, en el campo de la corrupción política alcanzó también niveles notables¹⁵⁶. En el orden económico y social, a pesar de sus orígenes "federales", el Gobierno de Guzmán Blanco fue aristocratizante y signado por el liberalismo económico en su apogeo en Europa¹⁵⁷, con lo cual, a pesar de la interrupción de las guerras federales, la República siguió básicamente la orientación del segundo tercio del mismo siglo, pero con una diferencia sustancial: el poder económico se había desplazado hacia el latifundio¹⁵⁸.

En 1890, el Consejo Federal eligió para un nuevo período (1890-1892.) al candidato de Rojas Paúl, Raimundo Andueza Palacio, quien a través de la reforma constitucional de 1891, al modificarse las normas relativas a la reforma de la Constitución¹⁵⁹ pretendió ampliar su período constitucional. Como reacción contra las pretensiones de Andueza, una nueva guerra civil pro-

153 *Cfr.*, p. e., F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomos X y XI; AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, pp. 127 y ss.

154 *Cfr.* RAMÓN J. VELÁSQUEZ, *op. cit.*, p. VIII. D. A. RÁNGEL, en este sentido, señala que el sistema desde 1860 reposaba "en el equilibrio inestable que proporcionaba un caudillo nacional..." al régimen de los "hombres de presa instaurado por la Revolución Federal", *op. cit.*, pp. 71 y ss.

155 *Cfr.* AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, pp. 141 y ss.

156 Guzmán Blanco sólo se hizo rodear de una orgía de lisonjas a su persona y de aduladores (*cfr.* AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, p. 133), que dio origen a la célebre denominación de la Adoración Perpetua para ese grupo o Corte (*cfr.*, p.e., PEDRO EMILIO COLL "La Adoración Perpetua", en *Antología de Costumbristas Venezolanos del siglo XIX*, Caracas, 1964 Biblioteca Popular Venezolana, número 951, pp. 366 y ss.), sino que el enriquecimiento ilícito se proclamó y hasta se preñó defender públicamente. *Cfr.* AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, pp. 134 y ss.; R. A. RONDÓN MÁRQUEZ, *op. cit.*, tomo II, pp. 104 y ss.

157 *Cfr.* R. DÍAZ SÁNCHEZ, *loc. cit.*, p. 256.

158 En este sentido, señala con acierto D. A. RÁNGEL que "la burguesía mercantil fue desplazada del poder en 1864. El triunfo de la Revolución Federal significará la irrupción del latifundio, reencauchado de caudillos, sobre el escenario nacional. Los intereses del agro empiezan a predominar sobre los del comercio capitalino. La desintegración del Estado nacional que entroniza la guerra federal no es más si la juzgamos en su justa perspectiva, que la hegemonía de la gran propiedad feudal, regionalista y desparramada, sobre el orden integrador y centralista del comercio. Cuando Guzmán Blanco amenaza destruir a los conservadores "hasta como núcleo social", evidentemente se dirige a los comerciantes hostiles a su gobierno. No puede haberle formulado tal ultimátum histórico a los latifundistas que ya lo eran sus propios conmlitones, los caudillos del Partido Liberal", *op. cit.*, p. 91.

159 En el artículo 118 se estableció que la Constitución podía reformarse cuando lo acordaran las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura Nacional, sometiéndola posteriormente a la aprobación de la Legislatura de los Estados, v. en Luis MARIÑAS OTERO, *op. cit.*, pp. 53 y 391. Con esta reforma se hacía mucho más flexible la Constitución, al eliminarse la iniciativa exclusiva que tenían las Legislaturas Estatales para las reformas (art. 118 de la Constitución de 1881), *loc. cit.*, p. 367.

vocó el triunfo de la Revolución Legalista dirigida por el general Joaquín Crespo quien, en 1892, asumió el Poder haciéndose elegir Presidente provisional en 1893 por una Asamblea Constituyente¹⁶⁰. Una nueva reforma constitucional produjo el texto de 1893 con el cual se modificó de nuevo la división político-territorial de la República eliminando el nombre de Guzmán Blanco de ella¹⁶¹; se eliminó el Consejo Federal que se había establecido en la Constitución de 1881¹⁶²; y se elevó el período constitucional del Presidente a cuatro años¹⁶³. El general Crespo fue electo Presidente para el período 1894-1898, y al final de su período murió en combate frente a una rebelión del general José Manuel Hernández¹⁶⁴. Su sucesor, elegido por su influencia, general Ignacio Andrade, sólo gobernó pocos meses de su período (1898-1902), pues al ejercer la atribución de designar Presidentes provisionales de las Secciones aún no organizadas como Estados de la Federación¹⁶⁵, provocó el levantamiento en armas del general Cipriano Castro en el Táchira, quien a la cabeza de la Revolución denominada Liberal Restauradora, tomó a Caracas en 1899¹⁶⁶. Una vez más, la acción del poder central contra su soporte caudillista-regional, iba a provocar la caída del Gobierno.

160 Cfr. AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, p. 143; R. A. RONDÓN MÁRQUEZ, *op. cit.*, tomo II, pp. 316 y 320 y ss. V., además, R. A. RONDÓN MÁRQUEZ, *Crespo y la Revolución legalista*. Caracas, 1973.

161 Artículo 1.º de la Constitución de 1893, en Luis MARIÑAS OTERO. *op. cit.*, pp. 54 y 395. Cfr. RAMÓN J. VELÁSQUEZ, *op. cit.*, p. 88.

162 Los artículos 79 y siguientes de la Constitución de 1893, sin embargo, establecieron un Consejo de Gobierno con facultades y composición distintas; v. en Luis MARIÑAS OTERO, *op. cit.*, pp. 411 y ss.

163 Art. 71, *loc. cit.*, p. 409.

164 V. los comentarios sobre el "Mocho" Hernández y la muerte de Crespo, en R. I. VELÁSQUEZ, *op. cit.*, p. 179; R. A. RONDÓN MÁRQUEZ, *Guzmán Blanco..., cit.*, tomo II, pp. 323 y ss. Asimismo R. A. RONDÓN MÁRQUEZ, *Crespo..., cit.*, pp. 183 y ss.

165 La Constitución de 1893, en cierta forma, regresa a la conformación federal de la República prevista en la Constitución de 1864. Como la Constitución de 1881 había creado nueve grandes Estados de los veinte anteriores, pasando muchos de éstos a formar secciones de ellos, la Constitución de 1893 había previsto la reconstitución de dichas secciones en Estados (art. 4.º). El Congreso por acuerdo del 22 de abril de 1899 autorizó al Presidente Andrade para nombrar los Presidentes Provisionales de las secciones. Cfr. Luis MARIÑAS OTERO, *op. cit.*, p. 59; RAMÓN J. VELÁSQUEZ, *op. cit.*, pp. 184 y ss., R. A. RONDÓN MÁRQUEZ, *Guzmán Blanco..., cit.*, tomo II, p. 328.

166 Cfr. RAMÓN J. VELÁSQUEZ, *op. cit.*, pp. 206 y ss., y 242 y ss.; D. A. RANGEL, *op. cit.*, pp. 69 y ss.; AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, p. 114; R. A. RONDÓN MÁRQUEZ, *Guzmán Blanco..., etc.*, tomo II, pp. 328 y ss.; JOSÉ RAFAEL POCATERA, *Memorias de un Venezolano de la Decadencia*. Caracas, 1937, tomo I, pp. 19 y ss.

CAPÍTULO 7.

EL SIGLO XX: LA INTEGRACIÓN POLÍTICA Y LAS BASES PARA LA CONFIGURACIÓN DEL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO

El fin del siglo XIX y los comienzos del siglo actual tuvieron una importancia decisiva en la historia política venezolana, pues materialmente, con la entrada del general C. Castro en Caracas, al frente de la Revolución Liberal Restauradora, se va a iniciar un giro completo en el panorama institucional y político del país, que conducirá a la conclusión del predominio nacional de los caudillos regionales del Centro¹; a la eliminación del propio caudillismo regional y con él, de los partidos políticos tradicionales (Liberal y Conservador) y de la forma federal del Estado²; a la extinción de las guerras civiles que sólo el caudillismo regional podía provocar³, y a la integración política nacional mediante el establecimiento de un Ejército Nacional como soporte del poder central⁴. En esta tarea, la dictadura de Juan Vicente Gómez desde 1908 a 1935, sin duda, fue decisiva.

-
- 1 Hasta entonces los caudillos regionales del centro habían sido eje del Gobierno central; Bolívar, Páez, Monagas, Castro, Guzmán Blanco, Crespo. A partir de 1899 el predominio en el poder central se desplazará hacia los caudillos andinos. Cfr. R. DÍAZ SÁNCHEZ, "Evolución Social de Venezuela (hasta 1960)", en M. PICÓN SALAS y otros, *Venezuela Independiente 1810-1960*. Caracas, 1962, p. 279.
 - 2 La eliminación de los últimos vestigios de la federación se consuma constitucionalmente a partir de la Constitución de 1925. V. nota número 24 de este capítulo 7. Cfr. sobre la extinción del federalismo caudillista a comienzos de este siglo: D. A. RANGEL, *Los Andinos al Poder*, Caracas, 1964, p. 74; R. DÍAZ SÁNCHEZ, *loc. cit.*, p. 288. Sin embargo, el inicio del fin de los caudillos regionales se produce con el triunfo de Castro y Gómez en las guerras civiles de 1901 a 1903. Cfr. R. J. VELÁSQUEZ, *La caída del Liberalismo Amarillo. Tiempo y Drama de Antonio Paredes*, Caracas, 1973, pp. 265 y ss.
 - 3 La guerra de la Revolución Libertadora en 1901 será la última de las guerras civiles venezolanas. Cfr. Luis MARIÑAS OTERO, *Las Constituciones de Venezuela*. Madrid, 1965, p. 59; R. A. RONDÓN MÁRQUEZ, *Guzmán Blanco, El Autócrata Civilizador o Parábola de los Partidos Políticos Tradicionales en la Historia de Venezuela*. Caracas. 1944, tomo II, pp. 361 y ss.
 - 4 En este sentido R. J. VELÁSQUEZ señala que la base de sustentación del régimen liberal desde 1870 lo constituyó el binomio Partido-Ejército que desapareció a partir de 1903. "Hasta los días del Gobierno del general Ignacio Andrade (1898), el llamado ejército nacional que se aloja en los cuarteles, mal atendido y peor dotado no tuvo ninguna significación como factor de poder nacional. La verdadera fuerza para la defensa del gobierno estaba constituida por los ejéteitos particulares que los jefes locales reclutaban en los momentos de peligro..." A partir de Castro, y la or-

Durante el Gobierno de Castro, que se inicia, como se indicó, en 1899, algunos hechos de gran importancia se van a producir. En primer lugar, en los primeros años de este siglo y del Gobierno de Castro, los resultados de una política de empréstitos desarrollada a todo lo largo del siglo XIX, van a evidenciarse: el país había sido progresivamente hipotecado y los prestamistas lo reclamaban⁵. La reacción de éstos se concretizó, a escala internacional, con la reclamación armada de las deudas y el bloqueo de los puestos venezolanos por Inglaterra, Alemania e Italia, táctica normal de las manifestaciones imperialistas de esa época. Castro no sucumbió ante las amenazas y apeló a la precaria fuerza interna y a la represión contra los extranjeros⁶ como forma de contrarrestar las acciones de la "planta insolente del extranjero"⁷. Por otra parte, otra fuerza imperialista que reclamaba exclusividad en relación a la intervención en América Latina, los Estados Unidos, invocarían de nuevo la Doctrina Monroe, y reaccionaría contra las pretensiones europeas, con lo cual el conflicto entró en la etapa de negociaciones⁸. Como resultado de esta situación, las pretensiones de Estados Unidos quedaron claras y reconocidas en relación a América Latina; y respecto de Venezuela, cobraron en especie la mediación en el conflicto, pues se iniciaba el proceso que conduciría a la explotación incontrolada de las riquezas del subsuelo por los monopolios norteamericanos⁹. La mediación norteamericana, por otra parte, no se había realizado por simpatía al Gobierno de Castro, contra el cual ya habían reaccionado al intervenir el capital norteamericano en la denominada Revolución Libertadora que el general Matos comandó contra el Gobierno en 1901, aglutinando los descontentos de los caudillos centrales contra la intromisión de Los Andes en los negocios del poder¹⁰. Los triunfos de Castro contra la in-

ganización de un Ejército Nacional, se reemplazará "el binomio Partido-Ejército de los liberales amarillos por un trípode, Jefe-Ejército-Administración que perdurará como forma de organización del poder hasta octubre de 1945", *op. cit.*, pp. XI y XII. Cfr. D. H. LEVINE, *Conflict and Political Change in Venezuela*, Princeton, 1973, p. 22; D. E. BLANK, *Politics in Venezuela*, Boston, 1973, p. 15.

5 Cfr. D. A. RANGEL, *op. cit.*, pp. 92; R. J. VELÁSQUEZ, *op. cit.*, pp. 124 y ss.

6 Cfr. D. A. RANGEL, *op. cit.*, p. 143.

7 La célebre Proclama de Castro de 9 de diciembre de 1902 comenzaba así: "Venezolanos! La planta insolente del extranjero ha profanado el sagrado suelo de la patria! Un hecho insólito en la historia de las naciones cultas, sin precedentes, sin posible justificación, hecho bárbaro, porque atenta contra los más rudimentarios principios del Derecho de Gentes; hecho innoble, porque es fruto del contubernio inmoral y cobarde de la fuerza y la alevosía, es el hecho que acaban de realizar en la rada de La Guaira, hace pocos momentos las escuadras alemana e inglesa..."; fotocopiado en *El Nacional*. Caracas, 9 de diciembre de 1972.

8 Cfr. AUGUSTO MIJARES, "La Evolución Política de Venezuela (1810-1960)", en M. PICÓN SALAS y otros, *op. cit.*, p. 147; R. J. VELÁSQUEZ, *op. cit.*, pp. 309 y ss. V. en general LUIS M. DRAGO, *La República Argentina y el caso de Venezuela*, Buenos Aires, 1903.

9 V. D. A. RANGEL, *op. cit.*, pp. 146 y ss.

10 La participación en la Revolución Libertadora de la empresa explotadora del asfalto en Venezuela, la *N. Y. and Bermúdez Co.*, está fuera de toda duda, lo que provocó que el mismo Castro decretara la intervención estatal de dicha empresa. Cfr. R. BETANCOURT, *Venezuela, Política y Petróleo*, México, 1956, pp. 14 y ss.; D. A. RANGEL, *op. cit.*, pp. 119 y ss. y 148 y ss.; R. DÍAZ SÁNCHEZ, *loc. cit.*, p. 303. V. el libro

tervención extranjera, aliada en el campo nacional con los caudillos centrales, sin embargo no fueron capitalizados en la institucionalización interna¹¹ y sólo será necesario que Castro se aleje del país en 1908 para que el Vicepresidente, general J. V. Gómez, tome el poder para no dejarlo hasta su muerte en 1935, y ejercerlo bajo el signo del terror y la tortura.

Pero dentro de los hechos de importancia que se suscitaron durante el gobierno de Castro, en segundo lugar deben destacarse los triunfos militares del vicepresidente Gómez entre 1901 y 1903, en los cuales vence a todos los caudillos regionales, y que contribuirán a formar el Ejército Nacional con el cual posteriormente gobernará al país¹². Por último, debe indicarse que durante el período de gobierno de Castro, éste hizo reformar dos veces la Constitución: en 1901, cuyo texto aumentó los poderes del Presidente de la República, eliminando el Consejo de Gobierno que el texto anterior (1893) establecía, y aumentando a seis años el período constitucional¹³; y en 1904, mediante cuya reforma, Castro hizo extender su período constitucional, que finalizaba en 1908, hasta 1911¹⁴.

En realidad, como se dijo, "la evolución dentro de la misma causa"¹⁵ ya estaba fomentada y J. V. Gómez se consolida en el poder desde 1908. Durante su período dictatorial, la Constitución se reformará siete veces¹⁶ y se amoldará sucesivamente a los intereses y conveniencias del dictador. Con la reforma de 1909, se establece la elección del Presidente por el Congreso, lo cual va a permanecer en vigencia hasta 1946¹⁷, se fija su período en cuatro años contados a partir de 1910 y se otorgan amplísimos poderes al Presidente Provisional, con lo cual se formaliza la dictadura¹⁸. En 1914, se dicta un Estatuto Constitucional Provisorio que crea por primera vez a nivel constitucional el cargo de Comandante en Jefe del Ejército Nacional, del cual no se

de V. O. E. THORBER, *Origen del capital norteamericano en Venezuela. La Epoca del Asfalto (1884-1907)*, cit., por E. DÍAZ SÁNCHEZ, *loc. cit.*, p. 302; Cfr. R. A. RONDÓN MÁRQUEZ, *op. cit.*, tomo II, pp. 352 y ss. R. J. VELÁSQUEZ cita además como soportes de esta Revolución, al cable francés, la empresa naviera norteamericana Orinoco, y el grupo alemán del Gran Ferrocarril de Venezuela, *op. cit.*, p. XII.

11 Cfr. D. A. RÁNGEL, *op. cit.*, p. 51.

12 Cfr. R. J. VELÁSQUEZ, *op. cit.*, p. XIII; D. A. RÁNGEL, *op. cit.*, pp. 153 y ss. A los caudillos que no vencen se los "archiva" posteriormente en el Consejo de Gobierno que creó la Constitución de 1909, Cfr. R. A. RONDÓN MÁRQUEZ, *op. cit.*, tomo II, p. 372; J. R. POCATERRA, *Memorias de un Venezolano de la Decadencia*, Caracas, 1937, tomo I, pp. 174 y ss. V. los artículos 88 y ss. de la Constitución de 1909, en Luis MARIÑAS OTERO, *op. cit.*, p. 502.

13 Artículos 70 y 72 de la Constitución de 1901. La elección del Presidente se atribuyó por este texto a los Concejos Municipales, artículo 82, y el Presidente no podía ser reelegido, artículo 73; v. en Luis MARIÑAS OTERO, *loc. cit.*, pp. 438 y 439.

14 Artículo 146 de la Constitución de 1901, y artículo 132 de la Constitución de 1904, en Luis MARIÑAS OTERO, *op. cit.*, pp. 451 y 478.

15 Cfr. RAMÓN J. VELÁSQUEZ, *op. cit.*, p. XIII; R. A. RONDÓN MÁRQUEZ, *op. cit.*, tomo II, pp. 366 y ss.

16 En 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931.

17 Artículo 75 de la Constitución de 1909, en Luis MARIÑAS OTERO, *op. cit.*, p. 498.

18 Artículos 150 y 156, *loc. cit.*, p. 511.

separará Gómez hasta su muerte¹⁹ y que le permitirá gobernar al país aun sin ejercer la Presidencia de la República²⁰; y se dicta luego la Constitución de 1914 que ampliará el período constitucional a siete años y que eliminará la prohibición de reelección del Presidente de la República²¹, lo que le permitió ser electo para un segundo período (1915-1922).

En 1922 se reforma nuevamente la Constitución, estableciéndose dos Vicepresidencias que ocuparán su hermano y su hijo²². En 1925, con la nueva reforma Constitucional se permite al Presidente de la República ausentarse de la capital de la República sin dejar encargado de la Presidencia²³; se consagra la posibilidad de que el Presidente de la República nombre los Presidentes de Estado; se prohíbe a los Estados tener fuerzas armadas propias, con lo que se extinguen formalmente los últimos vestigios del sistema federal²⁴; y se elimina la necesidad de aprobación legislativa de las concesiones de explotación de hidrocarburos, que los textos anteriores exigían²⁵, con lo cual se pone en evidencia la presión de las empresas petroleras y la complacencia del régimen. En 1928, se eliminaron los Vicepresidentes establecidos en el texto de 1922²⁶, y se consagra expresamente en el texto constitucional la prohibición de "la propaganda del comunismo" como reacción evidente a los movimientos estudiantiles de febrero de ese año²⁷. En 1929, se restablece el cargo de Comandante en Jefe del Ejército como organismo autónomo, en virtud de que Gómez había manifestado no ser candidato a reelección al fin de su tercer período constitucional (1922- 1929)²⁸; y en 1931, al renunciar el

-
- 19 Artículo 43 del Estatuto Constitucional Provisorio de 1914, en Luis MARIÑAS OTERO, *op. cit.*, p. 526. Sobre la importancia de este cargo de la Dictadura de Gómez. V. su propio criterio en su mensaje al Congreso en 1929, en JORGE LUCIANI, *La Dictadura Perpetua de Gómez y sus Adversarios*. Caracas, 1936, pp. 59 y 60.; R. BETANCOURT, *op. cit.*, p. 71.
- 20 Durante la Dictadura de Gómez ejercieron la Presidencia hombres de su confianza como V. Márquez Bustillos y J. B. Pérez.
- 21 Artículo 84 de la Constitución de 1909, y artículo 128 de la Constitución de 1914, *loc. cit.*, pp. 501 y 604.
- 22 Ocuparon las vicepresidencias Juan Crisóstomo Gómez, hermano del dictador, y José Vicente López, su hijo. El primero fue asesinado en 1923 y el segundo abandonó Venezuela antes de terminar su período, y falleció en Suiza en 1930.
- 23 Artículo 79, 6 de la Constitución de 1922, *op. cit.*, p. 594.
- 24 Artículos 15,8 y 17,2 de la Constitución de 1925, en Luis MARIÑAS OTERO, *loc. cit.*, pp. 613 y 615.
- 25 El texto de la Constitución de 1922 otorgaba al Congreso la facultad de "aprobar o negar... los títulos y concesiones de minas y las enajenaciones de tierras baldías..." (art. 58, 10, a); en cambio, en la Constitución de 1925 se consagra el principio contrario; "No están sujetos a la aprobación del Congreso las concesiones mineras ni los títulos de tierras baldías..." (art. 78,6); *loc. cit.*, pp. 591 y 627.
- 26 V. nota 22 de este capítulo 7.
- 27 Artículo 32,6 de la Constitución de 1928, en Luis MARIÑAS OTERO, *op. cit.*, p. 655. La única fuente de oposición política al Gobierno de Gómez estuvo concentrada en los grupos estudiantiles. Cfr. D. H. LEVINE, *op. cit.*, p. 22.
- 28 Artículos 128 y 129 de la Constitución de 1929, en Luis MARIÑAS OTERO, *op. cit.*, p. 712. Para el período Constitucional 1929-1936 se eligió Presidente a Juan Bautista Pérez, quien renunció en 1931.

Presidente Juan Bautista Pérez, se reforma de nuevo la Constitución para regularizar la elección de Gómez nuevamente e integrar de nuevo el poder civil al militar²⁹.

Pero aparte de las vicisitudes constitucionales que caracterizan la Dictadura de Gómez, quizá el aspecto de mayor importancia que se desarrolla a su amparo y en su sombra, es la dominación progresiva de las empresas y consorcios extranjeros de la explotación petrolera en momentos en que la penetración imperialista en Latinoamérica adquirió proporciones desmesuradas. La Dictadura de Gómez, en este sentido, ha sido calificada como "una dictadura petrolera"³⁰ pues al amparo de un régimen corrupto política y administrativamente hablando, las empresas norteamericanas y del grupo, anglo-holandés³¹ tomaron posesión y se repartieron a su antojo el suelo y subsuelo nacional, para lo cual tuvieron la colaboración de muchos burócratas y amigos del Dictador quienes enriquecidos por su intermediación, pasaron a formar buena parte de la oligarquía económica del país³². Esta política de entrega al extranjero de la riqueza petrolera venezolana³³, en esta forma no sólo sentó las bases de la dependencia económica del país en las décadas posterior-

-
- 29 Artículo 128 de la Constitución de 1931, en LUIS MARIÑAS OTERO, *op. cit.*, pp. 82 y 748.
- 30 V. F. BRITO FIGUEROA, *Venezuela siglo XX*. La Habana, 1967, pp. 31 y 33, 40 y 197. *Cfr.* también en F. BRITO FIGUEROA, *Historia Económica y Social de Venezuela. Una estructura para su estudio*. Caracas, 1966, tomo II, pp. 359 y ss.
- 31 No hay que olvidar, en este sentido, que después de la caída del Dictador Porfirio Díaz en México, en 1911, los capitales norteamericanos invertidos en una industria petrolera que la Constitución mexicana comenzaba a mexicanizar en 1917, vuelan hacia Venezuela, pues allí encuentran el dictador complaciente que habían perdido en México. *Cfr.* RÓMULO BETANCOURT, *op. cit.*, pp. 37 y ss. En esta forma, la complacencia de la dictadura de GÓMEZ con los intereses norteamericanos, trajo como consecuencia que no se hiciera sentir en Venezuela, las manifestaciones intervencionistas de carácter militar de la "política del dólar" de las primeras décadas de este siglo, que, sin embargo, se produjeron en México, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Panamá, Colombia, Cuba, Santo Domingo y Puerto Rico, cuando en alguna forma estuvo en peligro el capital privado norteamericano invertido. V. un interesante recuento de todas estas intervenciones en CLAUDE JULIEN, *L'Empire Américain*. París, 1972, primera parte, pp. 65 y ss.
- 32 La influencia y penetración de las empresas fue de tal naturaleza, que no sólo se hacen a su medida las leyes de hidrocarburos de principios de los años veinte (*cfr.* RÓMULO BETANCOURT, *op. cit.*, pp. 46 y ss.), sino que hacen otorgar legalmente el poder expropiatorio a las empresas concesionarias (v. las referencias al sentido de este absurdo jurídico en A. R. BREWER-CARÍAS, *Comentarios al Proyecto de Reforma de la Ley de Exportación por Causa de Utilidad Pública y Social*. Caracas, 1971); e inclusive influyen en la Reforma Constitucional de 1925 para excluir de la aprobación del Congreso el otorgamiento de concesiones de hidrocarburos (v. nota número 25 de este capítulo 7). *Cfr.* las referencias a la colaboración de la oligarquía económica y de los amigos del dictador en la labor de las empresas petroleras, en F. BRITO FIGUEROA, *Historia ... cit.*, tomo II, pp. 367 y ss.; D. A. RANGEL, *op. cit.*, pp. 222 y ss.; EDUARDO ARCILA FARIAS, "Evolución de la Economía en Venezuela", en MARIANO PICÓN SALAS y otros, *op. cit.*, p. 383.
- 33 A lo que debe agregarse la entrega de la explotación del hierro durante otra dictadura, la de Pérez Jiménez, en la década de los cincuenta.

res³⁴, sino que produjo otras repercusiones internas en relación a la economía agrícola; no sólo se produce la concentración de la propiedad rural por motivos petroleros, convirtiéndose los latifundios caudillescos y militares del siglo xix en propiedades de los allegados al dictador y de las empresas petroleras y sus intermediarios³⁵, sino que se produce el empobrecimiento progresivo del campo por el abandono de la explotación agrícola³⁶.

Muerto Gómez en 1935, a partir del año 1936 se produce indudablemente el surgimiento de una nueva Venezuela, no sólo desde el punto de vista político, sino también desde el punto de vista social y económico en virtud de los efectos de la explotación petrolera. En efecto, no sólo resurge paulatinamente el ejercicio de los derechos políticos y las libertades públicas, inexistentes cuando Gómez³⁷, sino que se reinicia la marcha del país en el campo demográfico, social y cultural, paralizada durante más de un cuarto de siglo³⁸. Gómez, ciertamente, fue el "Gendarme Necesario", según la tesis de Vallenilla Lanz³⁹, es decir, integró políticamente a un país disgregado en feudos

-
- 34 Si se medita sobre la dependencia frágil de nuestra economía hasta años recientes, no sólo de la política de otro país, sino de los consorcios petroleros y del hierro norteamericanos, es evidente que se puede llegar a la conclusión de que nuestro desarrollo económico de las últimas décadas, no sólo es un desarrollo ficticio, sino un desarrollo ajeno, prestado a un altísimo interés y por unos prestamistas inescrupulosos aliados a ciertas capas de oligarquía financiera criolla, quienes nunca han pensado en los intereses nacionales, y el deterioro y dependencia que esta situación ha significado para el país, sino en sus propios intereses cortoplacistas de enriquecimiento personal, y para quienes el reparto, entrega y dependencia de nuestra economía es signo de progreso.
- 35 Cfr. F. BRITO FIGUEROA, *Venezuela siglo XX, cit.*, pp. 40 y ss.; JOHN DUNCAN POWELL, *Political mobilization of the Venezuela Peasant*. Cambridge (Mass), 1971, pp. 21 y ss. y 45.
- 36 Venezuela, a principios del siglo xx y durante el siglo xix había basado su economía de exportación en el café. A partir de 1926 abandona materialmente esa posición y el petróleo pasa a ocupar el primer lugar como producto de exportación por sobre el café, quedando éste en tercer lugar, una vez que se inició la explotación del hierro en la década de los cincuenta. Ciertamente es que la característica del país exportador de materias primas no ha cambiado desde el siglo pasado en Venezuela; sin embargo, el cambio ha sido radical si se piensa que ahora dependemos de un producto que se gasta y no se renueva, lo cual, como ha dicho USLAR PIETRI "si no se transforma la economía venezolana como consecuencia de los beneficios del petróleo, las consecuencias que se producirán serán catastróficas" (v. *De una a otra Venezuela*. Caracas, 1944); y si se tiene en cuenta que ahora dependemos más de los consorcios extranjeros, quienes se benefician desproporcionalmente de la explotación petrolera, sin que esos beneficios reingresen al país que los produce. Sobre la posición de Gómez en relación a la producción de café v. D. A. RANGEL, *op. cit.*, páginas 265 v ss., y sobre la decadencia agrícola en general. *idem*, pp. 283 y ss.
- 37 Cfr. D. A. RANGEL, *op. cit.*, pp. 294 y ss.
- 38 La apreciación de la parálisis en los campos del desarrollo industrial, de la educación, de la salubridad, puede verse en R. J. VELÁSQUEZ, *op. cit.*, pp. XX y ss., quien califica con razón a Venezuela en esa época como una "nación secuestrada", p. XX; y en D. A. RANGEL, *op. cit.*, pp. 278 y ss.
- 39 V. L. VALLENILLA LANZ. *Cesarismo Democrático, Estudios sobre las bases sociológicas de la Constitución efectiva de Venezuela*. Caracas, 1952. pp. 119 y ss.

caudillistas regionales⁴⁰ y por ello concluyó el sistema federal en Venezuela; pero, paralelamente, paralizó al país por treinta años, precisamente en la época en que se hubiera podido construir la etapa del despegue en el desarrollo económico de Venezuela, utilizando adecuadamente la riqueza petrolera. Por ello, la Venezuela que despertó en 1936 era una Venezuela atrasada, ignorante de lo que sucedía en el mundo, y abiertamente saqueada por los inversionistas extranjeros. El cambio operado desde 1936 por ello, fue ciertamente revolucionario⁴¹.

A la muerte de Gómez asumió el poder su Ministro de Guerra, general Eleazar López Contreras, y a los pocos meses se dictó la Constitución de 1936. Tanto el Gobierno de López Contreras como la Constitución de 1936, indudablemente que conformaron un régimen de transición de la dictadura a la democracia⁴², el cual ni fue continuación de la sombra y dictadura de Gómez ni lo cambió radicalmente; sentó las bases de este cambio, y ello es suficiente históricamente para comprender su papel.

En efecto, por la Constitución de 1936, elaborada por el mismo Congreso que existía antes de la muerte de Gómez, se reconocen por primera vez en un texto constitucional los derechos de carácter social, los cuales van a dar origen a la primera Ley del Trabajo promulgada meses después, y se limita el derecho de propiedad⁴³. En el ámbito político, se regularon y reconocieron los derechos políticos, los cuales comenzaron a ejercerse, aun cuando el texto constitucional ratificaba la consideración de las "doctrinas comunistas y anarquistas" como "contrarias a la independencia, a la forma política y a la paz social de la Nación", lo cual no será eliminado sino en 1945⁴⁴. El sistema de sufragio, asimismo, permaneció inmodificado en cuanto al carácter indirecto, pues la elección del Presidente se continuaba realizando por el Congreso, el cual eligió a López Contreras para un periodo de cinco años (1936-

40 Cfr. D. H. LEVINE, *op. cit.*, pp. 14, 15 y 19. V. LAUREANO VALLENILLA LANZ, *Disgregación e integración, ensayo sobre la formación de la nacionalidad venezolana*, Caracas, 1953, p. LIII. Al comentar los extremos a que llegó la represión y el terror durante la dictadura de Gómez, R. DÍAZ SÁNCHEZ señala que éste fue el precio que Venezuela pagó por la extirpación del primitivo feudalismo de las regiones, fuente perenne de guerras internas y fábrica de caudillos rapaces e incultos. Cfr. R. DÍAZ SÁNCHEZ, *loc. cit.*, p. 288. Por otra parte debe destacarse que a la eliminación del caudillismo regional contribuyó la concentración de la riqueza latifundista en las manos de Gómez y sus allegados. Cfr. F. BRITO FIGUEROA, *Historia...*, *cit.*, tomo II, pp. 482 y ss.

41 Cfr. AUGUSTO MIJARES, *loc. cit.*, pp. 154 y ss.

42 Al morir Gómez, como señala D. A. RANGEL, nadie había pensado qué hacer políticamente hablando para transformar el régimen, *op. cit.*, p. 252. V. sobre el régimen de transición, E. LÓPEZ CONTRERAS, *Proceso político-social 1928-1936*, Caracas, 1955.

43 Artículos 32,2 y 32,8 de la Constitución de 1936, en Luis MARIÑAS OTERO, *op. cit.*, pp. 763, 765 y 766.

44 V. artículo 32,6 en *loc. cit.*, p. 765. D. A. RANGEL señala que la desorientación y confusión de los movimientos políticos en 1936 fue tal que se agotaron en pura demagogia y gestos de anarquía, *op. cit.*, p. 252; que sólo recuerdan la demagogia guzmancista liberal de los años posteriores a 1840.

1941), prohibiéndose la reelección⁴⁵. El régimen de López Contreras, a pesar de sus restricciones, fue testigo del nacimiento de los movimientos obreros y de masas, así como de los movimientos políticos, antecedentes de los actuales partidos políticos, en cuya formación los antiguos estudiantes del año 1928 jugarían un gran papel⁴⁶.

En 1941, el Congreso elige como Presidente al candidato de López Contreras, el general Medina Angarita, cuyo gobierno abre el camino de una burguesía liberal reformadora⁴⁷, que promulga en 1942 dos instrumentos legales de grandísima importancia, además de sentar las bases legislativas de casi todo nuestro sistema jurídico actual: la Ley de Hidrocarburos, que uniformiza el régimen de las concesiones, previendo la reversión, y que consolida las posibilidades para un control del Estado en la industria; y la Ley de Impuesto sobre la Renta, base del sistema tributario venezolano. Al final del gobierno del Presidente Medina, durante el cual se inició una política de intervencionismo estatal y de fomento a la producción nacional, se dictó una nueva Constitución, en la cual se incorporaron disposiciones que reflejaban la situación económica de emergencia provocada por la guerra mundial otorgándose amplios poderes al Estado de control de la economía nacional⁴⁸; se ampliaron los poderes del Gobierno Central, aun cuando se conservaba de nombre la forma federal del Estado⁴⁹; y se liberalizaron los derechos políticos al eliminarse la prohibición que desde el texto constitucional de 1928 se establecía respecto del comunismo⁵⁰.

La Constitución de 1945, sin embargo, no tuvo una vigencia superior a cinco meses, pues el 18 de octubre del mismo año, un golpe militar lleva al poder a una Junta de Gobierno que presidiría Rómulo Betancourt, jefe del principal partido de oposición, Acción Democrática. Aparecería también en la escena política, como actor militar del golpe, el general M. Pérez Jiménez, quien después sería, a su vez, dictador por casi una década (1950-1958). Las consecuencias de esta alianza militar con un partido populista comienzan ahora a evaluarse: en ella algunos sitúan el nacimiento de la democracia en Venezuela⁵¹, y otros sitúan el comienzo del neocolonialismo económico en el

45 Artículos 95, 96 y 132, *loc. cit.*, pp. 779 y 788.

46 Cfr. R. A. RONDÓN MÁRQUEZ, *op. cit.*, tomo II, p. 374. Sobre la generación de 1928, v. D. A. RANGEL, *op. cit.*, pp. 233 y ss.; JOAQUÍN GABALDÓN MÁRQUEZ, *Memoria y Cuento de la generación del 28*, Caracas, 1958, y MARÍA DE LOURDES ACEDO DE SUCRE y CARMEN MARGARITA NONES MENDOZA, *La generación venezolana de 1928. Estudio de una élite, política*. Caracas, 1967.

47 Cfr. F. BRITO FIGUEROA, *Historia..., cit.*, tomo II, pp. 508 y 629 y ss. Sobre el apoyo del Partido Comunista al Gobierno de Medina. V. D. H. LEVINE, *op. cit.* p. 29.

48 V. artículo 32,9 de la Constitución de 1945, en Luis MARIÑAS OTERO, *op. cit.*, p. 804.

49 Artículos 15 y 78, *loc. cit.*, pp. 795 y ss. y 813 y ss.

50 V. nota número 27 de este capítulo 7. Cfr. D. H. LEVINE, *op. cit.*, p. 27, y D. E. BLANK, *op. cit.*, p. 19, quienes califican a Medina como el iniciador del proceso de liberalización política y de libertad de organización en Venezuela.

51 Cfr. D. A. RANGEL, *op. cit.*, p. 327; ROBERT J. ALEXANVER, *The Venezuelan Democratic Revolution. A profile of the Regime of Rómulo Betancourt*. New Jersey, 1964, y D. F. BLANK, *op. cit.*, p. 20.

país⁵². En todo caso, como proceso que parece era inevitable⁵³, significó la ruptura de un proceso político de transición, entronizó la demagogia y el sectarismo en el poder, y se derrumbó al poco tiempo, por la incapacidad de sus dirigentes de asumir una revolución⁵⁴, dando origen a un régimen militar que gobernaría por diez años hasta 1958. En efecto, la Junta Revolucionaria de Gobierno, presidida por Rómulo Betancourt, al derogar la Constitución de 1945, dictó en marzo de 1946 un Estatuto para la elección de representantes a la Asamblea Nacional Constituyente así como un Decreto de Garantías ciudadanas⁵⁵, y mediante la instauración del sufragio directo y realmente universal, con la participación por primera vez de la mujer, se realizaron elecciones para la Asamblea Constituyente, la cual aprobó la Constitución de 1947. Este texto, en la historia constitucional del país, indudablemente que tiene un carácter revolucionario, no sólo en cuanto a técnica y expresión, sino en cuanto al contenido, pues desarrolla ampliamente los derechos sociales, limita los derechos económicos, y establece el derecho al sufragio universal, directo y secreto, con lo cual se inicia la democracia representativa en Venezuela⁵⁶. En cuanto a la forma del Estado, el texto de 1947, que luego servirá de modelo al de 1961, establece una correlación y balance entre los Poderes Nacionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) en forma tradicional⁵⁷ y conserva, a pesar del centralismo inmanente en su texto, vestigios del régimen federal⁵⁸. Conforme a la nueva Constitución se realizaron elecciones en 1947, resultando electo Presidente el escritor Rómulo Gallegos, candidato del partido en el poder, por una mayoría abrumadora de votos.

En todo caso, muy poco pudo realizar en el poder el partido Acción Democrática, que no fuera, en materia económica y petrolera, la consolidación de las medidas adoptadas en el gobierno de Medina, y el establecimiento de la fórmula del 50/50 en la participación fiscal en los beneficios de la industria petrolera⁵⁹, pues a los pocos meses de la elección de Gallegos, los mis-

52 F. BRITO FIGUEROA, por ejemplo, señala que las actividades de una burguesía industrial nacional, auspiciadora de una política de intervención del Estado en la economía con sentido nacionalista, que actuó entre 1940 y 1945, por el golpe militar de 1945, cambió radicalmente bajo la orientación del nuevo Gobierno, transformado después en una dictadura neoliberal. V. F. BRITO FIGUEROA, *Historia...*, cit., tomo II, p. 631; *cfr.* D. A. RANGEL, *op. cit.*, p. 324.

53 V. D. A. RANGEL, *op. cit.*, p. 317.

54 *Cfr.* D. A. RANGEL, *op. cit.*, pp. 318 y ss.

55 V. el Decreto número 217 de 15 de marzo de 1946, en LUIS MARIÑAS OTERO, *op. cit.*, pp. 833 y ss.

56 V. artículos 44, 47 y ss.; 65 y ss. y 79 y ss. de la Constitución de 1947, LUIS MARIÑAS OTERO, *op. cit.*, pp. 845 y ss.

57 V. artículos 84 y ss. y 137 y ss., *loc. cit.*, pp. 852, y ss. y 860 y ss.

58 En la disposición transitoria 7.a se remitía a la realización de un plebiscito, la decisión sobre la elección de los gobernadores de Estado por voto universal, directo o secreto, o sólo su designación por el Ejecutivo Nacional, *loc. cit.*, p. 889. Esta falta de visión política en superar la vieja consigna federal, es reconocida por los propios miembros del Gobierno en esa época. *Cfr.* Rómulo Betancourt, *op. cit.*, pp. 218 y 219.

59 V. lo indicado en el capítulo 2.

mos militares que habían dado el golpe en 1945, desplazaron del poder a Acción Democrática en noviembre de 1948. La Junta Militar de Gobierno derogó la Constitución de 1947 y puso en vigencia la de 1945 que los militares mismos impidieron aplicar, la cual estuvo en vigor hasta 1953. Durante esos años, se sucedieron persecuciones políticas inusitadas contra todos los partidos políticos, especialmente Acción Democrática, se asesinó al Presidente de la Junta, comandante Carlos Delgado Chalbaud, y se consolidó en el poder el después general Pérez Jiménez, quien asumió la Presidencia "Constitucional" en 1953, después de realizar unas elecciones fraudulentas (1952) y hacerse dictar una Constitución a la medida. El texto Constitucional de 1953 tuvo como modelo el de 1945, pero resultó mucho más conservador política, social y económicamente, y mucho más centralista⁶⁰.

La dictadura de Pérez Jiménez, una de las más sangrientas y desnacionalizadoras de las que ha conocido el país, concluyó en 1958 cuando un movimiento militar, con respaldo popular, asumió el poder. Una Junta de Gobierno presidida por civiles y con el franco apoyo de los grupos económicos y de todos los partidos políticos promovió elecciones en 1958, resultando electo Rómulo Betancourt como Presidente de la República para el período 1959-1964, bajo cuyo gobierno, una Asamblea Constituyente sancionó la Constitución de 1961, hoy en vigencia. El modelo de este texto fue el de 1947, pero resultando con múltiples mejoras⁶¹. Desde 1958, en todo caso, el país ha vivido bajo un régimen político-democrático-representativo, habiéndose sucedido en la Presidencia, por primera vez en la historia política del país, varios presidentes por la vía del sufragio universal, directo y secreto: R. Betancourt (1959-1964), R. Leoni (1964-1969), R. Caldera (1969-1974) y C. A. Pérez (1974-1979)⁶².

Ahora bien, la conformación del Estado en Venezuela, es el resultado de una lenta evolución que marca la transformación del mismo, de un Estado Liberal-Burgués hacia un Estado democrático y social de Derecho. En efecto, tal como se aprecia de lo expuesto anteriormente, en el momento en que se produjo la independencia de Venezuela, el nuevo Estado importó como modelo para su configuración, el recién nacido y revolucionario (para su época), Estado Liberal-Burgués de Derecho. Como tal, durante la primera etapa de su conformación, que podemos situar entre 1830 y 1848, el Estado en Venezuela, en el ámbito económico y social era un Estado típicamente *abstencionista* y ortodoxamente liberal, que no sólo no intervenía en la vida

60 La Federación, en la Constitución de 1953, sólo es un recuerdo histórico, pues inclusive dicho texto elimina definitivamente la denominación del Estado, como Estados Unidos de Venezuela, y lo sustituye por el de República de Venezuela. V. el texto en Luis MARÍÑAS OTERO, *op. cit.*, pp. 899 y ss.

61 En particular, sobre la Constitución de 1961, v. *La Constitución de 1961 y la evolución Constitucional de Venezuela*, Ediciones del Congreso de la República, Caracas, 1972-1973, 2 tomos (4 volúmenes).

62 Ello ha llevado a que en 1973 se haya estimado a la democracia venezolana, como una de las pocas efectivas y competitivas de América Latina. V. DANIEL H. LEVINE, *op. cit.*, p. 3; y D. E. BLANK, *op. cit.*, p. 5. V. El análisis sobre la política petrolera durante los gobiernos democráticos desde 1958 en el capítulo 2.

económica y social, sino que consideraba que la mayor libertad otorgada a los particulares y garantizada por el Estado, aseguraría su bienestar. El más claro exponente de esta actitud de *laissez-faire* del Estado en esa época fue la aprobación de la Ley del 10 de abril de 1834 sobre la libertad contratos⁶³, mediante la cual se legalizó la usura al no limitarse los intereses que podían ser estipulados en los préstamos de cantidades de dinero⁶⁴, con lo cual se respaldaba desde el Estado la naciente economía mercantil y comercial⁶⁵. La actividad económica fundamental de la República era en todo caso, la agricultura, por lo que el Estado la favorecía directamente al exonerarla de impuestos, particularmente los de exportación, que constituían la fuente principal de rentas públicas⁶⁶. Por otra parte, en el último orden promotor, al aumentar las transacciones mercantiles, el Estado auspició y autorizó la fundación de un Banco Nacional en 1841, en cuyo capital participó minoritariamente⁶⁷, y con el objeto de establecer la infraestructura que permitiera la circulación de bienes, en 1843 se inicia la política de construcción de caminos⁶⁸. A partir de 1848 y hasta 1863, se abre una segunda etapa del Estado Liberal-Burgués, pues del abstencionismo absoluto pasó al liberalismo *regu-*

63 V. el texto en nota número 76 del capítulo 6.

64 Esta Ley, que rige hasta 1948, provocó una lucha de mucha importancia, entre dos escuelas enemigas, tal como lo reseña GIL FORTOUL: “La una, que al declararse partidaria del principio según el cual la voluntad de las partes es soberana en los contratos, sostenía y predicaba el concepto clásico del liberalismo, y la otra, que aconsejaba la intervención previa del legislador, para evitar los abusos de la misma libertad o proteger los errores individuales contra las falsas previsiones de los propios individuos⁶⁵”. En lo que *aparece un* contraste sugestivo; pues los oligarcas llamados conservadores o godos defienden aquí, con el “dejar-hacer”, la antigua (entonces actual) y errónea concepción del liberalismo, a la vez que los oligarcas llamados liberales luchan por la no menos errónea (y entonces conservadora) concepción del “Estado-providencia”. Y para que el contraste fuera más evidente, a los breves años de sancionada la Ley, se alzó contra ella, en un folleto que tuvo inmensa resonancia, la voz más elocuente del Partido Conservador: la de FERMÍN TORO, V. *Historia Constitucional de Venezuela*. Obras Completas. Caracas, 1953, tomo II, pp. 68 y 69.

65 A la Ley del 10 de abril de 1834 debe agregarse la Ley de 5 de mayo de 1841 que dejaba los bienes del deudor a la merced de los acreedores, asegurándole el beneficio de espera sólo si todos los acreedores se lo otorgaban. Cfr. J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo II, p. 70; F. GONZÁLEZ GUINÁN, *Historia Contemporánea de Venezuela*, Caracas, 1954, tomo III, p. 196. La situación anterior, según una Ley de 1838 y la Legislación española, es que se podía dar el beneficio de espera al deudor, cuando la mayoría de los acreedores se lo acordare. A partir de 1849, sin embargo, el beneficio de espera se convierte en un beneficio legal no renunciabile, cfr. J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo II, p. 70.

66 Cfr. J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo II, pp. 74 y ss.

67 El Estado suscribió una quinta parte del capital social, los particulares fundadores al menos la mitad, y el resto del capital fue destinado a ser suscrito por las provincias. Cfr. J. GIL FORTOUL, *op. cit.*, tomo II, p. 80; la participación del Estado en dicho Banco fue muy criticada, pues se consideraba que se habían distraído fondos públicos para auxiliar una institución bancaria que había podido ser establecida con sólo capitales privados, *idem*, p. 251.

68 *Ibidem*, pn. 84 y 258 y ss.

lador de ciertas actividades económicas⁶⁹, lo cual se manifiesta, por ejemplo, en 1848, con la reforma de la Ley sobre libertad de contratos de 1834, con la cual se estableció un límite legal y convencional a los intereses y al valor de remate de los bienes del deudor; y en 1849, con la reforma de la Ley de 1841 estableciéndose el beneficio de espera para el remate de los bienes del deudor, como beneficio legal⁷⁰.

En el período que se abre en 1863 con motivo de la instauración del gobierno federal, y que va a perdurar hasta 1935, el Estado Liberal-Burgués abstencionista y regulador de las actividades económicas y sociales de las décadas anteriores va a convertirse en un Estado liberal de *fomento* consolidando sus funciones de promoción de la vida económica y social. La primera medida que originará esta nueva etapa va a ser la creación en 1863 de un nuevo Ministerio, el Ministerio de Fomento⁷¹, siguiendo la misma denominación y funciones de su homólogo creado en España en 1832⁷². A partir de este momento, no sólo el Estado Liberal-Burgués va a regular la vida Económica, sino que la va a fomentar y promover, lo cual se refleja particularmente en las acciones de promoción y fomento de los servicios públicos, en particular el telégrafo y los ferrocarriles a partir de 1863⁷³; en la promoción y fomento de Bancos comerciales a partir de 1865 con la creación del Banco de Londres y Venezuela, vinculado a la construcción del Ferrocarril Central de Venezuela⁷⁴, y en el fomento y promoción de la construcción de caminos y carreteras⁷⁵. Este último aspecto de la construcción y de las obras públicas,

69 En este sentido GIL FORTOUL, señala que “la oligarquía liberal sigue un método distinto del que empleó su antecesora. Cuando los conservadores aspiraban a que la voluntad del individuo fuese soberana en los contratos, y el progreso resultase de la evolución social espontánea, independiente de la acción del Estado (confundiéndose en esto los conservadores venezolanos con los liberales clásicos de otros países), la Oligarquía Liberal, en cambio, creyó necesaria la intervención del Estado para acelerar el progreso y remediar males sociales, aunque así limitase o censurase la libertad individual”, *op. cit.*, tomo II, p. 27.

70 *Cfr.* J. GIL Fortoul, *op. cit.*, pp. 26 y 32 y ss.; González Guinán, *op. cit.*, tomo IV, p. 483 y tomo V, p. 43; v. nota número 64 de este capítulo 7.

71 *Cfr.* F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo VIII, p. 145, R. A. RONDÓN MÁRQUEZ, *op. cit.*, tomo I, pp. 171 y ss.

72 *Cfr.* LAUREANO LÓPEZ RODÓ, *La Administración Pública y las Transformaciones Socioeconómicas*, Madrid, 1963, p. 48.

73 *Cfr.* en relación a los telégrafos y a los ferrocarriles las referencias que hace F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo VIII, pp. 186 y ss., 203, 233, 239, 246 y ss., 342 y ss., 346, 376, 394, 422 y 436.

74 *Cfr.* F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo VIII, pp. 342 y ss, y 351 y ss. Debe señalarse, por su importancia, que en 1870 se constituyó, por Decreto de 9 de diciembre la denominada “Compañía de Crédito”, en función de las necesidades del Gobierno en relación a las Obras Públicas. Esta empresa, administrada por las principales casas comerciales de Caracas, tenía por objeto proporcionarle al Gobierno anticipos sobre las rentas públicas y facilitarle todas las operaciones fiscales. En 1876, dicha empresa se transforma en el Banco de Caracas. *Cfr.* EDUARDO ARCILA FARIAS, *loc. cit.*, p. 393; F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo XI, pp. 70 y ss.

75 Es de destacar por ejemplo, la constitución de las denominadas Juntas de Fomento, para la construcción de carreteras. *Cfr.* F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo VIII, pp. 419 y ss.

es quizá uno de los que más caracterizó la administración liberal de fomento durante los años del gobierno de Guzmán Blanco a partir de 1870, y que a la vez lo distinguió como un gobierno constructor, muchos de cuyos vestigios todavía existen en Venezuela⁷⁶. En el campo social, por otra parte, la característica central de este Estado Liberal de fomento resultó de la promulgación en 1870 del Decreto de instrucción primaria obligatoria y gratuita, dándosele a partir de ese momento un extraordinario impulso a la educación⁷⁷.

Este Estado Liberal de fomento va a configurarse a través de las últimas décadas del siglo pasado y las primeras del presente hasta 1936, cuando comienza a transformarse en un Estado prestador de *servicios públicos y sociales*, tal como lo consolida la Constitución de 1936⁷⁸. En efecto, a partir de 1936 el Estado comienza a asumir directamente la prestación de servicios públicos que generalmente, con anterioridad, se explotaban por empresas privadas concesionarias, generalmente de capital extranjero. Así, por ejemplo, en 1936 se organiza el Ministerio de Comunicaciones para la prestación del servicio público de telecomunicaciones; en 1937 se crea una empresa estatal para la prestación del servicio público de transporte aéreo, la Línea Aeropostal Venezolana; y en 1940 se crea el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales⁷⁹, con lo cual se consolida el carácter de prestador de servicios sociales del Estado. A partir de 1958, al establecerse el Sistema Nacional de Coordinación y Planificación y crearse la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN)⁸⁰, el Estado, de prestador de servicios públicos pasa a ser un Estado *planificador* con una intervención más directa y progresiva en la vida económica y social, que lo convierte también en un Estado *empresario*. En esta forma, desde 1959 no sólo se inicia la formulación de planes quinquenales de desarrollo económico y social, sino que el Estado define una más clara asunción de actividades económicas, creándose un poderoso sector público empresarial, que llevará al Estado a asumir, por ejemplo, empresas siderúrgicas, petroquímicas, mineras, hidroeléctricas y de distribución de electricidad.

La evolución del Estado de Derecho en Venezuela, por tanto, durante toda nuestra historia independiente, puede resumirse al destacarse las diversas

76 Es interesante señalar cómo en la Historia de F. GONZÁLEZ GUINÁN, particularmente los tomos X y siguientes relativos a *los* gobiernos de Guzmán Blanco, el elemento constante en los sucesivos capítulos, lo constituye la construcción de obras. V. *op. cit.*, tomos X y XI, particularmente. Por ello, la creación de un Ministerio de Obras Públicas resultó indispensable para asumir toda aquella labor, lo cual se produjo en la época Guzmancista, en 1874; *cfr.* R. A. RONDÓN MÁRQUEZ, *op. cit.*, tomo I, pp. 188 y ss.

77 *Cfr.* F. GONZÁLEZ GUINÁN, *op. cit.*, tomo IX, pp. 352 y ss. 377 y ss.

78 Tal como se analizará más adelante, a partir de 1936, no sólo se crean los Ministerios de Comunicaciones, Sanidad y Asistencia Social, Agricultura y Cría, Trabajo y Minas e Hidrocarburos, sino que el Estado asume directamente la prestación de algunos servicios públicos, actividades comerciales y servicios sociales, creando empresas públicas o instituciones autónomas.

79 V. la Ley del Seguro Social Obligatorio de 1940.

80 V. Decreto número 492 de 30 de diciembre de 1958 en *Gaceta Oficial*, número 25.850 de 30 de diciembre de 1958.

funciones y fines que ha ido asumiendo: funciones de policía y orden interior, propios del Estado liberal abstencionista; funciones de regulación de la vida económica y social, propias del Estado liberal regulador; funciones de fomento y promoción, propias del Estado liberal de fomento; funciones de prestador de servicios públicos y sociales, propias de la transición del Estado liberal al Estado Benefactor; y funciones planificadoras interventoras de la vida económica y social, y empresariales propias del que hemos denominado Estado Democrático y Social de Derecho.

Ahora bien, en la actualidad, las instituciones políticas y constitucionales que conforman el Estado Venezolano, si bien surgen del texto Constitucional de 1961 indudablemente que tienen sus antecedentes en los innumerables textos anteriores y en las vicisitudes de nuestra vida política⁸¹. La historia

81 Tal como resulta de las páginas anteriores, en toda su historia constitucional como país independiente a partir de 1811, Venezuela ha tenido 25 Constituciones (1811, 1819, 1821, 1830, 1857, 1858, 1864, 1874, 1881, 1891, 1893, 1901, 1904, 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929, 1931, 1936, 1945, 1947, 1953 y 1961) siendo la de 1961, la vigente actualmente. En esta forma y dejando aparte la Constitución de 11830, primera de la Venezuela separada de Colombia que tuvo una vigencia de veintisiete años, la actual de 1961 ha sido la de mayor duración en toda nuestra historia constitucional. Ello, por otra parte, coloca a Venezuela en el primer lugar de los países latinoamericanos en cuanto al número de Constituciones que ha tenido en su historia independiente (v. un recuento numérico de las Constituciones latinoamericanas en J. Lloyd Mehan. "Latin American Constitutions: Nominal and Real", *Journal of Politics*, Vol. 25, número 2, mayo, 1959, pp. 258 a 275, publicado también en Petras G. Snow, *Government and Politics in Latin America*, 1967, p. 144; asimismo v. Jacques Lambert, *Amerique Latine, Structures Sociales et institutions politiques*. París, 1963, p. 300); lugar, por supuesto, no muy honorífico en materia de "mortalidad constitucional" según la expresión de Alexander T. Edelman, *Latin American Government and politics. The Dynamics of a Revolutionary Society*. Illinois, 1965, p. 371. El solo número de los textos constitucionales venezolanos demuestra que realmente, éstos no sólo han sido puras formas inaplicadas, sino que hasta 1936 fueron hechos a la medida de los intereses personalistas de los caudillos de turno en el poder. Las Constituciones se reformaban más fácilmente que un texto municipal y la sola voluntad de un gobernante de continuar en el poder, el interés circunstancial de reforzar las facultades del Presidente o del comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, o el deseo de ausentarse indefinidamente de la capital de la República, era suficiente para la reforma constitucional, en aquellos casos en que ésta no era el producto del arribo, generalmente por la fuerza, de un nuevo caudillo a la Presidencia de la República. El afán reformista circunstancial puede decirse que está tan arraigado en nuestro sistema político, que a comienzos de 1973 el Congreso aprobó una Enmienda constitucional al texto de 1961, con el único objeto de impedir que el ex-dictador Pérez Jiménez se pudiera presentar como candidato presidencial en las elecciones de 1973. En este caso, un fantasma electoral ha provocado la reforma o enmienda del texto de 1961; y en su justificación los grupos y fracciones políticos esgrimieron argumentos que denominaron de "moral política": ¿pero qué diferencia puede realmente haber entre las reformas constitucionales del siglo pasado y de las primeras décadas del presente, tendientes a permitir la reelección de un gobernante, con la enmienda recientemente aprobada tendiente a impedir que un exgobernante pueda ser reelecto? La Constitución de 1961, ciertamente, requiere de reformas sustanciales, como tendremos ocasión de ver, pero no del tipo de la Enmienda de 1973. El texto de esta Enmienda número 1, sancionada el 8 de mayo de 1973, es el siguiente: "No podrán ser elegidos presidentes de la República, senador o diputado al Congreso, ni magistrado de la Corte Suprema de Justicia, quienes hayan sido condenados mediante sentencia definitivamente firme, dictada

constitucional de Venezuela, sobre todo hasta 1936, puede decirse que es, realmente, una historia de mentiras constitucionales⁸² por las discrepancias que siempre han habido entre la forma y la realidad, entre la democracia teórica y su ausencia práctica, entre cómo las instituciones políticas se describen y cómo en la realidad han funcionado: y para darse cuenta de ello, basta considerar la trayectoria y sentido del régimen político que las constituciones han establecido para el país.

En efecto, el régimen democrático, como régimen político-formal venezolano, comienza expresamente a establecerse en las Constituciones, desde el texto fundamental de 1830, cuyo artículo 6 estableció que "El Gobierno de Venezuela es y será siempre republicano popular, representativo, responsable y alternativo"; conservándose absolutamente en todos los textos constitucionales que ha tenido la República⁸³ hasta el vigente de 1961, el cual establece (artículo 3.º) que "El Gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo". De acuerdo a esta trayectoria constitucional, puede decirse que formalmente nuestro régimen político siempre ha sido la democracia, y un régimen democrático calificado expresamente: popular, responsable, alternativo, representativo. Sin embargo, si se analiza nuestra historia política, tal como brevemente se ha hecho, se evidencia que Venezuela ha sido uno de los países latinoamericanos que menos democracia ha tenido en toda su historia, en la cual hasta 1958 la alternabilidad ha sido inexistente materialmente, y la responsabilidad, popularidad y representatividad, relativa y mediatizada⁸⁴.

por Tribunales Ordinarios, a pena de presidio o prisión superior a tres años, por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas o con ocasión de éstas..." La Enmienda (v. *Gaceta Oficial*, número 1585, extraordinaria de 11 de mayo de 1973, fue aprobada con el voto de las fracciones parlamentarias encabezadas por los partidos AD y COPEI. La fracción de URD salvó su voto. Los partidos MEP, PCV, FDP y FND se abstuvieron en la votación; y la CCN no asistió a la sesión en la cual se aprobó. Sobre estos partidos políticos v. el capítulo 9.

- 82 Cfr. ERNESTO WOLF, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*. Caracas, 1945, tomo I, p. 60.
- 83 En los textos constitucionales vigentes desde 1909, en el apogeo del sistema federal, la declaración se formula respecto del régimen político de los Estados federados y no respecto al régimen de la República. En los textos de 1811 y 1819 se evidencia dicha orientación, y el texto de 1821 aclara expresamente (artículo 1) que el Gobierno "será ahora y siempre popular representativo".
- 84 Desde 1830 hasta 1936, como se dijo, los caudillos, tan tradicionales en América Latina, dominaron la vida política venezolana (Páez 1830-1846; los Monagas, 1846-1858; J. Castro, 1858-1861; Páez, 1861-1863; Falcón, 1863-1868; los Monagas, 1868-1870; Guzmán Blanco, 1870-1888; J. Crespo, 1889-1898; C. Castro, 1899-1908; J. V. Gómez, 1908-1935); y los cinco años de las guerras federales (1858-1863) destruyeron buena parte de los recursos del país. Desde 1936 hasta 1958, y dejando aparte los regímenes de transición de democracia restringida de López Contreras (1936-1941) y de Medina (1941-1945), sólo tuvimos dos años de democracia representativa (1946-1948). El período democrático que se inicia en 1958, marca en este sentido una etapa de excepcional importancia en nuestra historia política. Baste recordar por ejemplo, que por primera vez en nuestra historia republicana, un presidente electo por sufragio universal entregó el poder a otro presidente electo en 1964 (R. Betancourt a Raúl Leoni) y que también por primera vez

El constitucionalismo formal de nuestro régimen político, por tanto, ha sido tradicional, como lo ha sido la inexistencia de la verdadera democracia. Sin embargo, en la historia política de Venezuela, el año de 1958 y la Constitución de 1961 marcan un hecho de excepcional importancia; no sólo la Constitución lleva un lapso considerable de vigencia, si la comparamos a las Constituciones anteriores, sino que el régimen democrático consagrado en la misma ha comenzado a tener vigencia. Pero aparte de las fórmulas constitucionales ¿puede decirse que Venezuela vive realmente bajo un régimen democrático? En otras palabras, ¿puede considerarse el régimen político venezolano como el régimen propio de un Estado Democrático y Social de Derecho, en el sentido que ha quedado anotado? Para responder a estas preguntas es necesario realizar un breve análisis de las características fundamentales del régimen político venezolano consagrado en la Constitución.

En efecto, el régimen político venezolano actual es en términos generales el de las llamadas democracias liberales occidentales⁸⁵ y que se caracterizan por la identificación en sus instituciones, de tres elementos fundamentales. En primer lugar, por el hecho de que exista una representación popular basada en las elecciones libres, que permite a los ciudadanos, mediante el sufragio universal, directo y secreto, designar tanto al Presidente de la República como a los miembros de las Cámaras Legislativas Nacionales, de las Asambleas Legislativas estatales y de los Concejos Municipales. Esta primera característica de la representación popular, es bueno recordarlo, está constitucionalmente prevista en Venezuela desde 1811, aun cuando haya sido sólo recientemente que el sufragio se haya establecido en forma universal y directa, tal como se verá más adelante, al examinar detenidamente el sistema electoral venezolano⁸⁶. En segundo lugar, el hecho de que la Constitución consagre la separación de poderes, principio mucho más antiguo que el de la representación popular, ubica también a nuestro régimen dentro de las llamadas democracias liberales. Este principio, tal como se dijo anteriormente, que divide el Poder para debilitarlo y enfrenta los diversos poderes estatales para que se limiten entre sí, se consagra en Venezuela desde la primera Constitución de 1811 conforme a la más ortodoxa influencia de la Revolución Francesa. Pero además de la representación popular y de la separación de poderes, el tercer elemento que caracteriza a las democracias liberales occidentales, y que se establece en Venezuela, es el de la jerarquía de las normas, concretizado en el principio de la legalidad, que exige que el Estado actúe conforme al Derecho. Por ello, el llamado Estado de Derecho.

Ahora bien, todos estos tres elementos del régimen político venezolano, de democracia liberal occidental, buscan un solo objetivo similar en todos los países del mismo régimen: impedir que el poder público sea demasiado fuer-

en nuestra historia en 1969 se produjo una similar alternabilidad en la presidencia pero con la característica de que el nuevo presidente pertenecía a un partido de la oposición (Raúl Leoni de AD a Rafael Caldera de COPEI). En 1974 una nueva alternabilidad democrática se produce (R. Caldera a C. Pérez de AD).

85 Según la terminología de MAURICE DUVERGER, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Vol. I. París, 1971, pp. 97 y ss.

86 V. capítulo 8.

te, con el objeto de preservar la libertad del individuo que es la esencia de la democracia liberal occidental; impedir que haya un poder absoluto igual al que se eliminó con la Revolución Francesa, para garantizar las libertades individuales. Por supuesto que este régimen, tal como fue concebido a partir de la Revolución Francesa, en todos los países donde fue establecido, con sus características peculiares, conllevó al establecimiento de unas instituciones políticas débiles; es decir, lo que perseguía era el que no hubiera instituciones políticas fuertes. La consecuencia, por tanto, ha sido que las instituciones políticas que surgen del mismo, al ser instituciones políticas débiles, otorgan a los ciudadanos las mayores ventajas, comparativamente con los regímenes totalitarios donde hay un aniquilamiento de la libertad. Pero, evidentemente, con este régimen se corre el grave riesgo que se ha corrido siempre en toda democracia liberal, de que la debilidad del poder público haga que éste sea más vulnerable frente a la presión de los grupos de intereses; fundamentalmente, de los grupos de intereses económicos, los cuales, es cierto, definitivamente no están estructurados en forma democrática⁸⁷.

Ahora bien, con todos estos componentes de las democracias liberales occidentales que informan nuestro régimen político, habría que preguntarse sobre ¿cuál es realmente la posibilidad que tiene el Estado venezolano de tener un papel decisivo en el proceso de desarrollo, que implica ante todo que sea el motor de los cambios de las estructuras económicas y sociales tradicionales? En otras palabras, con los elementos formales que la Constitución consagra sobre democracia política, ¿hasta qué punto puede garantizarse la democracia económica y social que el desarrollo exige? La democracia consagrada en Venezuela, ciertamente, es una democracia incompleta y ello porque por una parte, no garantiza necesariamente el logro de la democracia social y económica, ínsita en el concepto de desarrollo, y por la otra, desde el punto de vista político, porque tampoco garantiza una real participación del pueblo en los procesos políticos en beneficio de las mayorías.

En efecto, si se analizan los tres elementos definidores de la democracia política venezolana, se evidencia que el elemento de representatividad, por la configuración de nuestro sistema electoral y de partidos, no se realiza completamente; ha sido general el abismo entre gobernantes (representantes) y gobernados (representados), y los partidos políticos y el sistema electoral,

87 Basta observar la forma de estructuración de cualquier grupo de interés — económicos, de medios de comunicación e inclusive sindical— para darse cuenta de que no tienen una estructura democrática y sin embargo, son los primeros que presionan, y fuertemente, los regímenes democráticos, consecuencia del debilitamiento del Poder. Esta situación, por otra parte, no es nada nueva. Ello ha llevado a un autor tan conocido en el campo de las ciencias políticas como MAURICE DUVERGER a calificar a las democracias liberales occidentales como “plutodemocracias”, donde la base del Poder está ciertamente en la elección, pero también, y fundamentalmente, en el dinero que presiona al Estado y que hace, en definitiva, que en muchos casos el pueblo y las clases populares tengan efectivamente limitado el ejercicio de sus libertades, por la imposibilidad material de ejercerlo. *Cfr.* M. DUVERGER, *op. cit.*, tomo I, p. 98. Sobre esto T. E. CARRILLO BATALLA ha señalado con acierto que mal puede tener contenido una libertad que no es practicada por quienes no tienen los medios y accesos para poderla ejercer y disfrutar a plenitud. *V. Historia Crítica del concepto de Democracia*. Caracas, 1972, tomo II, p. 76.

como veremos⁸⁸, no lo han llenado, y quizá la inadecuación del mecanismo de representatividad a las exigencias actuales está en que hemos tratado de aplicar en el siglo xx, sin cambiarlos básicamente, los principios establecidos en el siglo xviii. La democracia que surge de la Revolución Francesa como se dijo, es una democracia de minorías, es decir, en cuyo ejercicio sólo participaba la burguesía, y por tanto un régimen ajustado a un tipo de sociedad muy distinto⁸⁹. La inadecuación de la democracia al proceso de desarrollo que algunas veces se señala, debe entonces situarse en un contexto histórico. La democracia del siglo xix aplicada a los procesos de desarrollo económico y social de la actualidad, por supuesto que da origen a un proceso de desarrollo lento⁹⁰; pero esta apreciación no puede considerarse como absoluta si se tiene en cuenta que aquella democracia fue concebida para otros fines económicos, sociales y políticos. La democracia destinada a hacer participar a todos en los procesos políticos y en los beneficios económicos y sociales, en este sentido, quizá todavía este por ensayarse y por ello estimamos que mal puede hablarse del fracaso de la democracia para servir de instrumento de desarrollo.

En efecto, cuando surge la inquietud de las fallas de la democracia en los países latinoamericanos y en Venezuela en particular, debemos inquirir siempre sobre cuál democracia se está hablando. Si se trata de la democracia de los siglos xviii y xix, su fracaso es evidente, pero por inadecuación histórica. En este sentido entonces, quizá lo que ha hecho falta en América Latina y en Venezuela en el siglo xx, ha sido el ensayar un verdadero régimen democrático (de democracia económica, social y política)⁹¹. Por ello no com-

88 V. capítulos 8 y 9.

89 Tal como lo señala GINO GERMANÍ, “se trata de sociedades *más pequeñas*, en que los derechos, aunque en teoría ejercidos por los ciudadanos, estaban en la práctica restringidos a una minoría entre ellos. El mero hecho demográfico del extraordinario crecimiento de la población nos coloca en una situación radicalmente distinta. Además, estas masas ya no están excluidas del ejercicio del poder político o por lo menos ya no quieren estarlo y de algún modo hay que contar con ellas para gobernar”..., “están dadas las condiciones para que la democracia de minorías del reciente pasado se transforme en una democracia en que realmente todos participen”. V. GINO GERMANÍ, *Política y Sociedad en una época de transición*. Buenos Aires, 1966, p. 235. Es interesante destacar la apreciación de E. WOLF en relación a las instituciones constitucionales venezolanas: “Debemos guardarnos de considerar como verdadera democracia —dice— las pseudo —elecciones y los pseudo— Congresos de América Latina; pero sería un error decir que la raza y el clima hacen imposible una evolución democrática. La América Latina probablemente nunca tendrá la democracia liberal que tuvo Inglaterra en el siglo pasado; este sistema presupone una numerosa clase media que no existe. La democracia liberal tiende a desaparecer en todas partes a favor de un Estado cuyo primer deber es la intervención económica en favor de la masa pobre del pueblo”, *op. cit.*, tomo I, p- 17.

90 En este sentido, es que entendemos lo que RIGGS afirma categóricamente al indicar que el precio de la democracia puede ser un desarrollo lento en la esfera económica; *cit.* por JOSEPH LA PALOMBARA en el libro J. La Palombara (ed.), *Burocracia y Desarrollo Político*. Buenos Aires, 1970, p. 34.

91 En este sentido coincidimos con la apreciación de que América Latina, para su desarrollo, ha ensayado todos los regímenes políticos, pero nunca ha ensayado el régimen democrático. VÍCTOR ALBA concluye: “Todo ha sido ensayado: dictaduras eficientes y dictaduras corrompidas; el militarismo de animales uniformados y el

partimos la tesis de que la democracia, en sí misma, haya demostrado su incapacidad de servir de instrumento político del desarrollo, pues lo que hemos tenido en América Latina es la imitación de segunda mano de una democracia parlamentaria perteneciente a otras épocas, a otros países y establecida para otros problemas⁹². En este sentido, es frecuente la opinión en Venezuela, inclusive expresada de buena fe, de que después del experimento democrático de los últimos años y de los fracasos que hemos tenido en impulsar definitivamente el país hacia objetivos de desarrollo económico y social, la culpa de dichos fracasos es atribuida a la democracia. Aquí de nuevo, surge la pregunta ¿a cuál democracia? Si dichas opiniones se refieren al esquema representativo que nuestra Constitución consagra y que se desarrolla legal y políticamente a través de nuestros sistemas electorales y de partidos, evidentemente que tienen razón, pero ello no debe confundirse con el régimen democrático, considerado en sí mismo. Las fallas están en los mecanismos o sistemas políticos que hemos adoptado para operar el régimen democrático y no en la democracia en sí misma, la cual, como consecuencia de las inadecuaciones de dichos sistemas, no hemos llegado a ensayar realmente, o no hemos llegado a legitimar⁹³ y, quizá, la demostración de ello está en la permanente búsqueda por cristalizar un real régimen democrático que se observa en toda la historia política latinoamericana, lo que, inclusive, ha llegado a considerarse como uno de los valores culturales estables de América Latina⁹⁴: cada vez que ha habido un golpe militar en nuestros países, con algunas recientes excepciones, el régimen militar después de varios ensayos ha desembocado en la búsqueda del régimen democrático⁹⁵, pero con inadecua-

militarismo de hombres inteligentes; liberalismo anticlerical y explotador; conservatismo clerical y paternalista; falsas revoluciones y auténticas revoluciones. Todas han fallado (excepto auténticas revoluciones en pocos países). Las masas continúan sumergidas, el poder continúa en manos de la oligarquía latifundista, el nivel de vida de las masas decae mientras mejora la existencia de minorías. Ninguno de los sistemas que han sido probados ha sido capaz de traer el progreso a América Latina. Lo único que no ha sido probado es la democracia, la real democracia, la democracia que es a la vez política, social y económica, que es el gobierno del, por y para el pueblo". V. VÍCTOR ALBA, *Alliance Without Allies*, N. Y., 1965, p. 125.

- 92 Con esto coincide A. PINTO al señalar que está generalmente aceptado en América Latina que la imitación de segundo rango de los sistemas democráticos y parlamentarios son inadecuados para tratar con los problemas que requieren inmediata solución. V. A. PINTO, "Political Aspects of Economic Development in Latin America", en Claudio Veliz (ed.), *Obstacles to change in Latin America*, Oxford, 1965, pp. 31 y 32. A lo sumo, como dice V. ALBA, hemos probado (y no siempre ni en todas partes) una imitación de la democracia representativa, pero nunca hemos experimentado la democracia, *op. cit.*, p. 125.
- 93 Cfr. CH. ANDERSON, "The Latin American Political System", en Robert D. Tomasek (ed.), *Latin American Politics*, 1970, p. 29 y en *Politics and Economic Change in Latin America*, Princeton, 1967, p. 108.
- 94 V. Ch. ANDERSON, *op. cit.*, p. 379. En este sentido, Jacques Lambert destaca la paradoja de la vida política latinoamericana de que pocos pueblos como los nuestros han mantenido tan gran fidelidad al ideal de la democracia política, pero pocos pueblos han conocido tan frecuentemente la dictadura. V. J. Lambert, *op. cit.*, p. 165.
- 95 FERDINAND A. HERMENS, en este sentido destaca el ciclo democracia-dictadura-democracia, tan característico de América Latina, en "Constitutionalism Freedom

dos sistemas o mecanismos, que no han llevado a una real democracia participativa⁹⁶.

Las fallas en el primero de los elementos de la democracia liberal, es decir, las fallas de la representación popular tal como se ha regulado en América Latina, y en particular en Venezuela, deben situarse en lo inoperante de la misma para lograr una real participación de las mayorías en los procesos políticos⁹⁷, la cual se limita al momento en que, como señala Furtado, "los votos se cambian por promesas electorales"⁹⁸, las cuales, después, por la ausencia de participación, los gobiernos formalmente democráticos no son capaces de satisfacer⁹⁹. En definitiva, por tanto, el reto que tiene planteado la democracia en Venezuela y en general, en América Latina, es el de la construcción de una democracia participativa en lugar de la democracia formal que hoy existe en muchos de nuestros países; pero teniendo en cuenta que si la democracia se opera imperfectamente en nuestros países, no es por el carácter "latinoamericano" de nuestros pueblos¹⁰⁰, sino porque no hemos sabido darle un contenido participativo, y es este aspecto de la participación política el que distingue la todavía no lograda democracia latinoamericana de la de otros países¹⁰¹. Nuestras democracias, en efecto, no sólo no han sido capaces de asegurar la participación de las mayorías en los procesos políticos y

and Reform in Latin America", en F. B. Pike (ed.), *Freedom and Reform in Latin America*, 1959, p. 115.

- 96 Parecería, en este sentido, que América Latina *no quiere* aprender de su propia historia, es preciso por tanto, recordar las expresiones de Santayana y Marx, resumidas por V. ALBA: "Esos que no aprenden de la historia están condenados a repetirla (Santayana), y cuando la historia se repite, lo que fue una tragedia la primera vez será una comedia la segunda (Marx)", *op. cit.*, p. 226; y las tragedias provocadas por los fracasos de los sistemas políticos electorales y de partidos en América Latina, que han conducido al aniquilamiento de la democracia, han sido comedias en nuestros países, en las cuales los participantes han seguido siendo las minorías quienes las representan para ellos mismos, continuando las mayorías cada vez más desamparadas, de nuestros países, al margen de la función.
- 97 *Cfr.* O. SUNKEL, "Change and Frustration in Chile", en Claudio Veliz (ed.), *op. cit.*, p. 126; GEORGE C. LODGE, *Engines of Change*, N. Y., 1970, p. 61.
- 98 CELSO FURTADO, "Political obstacles to economic growth in Brazil", en Claudio Veliz (ed.), *op. cit.*, p. 157.
- 99 V. en relación al dilema que se plantea entre las expectativas electorales y las realizaciones gubernamentales por la ausencia de relaciones entre el Gobierno y la comunidad, HELIO JAGUARIBE, *Economic and Political Development*, Harvard, 1965, p. 55. Inclusive podría destacarse cómo la ausencia de participación efectiva de las masas en los procesos políticos ha provocado que el expediente de las manifestaciones públicas sea tan utilizado en las democracias formales latinoamericanas: en ausencia de mecanismos de participación, la manifestación pública es uno de los medios sustitutivos, pero imperfectos, de participación en los procesos políticos. *Cfr.* CH. ANDERSON, *loc. cit.*, p. 17.
- 100 *Cfr.* A. PINTO, *loc. cit.*, p. 32.
- 101 *Cfr.* en este sentido, la opinión de S. HUNTINGTON cuando afirma que los sistemas políticos pueden distinguirse por el nivel de institucionalización y de participación política, en *Political Order in Changing Societies*, New Haven, 1968, p. 78.

de allí nuestro subdesarrollo político¹⁰², sino que de representativas, por tanto, tienen sólo la forma: han sido no sólo no representativas, sino "subrepresentativas"¹⁰³.

Pero si bien la ausencia de participación, derivada de la importación de una forma democrática sin imprimírsele contenido adecuado, provoca las fallas de los regímenes democráticos latinoamericanos en asumir el proceso de desarrollo, fallas que se evidencian en los sistemas políticos electorales, y de partidos, que analizaremos más adelante¹⁰⁴, también en el segundo de los elementos de la democracia liberal occidental, el de la separación de poderes, pueden detectarse fallos sustanciales. En efecto, hemos señalado que aparte de la forma representativa, las democracias liberales occidentales, y entre ellas las latinoamericanas, también incorporaron dentro de su estructura constitucional, el principio de la separación de poderes. Dejando aparte la separación (independencia y autonomía) del Poder Judicial de los otros dos clásicos poderes del Estado, garantía de la sumisión de éste a la Ley, el problema de la separación de poderes ha sido tradicional en la determinación del ámbito, del freno o contrapeso a establecerse entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El mecanismo de dividir el poder para debilitarlo, a la base de la concepción recogida por la Revolución Francesa, tenía su justificación como medio para impedir la vuelta al Antiguo Régimen absolutista, y como mecanismo para garantizar las libertades públicas. El Estado era un Estado Abstencionista, y como tal, su papel en la vida económica y social era limitado. El gobierno, en los sistemas políticos del siglo pasado, tenía por objeto garantizar el libre ejercicio de las libertades públicas, y principalmente de la libertad económica, y de allí que para ello lo adecuado eran estructuras políticas débiles. Al contrario, más de un siglo después, tal como se destacó¹⁰⁵, en presencia de un Estado Intervencionista, Democrático y Social de Derecho, que tiene necesariamente que gobernar, por sus funciones de conformación de la vida económica y social, el problema a determinar es su capacidad institucional para ello, en virtud de la forma como opera la separación de poderes. No se trata, por supuesto, de que se considere que las funciones legislativas y ejecutivas deban estar refundidas en un sólo órgano estatal; sino que el problema está en determinar hasta qué punto el freno y contrapeso de los Poderes Legislativo y Ejecutivo puede ocasionar la inmovilidad del Estado e impedir que éste cumpla con los cometidos que ahora tiene encomendados. La separación de poderes, particularmente en los campos legislativo y ejecutivo, tal como se ha concebido en América Latina ha originado, en nuestro criterio, el inmovilismo del Estado y le ha impedido a éste cumplir sus cometidos, sobre todo por la ausencia de representatividad en las Asambleas denominadas representativas. El problema respecto de la separación de poderes en América Latina en la actualidad, no es por tanto el de si

102 Así lo caracteriza H. JAGUARIBE, *Economic and Political Development*, cit., pp. 53 y 54.

103 La expresión es de CHARLES ANDERSON, *op. cit.*, p. 368.

104 V. capítulos 8 y 9.

105 V. capítulos 3 y ss.

es o no garantía de las libertades públicas, sino el de si con ella el Estado puede o no gobernar. En este sentido, parecería que la propia estructura del Estado estaría concebida para conspirar contra la posibilidad de que pueda gobernar en beneficio de las mayorías por la obstinada oposición de minorías enquistadas en el Parlamento, y de la conformación de gobiernos de minorías. Si la democracia es el gobierno para las mayorías, ¿por qué en base a la aplicación de un principio concebido para otros tiempos y realidades sociopolíticas, se impide al Estado gobernar democráticamente? Insistimos, no se trata de eliminar el Parlamento y de que éste no legisle ni controle la Administración; todo lo contrario, se trata de que el Poder Ejecutivo logre efectivo respaldo mayoritario, y que el Parlamento, en efecto, legisle para las mayorías y no para minorías circunstanciales, y controle al Poder Ejecutivo; pero una cosa es control y otra cosa es inmovilizar el elemento activo de la maquinaria estatal.

La separación de poderes, que en el ámbito nacional lleva a configurar la estructura del Estado en un Poder Legislativo, un Poder Ejecutivo y un Poder Judicial, cuando lo que se tiene planteado es una política de desarrollo económico y social, que exige decisiones rápidas y audaces, muchas de ellas con visión de largo plazo, deben ser revisadas y amoldadas las exigencias de un Estado Democrático y Social de Derecho. Lo que se exige, por tanto, es la configuración del principio de la separación de poderes, como una pieza esencial que coadyuve a la consecución de los fines del Estado, y no como tantas veces ha sucedido en América Latina, al inmovilismo estatal, es decir, exige la configuración de unas instituciones políticas adecuadas al proceso de desarrollo, y por tanto que permitan al Estado gobernar, democráticamente, pero gobernar¹⁰⁶. La estructura del Estado en Venezuela, por tanto, y en particular, los mecanismos de configuración del sistema presidencial con

106 Con razón HUNTINGTON ha señalado que la más importante distinción política entre los países, concierne no a su forma de gobierno, sino a su "grado" de gobierno (*op. cit.*, p. 1), es decir, a su capacidad de convertir en realidad las aspiraciones populares crecientes. Los regímenes políticos latinoamericanos en este sentido, se distinguen de los europeos, en que muchos de éstos aseguran la formación de un Gobierno fuerte, con respaldo mayoritario, que garantice a sus países un Gobierno que gobierne; en cambio en latinoamérica parecería que las estructuras constitucionales buscan el establecimiento de Gobiernos que no gobiernen, y de mecanismos de separación de poderes, no para la construcción de Gobiernos fuertes y estables, pero controlados, sino para la conspiración contra los Gobiernos. En este sentido, HUNTINGTON observa con razón, que Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética tienen diferentes formas de gobierno, pero en los tres sistemas, el Gobierno gobierna (*op. cit.*, p. 1). En cambio en América Latina, en muchos casos, simplemente los Gobiernos no gobiernan. No se trata de una defensa a la dictadura, la cual no sería democrática; lo que está planteado en América Latina es el cese de la configuración constitucional de mecanismos institucionales que conspiran contra el Estado y contra las mayorías y la democracia, en nombre de un pretendido principio de separación de poderes que, realmente lo que configura es una lucha entre poderes, cuyo resultado es el aniquilamiento de la forma democrática de los regímenes, tal como tantas veces ha sucedido. En nombre de la separación de poderes entonces, se configuran estructuras constitucionales que impiden al propio Estado cumplir sus funciones, y como observa HUNTINGTON, tan inmoral es que un Gobierno no cumpla su cometido, como un juez corrompido, un soldado cobarde o un maestro ignorante (*op. cit.*, pp. 25 a 29).

sujeción parlamentaria que hoy existe, deben también ser revisadas y modificadas, de manera que permitan al Estado realizar sus objetivos de desarrollo económico y social, tal como se analizará¹⁰⁷.

Además del principio de la representación popular y de la separación de poderes, el tercer elemento característico de las democracias representativas es el de la jerarquía de las normas, que implica la supremacía de la Constitución que consagra los derechos y garantías de los ciudadanos, y la sumisión del Estado al Derecho. La consecuencia de este principio, es decir, el principio de la legalidad, es la necesidad de adecuadas garantías jurisdiccionales puestas a disposición de los particulares, con el objeto de que éstos puedan ejercer el control de las actividades estatales y proteger sus derechos y garantías, y la existencia de un Poder Judicial efectivamente independiente y autónomo. Este tercer principio también ha sido consagrado tradicionalmente en América Latina y en Venezuela, hasta el punto de que desde 1811 la influencia de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y de la Constitución norteamericana, se hace sentir en todas nuestras Constituciones. Asimismo, los sistemas latinoamericanos formalmente consagrados del control de la constitucionalidad de los actos del Estado, van mucho más allá de los sistemas europeos, como tendremos oportunidad de ver más adelante¹⁰⁸. En todo caso, quizá lo que está por analizarse es la real efectividad de la consagración formal de dicho control, y el acceso real de las mayorías al ejercicio de las garantías jurisdiccionales. El mismo planteamiento debe realizarse, respecto del control jurisdiccional de la legalidad de la actuación de la Administración Pública como jurisdicción contencioso-administrativa, generalmente integrada también en los cuadros del Poder Judicial, como sucede en Venezuela.

El problema, por tanto, no está en rechazar la democracia como régimen político, sino en adecuar su funcionamiento a las exigencias del desarrollo, a través de la configuración de efectivos sistemas políticos (electorales y de partido) y de gobierno. Al análisis de éstos, dentro de la perspectiva de las exigencias del Estado Democrático y Social de Derecho es que dedicaremos los próximos capítulos.

107 V. capítulo 10.

108 V. capítulo 22.

CAPÍTULO 8.

EL SISTEMA POLÍTICO ELECTORAL: LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL ABSOLUTA

El sistema político venezolano, establecido para actualizar la representación popular como el elemento esencial de nuestro régimen democrático, ha estado configurado por un determinado sistema electoral que condiciona a un también determinado sistema de partidos políticos. Se impone, por tanto, el estudio separado de ambos sistemas, por lo cual analizaremos, en primer lugar, el sistema electoral de representación proporcional, característico por lo demás de toda América Latina, así como sus consecuencias¹.

En efecto, la garantía democrática de la representación popular, según la cual, residiendo la soberanía en el pueblo éste debe ejercerla mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público², implica en Venezuela que la elección del Presidente de la República, de los Diputados y Senadores al Congreso Nacional, de los Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados Federados, y de los miembros de los Concejos Municipales, se produzca mediante sufragio universal, directo y secreto³. Responde este sistema político a la idea relativamente moderna, de que los gobernados puedan elegir o escoger a los gobernantes, producto, como se ha dicho, de la Revolución Francesa⁴. De ahí la importancia fundamental que este acontecimiento ha tenido en la evolución política de la humanidad, pues es sólo con posterioridad a ella que, aun cuando en forma relativa en su origen, el pueblo ha adquirido capacidad política y, por tanto, la posibilidad de intervenir, a través de una representación, en el manejo y control de los asuntos públicos. Con anterioridad, por tanto, los gobernantes no se escogían, sino que formaban parte del orden natural o divino. No se les escogía; simplemente se imponían a los gobernados, quienes no tenían posibilidad alguna de impugnarlos o cuestionarlos. Además, el carácter divino o sagrado de los mismos, los hacía mucho más inaccesibles y por tanto eliminaba toda idea de escogencia. El

1 V. capítulo 9.

2 El artículo 4.º de la Constitución venezolana de 1961 establece lo siguiente: “La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público”.

3 Artículos 19, 29, 148, 151 y 183 de la Constitución de 1961.

4 V. capítulo 5.

pueblo no era soberano, sólo era soberano el Monarca, y por la gracia de Dios⁵.

La elección de los gobernantes, como sistema político, sólo surge entonces cuando la soberanía pasa al pueblo; y desde el momento en que se considera que es el pueblo quien decide, la elección, como forma de designación de los gobernantes, comienza a extenderse⁶. En la actualidad, la soberanía del pueblo, y por tanto la elección de los gobernantes, al menos en las democracias occidentales, se considera como la forma natural y legítima del régimen político. La elección ha entrado ya, por tanto, en las costumbres de la civilización moderna, y ha adquirido tanta importancia, que frecuentemente surge la tendencia a confundir la democracia con la sola elección, es decir, el régimen político (democrático), con un sistema político (electoral), o al menos, a definir aquél por éste. En Occidente, se considera "democrático" al país en el cual los gobernantes son escogidos por elección, y la elección en sí misma adquiere entonces tanta importancia, que de sólo ser un elemento o mecanismo del régimen democrático, va a considerarse que éste sólo se agota en ella. En esta forma, con frecuencia se ha falseado el verdadero contenido de la democracia, que ciertamente no se agota en la elección, y de ahí que con tanta frecuencia se hable de democracia participativa en contraposición a la democracia formal o simplemente representativa⁷. En la idea roussoniana de la democracia, por ejemplo, para no retroceder a la democracia ciudadana antigua, no existía relación directa entre democracia y elección; y en la democracia antigua, por otra parte, era la idea de la participación directa la que dominaba. Por supuesto, la imposibilidad de reunir al pueblo todo en grandes asambleas, así fueran de carácter local, para dirigir los asuntos públicos, hizo surgir la teoría de la representación nacional⁸. Por ello, en los dos últimos siglos, con el desarrollo de la teoría de la representación a través de la elección, se va a identificar ésta con la democracia, e inclusive, la lucha por la conquista del sufragio universal se va a confundir totalmente con la lucha por la democracia.

En todo caso, estimamos que actualmente está claro, sobre todo en América Latina, que democracia y elección son dos cosas distintas. La primera, como régimen político, implica el gobierno no sólo por el pueblo, sino para el pueblo; la segunda, como sistema político, es uno de los mecanismos de

5 V. capítulo 4.

6 Por ello se ha dicho que la idea de escoger o elegir los gobernantes se desarrolla paralelamente a la teoría de la soberanía del pueblo; y el sufragio se universaliza a medida que esta última se extiende. En este sentido debe recordarse, que la noción de la soberanía que surge de la Revolución Francesa, como "soberanía nacional" no pertenecía al pueblo, sino a ciertos representantes de la nación. V. MAURICE DUVERGER, *Institutions politiques et Droit Constitutionnel* Vol. I, París, 1971, pp. 101 y 102.

7 V. lo indicado en el capítulo 16 y, por ejemplo, las referencias que se hacen a la democracia participativa en TOMIC, CASTILLO VELASCO y otros, *Pensamiento Comunitario*, Caracas, 1973, pp. 45 y ss.; 57 y ss.; 67 y ss.; y 97 y ss.

8 V., por ejemplo, JOHN STUART MILL, "Of the Proper Functions of Representative Bodies", en HARRY ECKSTEIN and DAVID E. APTER, *Comparative Politics*, N.Y., 1963, pp. 104 y ss.

concreción del régimen político; y de allí la tendencia por transformar la democracia formal en nuestros días, que se agota en la elección, en una democracia económica y social a la vez que política, que garantice la real participación del pueblo en los beneficios económicos y sociales de la nación y en su gestión.

En el caso de Venezuela, el país, desde la primera Constitución de 1811, conoce de un sistema electoral⁹, aun cuando la democracia no haya sido persistente y más bien casi inexistente. Y si hoy, como se dijo, el sistema electoral está caracterizado por la existencia del sufragio universal, directo y secreto y que otorga representación proporcional a las minorías, ello es fruto de una larga evolución que va de un sufragio limitado o restringido a un sufragio universal; de un sufragio indirecto a un sufragio directo; de un sufragio a veces público a un sufragio secreto; y de un sufragio mayoritario a un sufragio de representación proporcional de las minorías. En estos cuatro puntos puede situarse la evolución del sistema electoral venezolano, los cuales analizaremos separadamente.

El primero de los aspectos que marca la evolución señalada, es el que va de un sufragio originalmente limitado a un sufragio universal como el actualmente en vigor, es decir, que no está limitado por condiciones económicas o de fortuna o por aspectos particulares de la capacidad o situación física del elector¹⁰. La universalidad del sufragio, que no admite restricciones por razones de sexo, fortuna o condición social, sin embargo, es sólo una realidad constitucional desde 1946. En efecto, a pesar de que la elección para los miembros del Congreso que en 1811 aprobó la primera Constitución Republicana de Venezuela se realizó mediante sufragio universal, excluidos sólo los esclavos, el propio texto constitucional de 1811¹¹ establece restricciones particularmente de carácter económico en el ejercicio del sufragio, el cual se reserva a los varones¹². Sólo es a partir de la Constitución de 1857 cuando se eliminan los requisitos económicos para tener la condición de elector¹³ y sólo

9 V. las referencias en el capítulo 6.

10 De acuerdo con la Constitución de 1961, “son electores, todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho (18) años de edad y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política” (art. 11). La Ley Orgánica del Sufragio de 3 de septiembre de 1973 (v. en *Gaceta Oficial* número 1.609, extraordinario de dicha fecha) aclara (art. 7.º) que la interdicción civil debe derivar de sentencia definitivamente firme y la inhabilitación política de condena penal que la conlleve, como pena accesoria. Dicha Ley agrega (art. 7.º), que “los miembros de las fuerzas armadas no ejercerán el sufragio mientras permanezcan en servicio militar activo”, lo cual parecería destinado a garantizar el carácter de “institución apolítica, obediente y no deliberante” que las Fuerzas Armadas Nacionales tienen de acuerdo al artículo 132 de la Constitución.

11 V. los textos en notas números 11 y 18 del capítulo 6.

12 V. artículos 26 a 30 de la Constitución de 1811, en Luis MARIÑAS OTERO, *Las Constituciones de Venezuela*. Madrid, 1965, pp. 131 y 132. Todas las citas y referencias a los textos constitucionales anteriores a 1961 se harán en las notas sucesivas indicando la página respectiva de esta obra. Dichos textos pueden verse también en ULISES PICÓN RIVAS, *Índice Constitucional de Venezuela*. Caracas, 1944.

13 V. artículo 12 de la Constitución de 1857, *loc. cit.*, p. 258.

es en el Estatuto Electoral de 1946 cuando se consagra expresamente el voto femenino¹⁴. Debe destacarse que para tener la condición de ciudadano, y por tanto de elector, las Constituciones de 1819 a 1857¹⁵ exigían saber leer y escribir, lo cual limitaba el sufragio respecto a los analfabetos. Esta condición se eliminó en la Constitución de 1858¹⁶, llegando la Constitución de 1864 a limitar el sufragio sólo a los menores de dieciocho años¹⁷, como consecuencia, ciertamente, del igualitarismo derivado de nuestras Guerras Federales¹⁸. A esta sola restricción, la Constitución de 1893 agregará también, como restricción, la interdicción declarada por sentencia ejecutoriada de los Tribunales competentes¹⁹. Esta situación permanece regulada en igual forma en el texto Constitucional de 1901²⁰, siendo la Constitución de 1904 la que por primera vez en la evolución constitucional venezolana remite *a la ley* la posibilidad de establecer restricciones al sufragio, cambiando la reserva constitucional existente hasta ese momento²¹. Esta situación se mantiene hasta el texto Constitucional de 1925, el cual vuelve a establecer reserva constitucional en las limitaciones al ejercicio del sufragio, otorgando la calidad de electores a los venezolanos mayores de veintiún años que no estén sujetos a interdicción ni a condena penal que envuelva la inhabilitación política, lo cual se mantendrá hasta la Constitución de 1931²². La Constitución de 1936, restringe aún más el derecho al sufragio²³, siendo de observar que, paradójicamente, la Constitución que se dicta a la caída del dictador Gómez, y que abre la transición hacia el régimen democrático, estableció de nuevo la limitación al sufragio para los analfabetos, lo que había sido eliminado desde la Constitución de 1858, y consagra expresamente la exclusión del voto femenino, lo cual no estaba establecido expresamente en los textos constitucionales anteriores²⁴. Por otra parte, la edad electoral que en 1864 había sido

14 Lo cual es acogido en la Constitución de 1947, *loc. cit.*, p. 851.

15 V. Constitución de 1819, artículo 4°; Constitución de 1821, artículo 15; Constitución de 1830, artículo 14; y Constitución de 1857, artículo 12; *loc. cit.*, pp. 166, 200, 225 y 258.

16 V. Constitución de 1858, artículo 11, *loc. cit.*, p. 280.

17 V. artículo 16, ordinal 11 de las Constituciones de 1864, 1874, 1881 y 1891, *loc. cit.*, pp. 307, 329, 352 y 377.

18 V. lo indicado en el capítulo 6.

19 V. artículo 14, ordinal 11 de la Constitución de 1893, *loc. cit.*, p. 400.

20 V. artículo 17, ordinal 11 de la Constitución de 1901, *loc. cit.*, p. 429.

21 V. artículos 10 y 17 y ordinal 11 de la Constitución de 1904, *loc. cit.*, páginas 458 y 460.

22 V. artículo 32, ordinal 12 de las Constituciones de 1925, 1928, 1929 y 1931, *loc. cit.*, pp. 619, 655, 691 y 727.

23 Lo atribuyó a “los venezolanos varones, mayores de veintiún años, que sepan leer y escribir y que no estén sujetos a interdicción ni a condena penal que envuelva la inhabilitación política”, artículo 32, ordinal 14 de la Constitución de 1936, *loc. cit.*, p. 767.

24 V. nota número 16 de este capítulo 8. Es de destacar que la no exclusión del voto femenino en los textos constitucionales posteriores a 1858, si bien no condujo a su admisión, al menos dio origen a que se discutiera su posibilidad. La Constitución de 1936, al contrario, lo excluyó expresamente.

reducida a dieciocho años, en la Constitución de 1936, siguiendo la línea de las constituciones posteriores a 1925, se eleva a veintiún años. Con posterioridad a la Constitución de 1947, la universalización del sufragio se produce en Venezuela en los términos que se señaló anteriormente²⁵, permitiéndose, inclusive, la participación de los extranjeros en las elecciones municipales, siempre que tengan más de diez años en calidad de residentes en el país, con uno de residencia en el Distrito de que se trate²⁶.

El segundo elemento de la evolución del sufragio en Venezuela lo marca la transición del sufragio indirecto al sufragio directo, es decir, de un sistema electoral en el cual los electores no escogen directamente los gobernantes, sino a través de unos delegados que serán electores en segundo grado, a un sistema en el cual los electores escogen inmediata y directamente los gobernantes. En este aspecto, la evolución venezolana no es constante, y para su análisis debe distinguirse la elección para Presidente de la República de la elección para las Asambleas de representantes.

En las elecciones presidenciales, desde la Constitución de 1830²⁷ hasta la Constitución de 1858, el sistema electoral fue indirecto y la elección del Presidente de la República se realizó por Colegios electorales o Asambleas electorales, electos a su vez por sufragio restringido²⁸; y desde la Constitución de 1858 hasta la de 1874, la elección se realizó en forma directa por los electores, en sufragio fundamentalmente universal²⁹. En la Constitución de 1881 se estableció de nuevo la elección indirecta del Presidente de la República, la cual se realizó por un Consejo Federal designado por el Congreso³⁰ regulación que permaneció en la Constitución de 1891³¹. La Constitución de 1893 vuelve a establecer el sistema electoral directo y secreto³², lo cual se eliminará de nuevo en la Constitución de 1901, al establecer un sistema electoral indirecto para Presidente de la República con participación de los Concejos Municipales³³. A partir de ese texto constitucional y hasta la Constitución de 1936, el sistema electoral para Presidente continuará siendo indirecto, efectuándose la elección por el Congreso³⁴ o por un Cuerpo Electoral designado

25 V. nota número 10 de este capítulo 8.

26 V. artículo 11 de la Constitución de 1961 y artículo 8 de la Ley Orgánica del Sufragio de 1973.

27 En las Constituciones de 1811, artículo 76; de 1819, artículo 1.º, título VII, sección segunda; de 1821, artículo 34, la elección también se reguló en forma indirecta, aun cuando nunca tuvieron oportunidad de ser realizadas, *loc. cit.*, pp. 140, 177 y 202.

28 V. Constitución de 1830, artículo 105; Constitución de 1857, artículo 59, *loc. cit.*, pp. 238 y 266.

29 V. Constitución de 1858, artículo 81; Constitución de 1864, artículo 63, y Constitución de 1874, artículo 63, *loc. cit.*, pp. 289, 313 y 336.

30 V. Constitución de 1881, artículos 61 y ss., *loc. cit.*, p. 359.

31 V. Constitución de 1891, artículos 61 y ss., *loc. cit.*, p. 383.

32 V. Constitución de 1893, artículo 63, *loc. cit.*, p. 407.

33 V. Constitución de 1901, artículo 82, *loc. cit.*, p. 439.

34 V. Constitución de 1901, artículo 75; Constitución de 1914, artículo 74; Constitución de 1922, artículo 74; Constitución de 1925, artículo 96; Constitución de 1928,

por éste³⁵. La Constitución de 1947 vuelve a establecer la elección del Presidente de la República en forma directa y secreta y, como se vio, mediante sufragio universal, lo cual permanecerá en la Constitución de 1953³⁶, estableciendo la Constitución vigente de 1961, que la elección del Presidente de la República se hará por votación universal, directa y secreta³⁷, disposición que ha regido las últimas elecciones de 1958, 1963, 1968 y 1973.

En cuanto a las elecciones para las Asambleas representativas, puede decirse que la elección de Senadores al Congreso Nacional, en toda nuestra evolución constitucional, con excepción de las Constituciones de 1947 y la actual de 1961³⁸ siempre fue indirecta, realizándose la elección, generalmente, por las Asambleas Legislativas de los Estados Federados³⁹ por el Congreso constituyente⁴⁰, o por los Colegios Electorales provinciales⁴¹. Actualmente, sin embargo, para formar el Senado se eligen por votación universal, directa y secreta dos Senadores por cada Estado federado y dos por el Distrito Federal⁴². En cuanto a la elección de Diputados al Congreso Nacional, la elección indirecta no ha sido una norma tan absoluta como en el supuesto de los Senadores. En efecto, desde la Constitución de 1811 hasta la Constitución de 1830⁴³ la elección de Diputados al Congreso Nacional se realizó mediante el sistema indirecto. A partir de la Constitución de 1857 hasta la vigente de 1961, puede decirse que la elección de Diputados al Congreso ha sido siempre una elección directa⁴⁴, con la sola excepción de la Constitución de 1936,

artículo 96; Constitución de 1929, artículo 96; Constitución de 1931, artículo 96; Constitución de 1936, artículo 96, *loc. cit.*, pp. 498, 551, 593, 630, 667, 702, 738 y 779.

- 35 V. Constitución de 1904, artículo 70, *loc. cit.*, p. 467.
- 36 V. Constitución de 1947, artículo 192 y Constitución de 1953, artículo 104, *loc. cit.*, pp. 873 y 918.
- 37 V. Constitución de 1961, artículos 113 y 183.
- 38 V. Constitución de 1947, artículo 154, *loc. cit.*, p. 865, y Constitución de 1961, artículo 148.
- 39 V. Constitución de 1811, artículo 48; Constitución de 1821, artículo 93; Constitución de 1857, artículo 25; Constitución de 1858, artículo 49; Constitución de 1864, artículo 25; Constitución de 1874, artículo 25; Constitución de 1881, artículo 25; Constitución de 1891, artículo 25; Constitución de 1893, artículo 26; Constitución de 1901, artículo 36; Constitución de 1904, artículo 35; Constitución de 1909, artículo 40; Constitución de 1914, artículo 39; Constitución de 1922, artículo 39; Constitución de 1925, artículo 60; Constitución de 1928, artículo 60; Constitución de 1929, artículo 60; Constitución de 1931, artículo 60; Constitución de 1936, artículo 59; Constitución de 1953, artículo 70; *loc. cit.*, pp. 134, 210, 260, 284, 309, 331, 355, 379, 403, 432, 463, 493, 549, 588, 624, 660, 696, 732, 772 y 912.
- 40 V. Constitución de 1819, artículo 3.º, sección III, título VI, *loc. cit.*, p. 174.
- 41 V. Constitución de 1830, artículo 36, *loc. cit.*, p. 228.
- 42 V. Constitución de 1961, artículos 113 y 148.
- 43 V. Constitución de 1811, artículo 14; Constitución de 1819, artículo 1, sección II, título VI; Constitución de 1821, artículo 84 y Constitución de 1830, artículos 36 y 50, *loc. cit.*, pp. 130, 173, 209, 228 y 230.
- 44 V. Constitución de 1857, artículo 21; Constitución de 1858, artículo 58; Constitución de 1864, artículo 20; Constitución de 1874, artículo 20; Constitución de 1881, artículo 20; Constitución de 1891, artículo 20; Constitución de 1893, artículo 22;

que estableció una elección indirecta, por las Municipalidades de cada Estado federado, de los Diputados al Congreso Nacional⁴⁵. Debe también destacarse lo paradójico que resulta esta limitación al ejercicio directo del sufragio, en el régimen de transición, de la dictadura de Gómez al régimen democrático posterior. En la actualidad, en todo caso, la elección de Diputados al Congreso Nacional se realiza también por votación universal, directa y secreta con representación proporcional de las minorías, en el número que determina la Ley Orgánica del Sufragio según la base de población requerida, que la Constitución prohíbe que exceda para un Diputado, del 1 por 100 de la población total del país⁴⁶.

El tercer elemento de la evolución del sistema electoral venezolano está marcado por la transición del sufragio público al sufragio secreto que existe en la actualidad. En efecto, en las primeras Constituciones de la República de 1811 y 1830, el sistema de voto público fue exigido⁴⁷, y es aquí también, que la Constitución de 1857 establece el gran cambio al prever la garantía del sufragio secreto, lo cual perdura hasta 1874⁴⁸. La Constitución de ese año vuelve a establecer el sufragio público⁴⁹, lo cual será cambiado de nuevo por la Constitución de 1893 al exigir, como todas las posteriores⁵⁰, el sufragio secreto, con la sola excepción de la Constitución de 1936, que no estableció nada al respecto. La Constitución vigente de 1961, con carácter general, establece que "la legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del vo-

Constitución de 1901, artículo 32; Constitución de 1904, artículo 31; Constitución de 1909, artículo 56; Constitución de 1914, artículo 35; Constitución de 1922, artículo 35; Constitución de 1925, artículo 56; Constitución de 1928, artículo 56; Constitución de 1929, artículo 56; Constitución de 1931, artículo 56; Constitución de 1947, artículo 151; Constitución de 1953, artículo 69; Constitución de 1961, artículo 151, *loc. cit.*, pp. 259, 285, 308, 330, 354, 378, 402, 431, 462, 492, 545, 587, 623, 660, 696, 732, 864, 912 y 956.

45 V. Constitución de 1936, artículo 55, *loc. cit.*, p. 771.

46 V. Constitución de 1961, artículo 151. La Ley Orgánica del Sufragio de 1973 estableció la base de población para elegir un diputado en el 0,55 % de la población del país (artículo 3.º).

47 V. Constitución de 1811, artículos 39 y 76; Constitución de 1819, artículo 6; Constitución de 1821, artículo 24; Constitución de 1830, artículo 26, *loc. cit.*, pp. 133, 140, 168, 201 y 227.

48 V. Constitución de 1857, artículo 59; Constitución de 1858, artículos 58 y 81 y Constitución de 1864, artículo 63, *loc. cit.*, pp. 267, 285, 289 y 313.

49 V. Constitución de 1874, artículo 13, ordinal 23; Constitución de 1881, artículo 13, ordinal 22; Constitución de 1891, artículo 13, ordinal 22, *loc. cit.*, páginas 328, 350 y 375.

50 V. Constitución de 1893, artículo 13, ordinal 24; Constitución de 1901, artículo 6º, ordinal 21; Constitución de 1904, artículo 7º, ordinal 19; Constitución de 1909, artículo 12, ordinal 19; Constitución de 1914, artículo 19, ordinal 20; Constitución de 1922, artículo 19, ordinal 20; Constitución de 1925, artículo 17, ordinal 1.º; Constitución de 1928, artículo 17, ordinal 1.º; Constitución de 1929, artículo 17, ordinal 1.º; Constitución de 1931, artículo 17, ordinal 1.º; Constitución de 1947, artículos 151, 154 y 192, y Constitución de 1953, artículos 69 y 104, *loc. cit.*, pp. 398, 425, 456, 486, 540, 582, 614, 651, 687, 723, 864, 865, 873, 912 y 918.

to"⁵¹ lo cual se aplica a todas las elecciones, tanto para representantes nacionales como estatales y municipales.

El cuarto elemento que caracteriza la evolución constitucional venezolana del sistema electoral, es el que marca la transición de un sistema electoral mayoritario a uno minoritario. Paradójicamente, los tres elementos evolutivos anteriores configuran un proceso de "democratización" del sufragio al hacerlo ahora universal, directo y secreto; sin embargo, el cuarto elemento sigue una dirección inversa: dificultar la formación de gobiernos capaces de representar las mayorías nacionales. En efecto, la transición de un sistema electoral mayoritario a uno minoritario debe analizarse distinguiendo las elecciones para Presidente de la República de aquellas destinadas a elegir los miembros de las Asambleas representativas.

En la elección de Presidente de la República, la evolución ha marcado una transición de un sistema electoral de mayoría calificada a un sistema de mayoría relativa. En efecto, las Constituciones de 1811 a 1857 exigieron una mayoría de las dos terceras partes de la votación para la elección presidencial⁵² previendo la Constitución de 1857, por ejemplo, el recurso a una segunda votación entre los dos candidatos que hubieren logrado mayor número de votos, cuando ninguno hubiere obtenido la mayoría calificada⁵³. La exigencia de la obtención de las dos terceras partes de la votación para la elección de Presidente fue modificada por la Constitución de 1858, la cual exigió la mayoría absoluta, exigencia que permaneció en el texto constitucional hasta la Constitución de 1922⁵⁴. Las constituciones posteriores de la dictadura Gomecista no consagraron proporción determinada para la elección presidencial, la cual era regida en todo caso por los deseos del dictador: y, paradójicamente, la Constitución de transición de 1936, siguió el ejemplo de las constituciones que la precedieron, al no establecer porcentaje alguno para la elección presidencial⁵⁵. A partir de la Constitución de 1947 hasta la actual, se consagra expresamente la elección directa del Presidente de la República, por

51 V. Constitución de 1961, artículo 113.

52 V. Constitución de 1819, artículo 7°; Constitución de 1830, artículo 105; y Constitución de 1857, artículo 59; *loc. cit.*, pp. 177, 238 y 267. No se hace referencia a la Constitución de 1811 porque se trata de la única, en nuestra evolución constitucional, que consagraba un ejecutivo colegiado de tres miembros.

53 V. Constitución de 1857, artículo 59; *loc. cit.*, p. 267.

54 V. Constitución de 1858, artículo 83; Constitución de 1864, artículo 65; Constitución de 1874, artículo 65; Constitución de 1893, artículo 65; Constitución de 1901, artículo 82; Constitución de 1904, artículo 72; Constitución de 1909, artículo 77; Constitución de 1914, artículo 76; y Constitución de 1922, artículo 76; *loc. cit.*, pp. 289, 314, 336, 408, 439, 468, 498, 552 y 594. No se hace referencia a las Constituciones de 1881 y 1891, pues éstas establecieron la elección del Presidente por un Consejo Federal. V. nota número 31 de este capítulo 8. Es de destacar que entre 1858 y 1881 la elección presidencial fue directa. V. nota número 29 de este capítulo 8.

55 Las leyes electorales de la época, sin embargo, mantuvieron la fórmula de la mayoría absoluta que se había establecido constitucionalmente hasta 1922.

mayoría relativa de votos⁵⁶, es decir, es electo el candidato que obtenga el mayor número de votos.

En el campo de la elección de representantes, la evolución se caracteriza por la transición del sistema de escrutinio mayoritario al sistema de representación proporcional. En efecto, el sistema de escrutinio mayoritario para la elección de Senadores y Diputados fue el único conocido en Venezuela hasta el año 1945⁵⁷, cuando el Estatuto Electoral dictado por la Junta Revolucionaria de Gobierno en ese año, para la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente, previo por primera vez en nuestra historia constitucional el sistema electoral de representación proporcional. Este sistema, posteriormente, consagrado en la Constitución de 1947⁵⁸, es el vigente en la actualidad⁵⁹. Debe destacarse que quizá fue consagrado en 1947 y posiblemente tuvo razón de ser en los primeros años de 1960, dada las situaciones, en ambas fechas, de transición hacia el régimen democrático, con el objeto de que ningún partido dominara en forma absoluta las Cámaras Legislativas. Las sucesivas dictaduras de principios del siglo hasta 1936 y de la década de los cincuenta parecen haber producido esta reacción contra el absolutismo.

Como resultado de esta evolución, en la actualidad, el sistema electoral venezolano es universal, directo, secreto y de escrutinio minoritario, con la exigencia de sólo una mayoría relativa (simple mayoría) para elegir Presidente de la República, y de la aplicación del principio de la representación proporcional de las minorías para la elección de los miembros de las Cámaras Legislativas, mediante listas bloqueadas, en 23 circunscripciones electorales (equivalentes a los 20 Estados, los dos Territorios Federales y el Distrito Federal), con población variable, pero muy densa en algunos⁶⁰. Esta situación venezolana, en todo caso, no es extraña, si se analizan los sistemas electorales de los demás países latinoamericanos que conocen de elecciones⁶¹.

56 V. Constitución de 1947, artículo 192 y Constitución de 1953, artículo 104; *loc. cit.*, pp. 873 y 918; y Constitución de 1961, artículo 183.

57 V. en este sentido la opinión de E. WOLF, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, tomo I, p. 209.

58 V. Constitución de 1947, artículo 83, *loc. cit.*, p. 852.

59 En diversos artículos, la Constitución vigente consagra expresamente el sistema de la representación proporcional de las minorías: artículo 19, para la elección de diputados a las Asambleas Legislativas; artículo 148, para la elección de senadores; y artículo 151, para la elección de diputados al Congreso. Además el artículo 313, de carácter general, agrega que "La legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto y consagrará el derecho de representación proporcional de las minorías".

60 Para las elecciones de 1973, la población electoral estuvo dividida así:

Estado Anzoátegui	213.661	4,58 %
Estado Apure	29.282	1,35 %
Estado Aragua	19.268	5,10 %
Estado Barinas	89.325	1,91 %
Estado Bolívar	169.570	3,36 %
Estado Carabobo	294.441	6,31 %

Ahora bien, estudiados comparativamente los resultados de los procesos electorales de 1946 y 1947 y desde 1958 hasta 1973, se puede constatar que el sistema electoral minoritario en Venezuela ha producido diversos e importantes efectos. Con la momentánea excepción de los resultados electorales de 1973, debido a la pronunciada polarización que distorsionó, como es natural, la lógica del sistema electoral⁶², puede decirse que entre 1946 a 1973, la aplicación del principio de la representación proporcional en el ejercicio del gobierno y en la integración de las Cámaras Legislativas, condujo a que los gobiernos electos, a medida que el sistema se aplicó, fueran electos con cada vez menos respaldo popular, y que la integración a las Asambleas representa-

Estado Cojedes	41.881	0,89 %
Estado Falcón	177.814	3,81 %
Estado Guárico	131.306	2,81 %
Estado Lara	297.869	6,38 %
Estado Mérida	145.680	3,12 %
Estado Miranda	402.449	8,63 %
Estado Monagas	130.952	2,37 %
Estado Nueva Esparta	57.558	1,10 %
Estado Portuguesa	134.844	2,80 %
Estado Sucre	197.838	4,24 %
Estado Táchira	177.230	3,80 %
Estado Trujillo	163.532	3,50 %
Estado Yaracuy	97.208	2,08 %
Estado Zulia	544.092	11,67 %
Distrito Federal	863.179	18,51 %
Territorio Amazonas	10.029	0,21 %
Territorio Delta Amacuro	<u>19.463</u>	<u>0,41 %</u>
TOTAL	4.661.252	100 %

Fuente: Consejo Supremo Electoral, 1973, tomado de *El Nacional*, Caracas, 3 de diciembre de 1973, p. D-8

- 61 En general, para la elección de Presidente de la República sólo se exige la simple mayoría y, excepcionalmente, algunos países como Argentina y Guatemala exigen mayoría absoluta, o como Costa Rica, que exige el 70 % de los votos válidos. Para la elección de los miembros de las Asambleas representativas, puede decirse que con la sola excepción importante de México, la elección se realiza por el sistema de representación proporcional de las minorías como regla general en América Latina. Es sólo en la reforma constitucional de 1963 que en México el sistema mayoritario absoluto tradicional comenzó a adquirir carácter relativamente mixto, lo cual se ha reforzado por la reforma constitucional de 1972, al admitirse los denominados "diputados de partidos" en representación de los partidos minoritarios. V. los textos en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de junio de 1963 y de 14 de febrero de 1972, y la nota número 80 de este capítulo 8. *Cfr.*, en general, MARUJA DELFINO DE PALACIOS, *Las Constituciones Americanas y la forma de elección Presidencial*. Cuadernos del Instituto de Estudios Políticos, número 15. Caracas, 1968, pp. 15 y ss.; y RONALD H. MCDONALD, *Party Systems and Elections in Latin America*. Chicago, 1971.
- 62 V. lo indicado en los capítulos 9 y 11.

tivas diera lugar a una progresiva atomización de las fuerzas políticas en ellas representadas.

En efecto, si se compara el número de votos y los porcentajes en la votación que han obtenido los sucesivos Presidentes de Venezuela, resulta que en cinco elecciones (1947-1968) se produjo un descenso de un 74,47 por ciento en 1947 a 29,13 por ciento en 1968. En 1973, la polarización política en la votación modificó la línea porcentual lógica decreciente, habiendo obtenido el candidato triunfador el 48,77 por ciento de la votación. Los votos y porcentajes obtenidos en el período 1947-1973, fueron los siguientes:

VOTACIÓN PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA⁶³

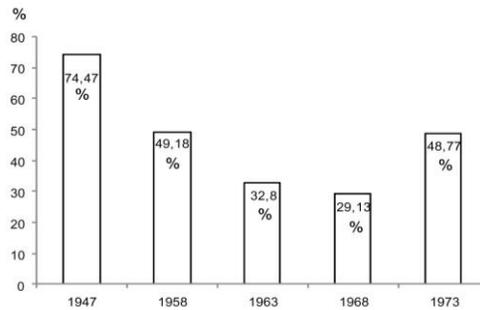
(Años: 1947-1973)

(Números de votos y porcentaje en relación al total de votos válidos emitidos)

Presidente ⁶⁴	Año	Nº de votos	%
Rómulo Gallegos	1947	871.752	74,47
Rómulo Betancourt	1958	1.284.092	49,18
Raúl Leoni	1963	957.699	32,80
Rafael Caldera	1968	1.075.375	29,13
Carlos Andrés Pérez	1973	2.122.427	48,77

Esta situación puede reflejarse gráficamente de la manera siguiente:

VARIACIÓN PORCENTUAL DE LOS VOTOS EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES, 1947-1973

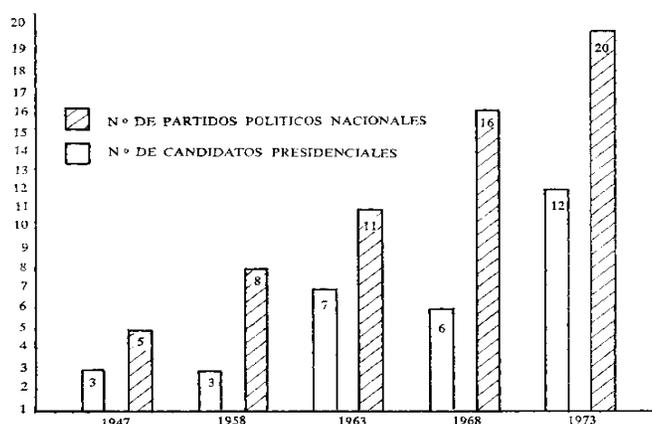


63 Los datos han sido tomados de BORIS BUNIMOV PARRA, *Introducción a la Sociología Electoral Venezolana*. Caracas, 1968; C. S. E. *Memoria y Cuenta*. Caracas, 1969; y *El Nacional*, Caracas, 21 de diciembre de 1973, p. A-1.

64 Los Presidentes Rómulo Gallegos, Rómulo Betancourt, Raúl Leoni y Carlos Andrés Pérez fueron candidatos del Partido Acción Democrática (AD). El Presidente Rafael Caldera, fue candidato del Partido Social Cristiano (COPEI).

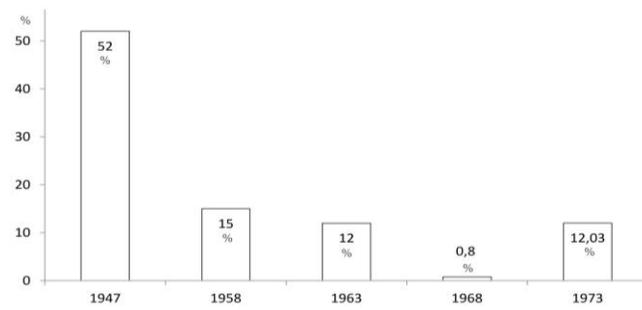
Ahora bien, en cuanto al número de candidatos presidenciales participantes en el proceso electoral, al contrario, se evidenció un aumento considerable al pasarse de tres candidatos presidenciales y cinco partidos participantes en 1947; tres candidatos y ocho partidos en 1958; siete candidatos y once partidos en 1963; seis candidatos y dieciséis partidos en 1968; a doce candidatos presidenciales y veinte partidos políticos nacionales en 1973. Esta variación puede apreciarse gráficamente en la siguiente forma:

NÚMERO DE CANDIDATOS Y PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES, 1947-1973



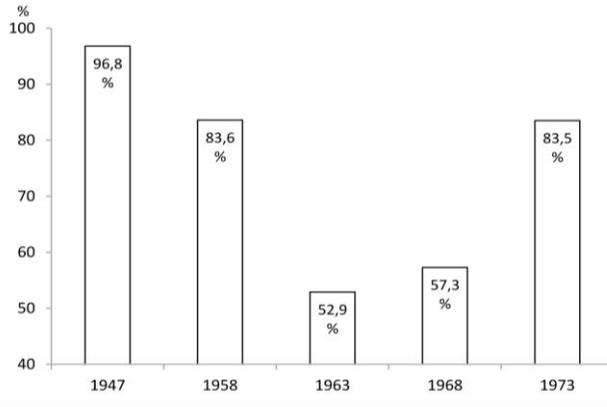
Por otra parte, la diferencia porcentual de votos entre el candidato electo como Presidente de la República y el que obtuvo la segunda mayor votación se ha ido reduciendo progresivamente, y así, del 52 por ciento del total de la votación en 1947, pasó a sólo el 0,89 por ciento del total de la votación en 1968, y al 12,03 por ciento en 1973, pues en todo caso era imposible que pudiera bajar más. Este descenso puede apreciarse gráficamente, en la forma siguiente:

DIFERENCIA PORCENTUAL DE LA VOTACIÓN OBTENIDA POR LOS DOS PRINCIPALES CANDIDATOS EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES, 1947-1973



Por otra parte, es conveniente señalar que en términos generales, el porcentaje de votos obtenidos por los dos primeros partidos en las elecciones presidenciales demuestra, salvo en el caso de polarización electoral como en 1973, un progresivo descenso, tal como se aprecia del siguiente gráfico:

VARIACIÓN PORCENTUAL DE LA VOTACIÓN OBTENIDA POR LOS DOS PRINCIPALES CANDIDATOS EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES, 1947-1973



Estas cifras demuestran, por lo que a la elección presidencial se refiere, y particularmente en las oportunidades en que la lógica del sistema minoritario ha funcionado, es decir, hasta la elección de 1968⁶⁵, una pérdida progresiva de respaldo popular al candidato electo y una difusión también progresiva de la votación entre los diversos candidatos. El sistema minoritario de elección presidencial (o de mayoría relativa o simple mayoría), en realidad, implica la elección de un Presidente con menos respaldo minoritario en lugar de con respaldo mayoritario. En esta forma, la oposición política al Presidente electo es automáticamente posible hasta un porcentaje igual a la diferencia de su votación y el total de votos, por lo que en el período 1968-1974, teóricamente la oposición popular al Presidente de la República pudo haber sido del 70

65 Como se dijo, la polarización política de la votación en 1973, entre los candidatos de los Partidos Acción Democrática (AD) y (COPHI), distorsionó momentáneamente la lógica de funcionamiento del sistema electoral minoritario, tal como también se distorsionó en las elecciones chilenas en marzo de 1973, realizadas también bajo un sistema minoritario *de* representación proporcional, por la misma razón de polarización. Debe destacarse además, que la polarización política no sólo puede distorsionar la lógica minoritaria de los sistemas de representación proporcional, sino que también puede operar en sentido contrario con los sistemas electorales mayoritarios, produciéndose la distorsión en sentido contrario, tal como sucedió en las elecciones francesas de marzo de 1973. V. lo indicado en el capítulo 9, particularmente en sus notas números 53 y 54. En todos estos casos, una polarización política entre gobierno y oposición, distorsiona momentáneamente la lógica de funcionamiento de cualquier sistema electoral, salvo que el fenómeno de polarización perdure, lo cual depende de la dinámica política concreta.

por ciento de la población del país⁶⁶. Por supuesto que ésta es una cifra teórica, pues la aplicación de las reglas del juego adoptadas en nuestro sistema de partidos, tal como se verán más adelante⁶⁷, atenúan este volumen porcentual de oposición posible. En todo caso, el sistema de mayoría relativa para la elección del Presidente de la República conlleva un debilitamiento *ab initio* de la posición del gobierno y del Presidente, sobre todo si a la elección presidencial minoritaria (simple mayoría) se acompaña una integración atomizada proporcional en el Congreso. Este ha sido el caso de Venezuela en la década de los sesenta. En todo caso, la elección presidencial por mayoría relativa no tendría tantas consecuencias inconvenientes, si la integración del Congreso se realizara por un sistema mayoritario. Lamentablemente, todavía el mito del presidencialismo latinoamericano⁶⁸ está presente entre nosotros y se cree solucionar toda la contradicción de nuestras instituciones políticas, estableciendo un sistema de mayoría absoluta para la elección presidencial, pero sin cambiar el sistema de representación proporcional de las minorías para la elección de las Cámaras Legislativas. Esta fue la situación de Chile, que originó tantas contradicciones entre el Presidente electo por mayoría absoluta, quien sólo tenía un respaldo bastante minoritario en el Congreso⁶⁹. Sobre estas contradicciones, sin embargo, insistiremos más adelante⁷⁰.

66 En base a esto, con razón ha señalado T. E. CARRILLO BATALLA que el "error" del artículo 182 de la Constitución debe corregirse y establecerse la elección presidencial por mayoría absoluta. "De lo contrario, seguiremos viendo el contrasentido de un gobierno proclamado democrático por la Constitución, pero elevado a la cumbre del mando no por el voto mayoritario de la voluntad general como dijera Rousseau, sino con los sufragios de una pequeña fracción del pueblo." *V. Historia crítica del concepto de la Democracia*, tomo I. Caracas, 1973, p. 83.

67 V. lo indicado en los capítulos 10 y 11.

68 V. lo indicado en el capítulo 12.

69 *Cfr.* JOAN E. GARCÉS, "Chile, 1971: A Revolutionary Government within a Welfare State", en KENNETH MEDHURST, *Allende's Chile*, London, 1972, p. 45; y J. BIEHL DEL RÍO y GONZALO FERNÁNDEZ R., "The Political pre-requisites for a Chilean way", *idem*, p. 54. Esta es, por otra parte, la reforma "original" como la califica la Exposición de Motivos de la Ley sobre el Régimen Nacional Electoral que rigió las elecciones argentinas de marzo de 1973 y la siguiente (v. lo indicado en la nota número 47 del capítulo 9); y asimismo, ésta fue la reforma que propuso en Venezuela el Partido Social Cristiano (COPEI) a mitades de 1972 para ser aplicada en las elecciones de 1973 (v. lo indicado en la nota número 51 del capítulo 9).

70 V. capítulos 10 y 11.

ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

(Años: 1947-1973)

(Número de votos por candidatos y porcentajes en relación al total de votos válidos)

Candidatos	1947	1958	1963	1968	1973
Rómulo Gallegos	871.752 (74,47 %)				
Rafael Caldera	262.204 (22,40 %)				
Gustavo Machado	36.514 (3,12 %)				
Rómulo Betancourt		1.284.092 (49,18 %)			
Wolfgang Larrazábal		885.167 (34,59 %)			
Rafael Caldera		396.293 (16,19 %)			
Raúl Leoni			957.574 (32,80 %)		
Rafael Caldera			589.177 (20,18 %)		
Jóvito Villalba			551.266 (18,87 %)		
A. Uslar Pietri			469.366 (16,08 %)		
Wolfgang Larrazábal			275.325 (9,43 %)		
Raúl Ramos Giménez,			66.880 (2,28 %)		
Germán Borregales			9.292 (0,31 %)		
Rafael Caldera				1.075.375 (29,13 %)	
Gonzalo Barrios				1.050.806 (28,24 %)	
M. A. Burelli Rivas				826.758 (22,22 %)	
Luis Beltrán Prieto				719.461 (19,34 %)	
Alejandro Hernández				27.336 (0,73 %)	
Germán Borregales				12.587 (0,34 %)	
Carlos Andrés Pérez					2.122.427 (48,77 %)
Lorenzo Fernández					1.598.929 (36,79 %)
J. A. Paz Galarra					221.864 (5,09 %)
José Vicente Rangel					183.5113 (4,21 %)
Jóvito Villalba					132.829 (3,05 %)
M. A. Burelli Rivas					33.181 (0,76 %)
Pedro Tinoco, h.					25.736 (0,59 %)
M. García Villasmil					11.567 (0,26 %)
Germán Borregales					9.396 (0,21 %)
P. Segnini La Cruz					5.185 (0,14 %)
R. Verde Rojas					4.169 (0,09 %)
Alberto Solano					1.651 (0,03 %)

Fuente: Boris Bunimov Parra, *Introducción a la Sociología Electoral Venezolana*, Caracas, 1968; C.S.E. *Memoria y Cuenta*, 1969; C.S.E. *Informaciones en E/Nacional*, Caracas, 21 de diciembre de 1973, p. A-1.

En cuanto a la elección de las Asambleas representativas, y en particular de las Cámaras Legislativas nacionales, la aplicación en Venezuela del sistema electoral minoritario de representación proporcional de las minorías ha producido consecuencias todavía más dramáticas. En efecto, por contraposición a los sistemas electorales mayoritarios, que en circunscripciones electorales de tamaño variable producen la elección de los representantes que hayan obtenido el mayor número de votos, sin consideración relativa al número de votos obtenidos por los demás candidatos; el sistema de representación proporcional de las minorías también en forma variable según los mecanismos que se adopten, tiende a asignar representación a todos los grupos políticos que participen en una elección en circunscripciones electorales generalmente grandes. Diversos mecanismos se pueden adoptar para operar la representación proporcional⁷¹ y, entre ellos, en Venezuela se ha adoptado el llamado sistema d'Hondt —denominado así en honor de su creador en Bélgica—, con listas bloqueadas, el cual, en cierta forma, es el que permite la mayor proporcionalidad en los resultados de una elección, debido a su aplicación inmediata; proporcionalidad que se perfecciona, aún más, mediante una segunda operación postelectoral que conlleva la asignación de los llamados "Senadores y Diputados adicionales"⁷².

En efecto, conforme a la Ley Orgánica del Sufragio de 1973, la representación proporcional en las elecciones de Senadores y Diputados al Congreso, de Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados y de miembros de los Concejos Municipales, opera mediante la adjudicación de las posiciones "por cociente"⁷³. Este sistema de representación proporcional de las minorías, conforme al mecanismo ideado

71 Para un cuadro sobre los diversos sistemas electorales, v. *Parliaments and Electoral Systems. A World Handbook*, Institute of Electoral Research, London, 1962.

72 A los cuales, en cierta forma, se asemejan los denominados "diputados de partido", recientemente introducidos por el sistema mexicano, para atenuar su carácter mayoritario absoluto. V. la referencia en nota número 61 de este capítulo 8.

73 Para la adjudicación por cociente se procederá —establece la ley— de la siguiente manera: "Se anotará el total de votos válidos por cada lista y cada uno de los totales se dividirá entre uno, dos, tres, cuatro y así sucesivamente hasta obtener por cada una de ellas un número de cocientes igual al de los candidatos por elegir en la circunscripción. Se anotarán los cocientes así obtenidos por cada lista en columnas separadas y en orden decreciente, encabezadas por el total de votos de cada uno, o sea, el cociente de la división por uno. Se formará luego una columna final, colocando en ella en primer término el más elevado de entre todos los cocientes en las diversas listas y, a continuación, en orden decreciente, los que le siguen en magnitud, cualquiera que sea la lista a que pertenezcan, hasta que hubiere en la columna tantos cocientes como candidatos deban ser elegidos. Al lado de cada cociente se indicará la lista que corresponde, quedando así determinado el número de puestos obtenidos por cada lista. Cuando resultaren iguales dos o más cocientes en concurrencia por el último puesto por proveer, se dará preferencia a aquella de las listas que haya obtenido el mayor número de votos y, en caso, de empate, decidirá la suerte" (artículo 13 de la Ley Orgánica del Sufragio, de 3 de septiembre de 1973).

ELECCIÓN DE DIPUTADOS POR PARTIDOS POLÍTICOS *
(Años 1946-1973)

AÑO	1946	1947	1958	1963	1968	1973
Total	160** (100%)	110 (11) (100%)	133 (6) (100%)	179 (11) (100%)	214 (17) (100%)	200 (17) (100%)
AD ***	137 (85,6%)	83 (75,4%)	73 (54,9%)	66 (36,8%)	66 (30,8%)	102 (51%)
COPEI	19 (11,8%)	19 (4) (17,2%)	19 (4) (14,2%)	39 (21,7%)	59 (27,5%)	64 (32%)
URD	2 (1,2%)	5 (4) (4,5%)	34 (25,5%)	29 (2) (16,2%)	18 (1) (8,4%)	5 (2) (2,5%)
PCV (UPA)	2 (1,2%)	3 (3) (2,7%)	7 (2) (5,2%)	-	5 (3) (2,3%)	2 (1%)
FDP				16 (1) (8,9%)	10 (2) (4,6%)	
AD.OP (PRIN)				5 (4) (2,7%)	4 (1,8%)	
IPFN (FND)				22 (2) (12,8%)	4 (3) (1,8%)	
MENI				1 (1) (0,5%)	-	
PSV				1 (1) (0,5%)	1 (1) (0,4%)	
MEP					25 (1) (11,5%)	8 (4) (4%)
CCN					21 (1) (9,8%)	7 (3) (3,5%)
MAN					1 (1) (0,4%)	
MAS						9 (3) (4,5%)
MIR						1 (1) (0,5%)
PNI						1 (1) (0,5%)
OPINA						1 (1) (0,5%)

* Entre paréntesis se indican los Diputados electos en forma "Adicional", indirecta, por la aplicación del cociente electoral nacional

** Las cifras de 1946 corresponden a la Asamblea Constituyente

*** La identificación de los partidos políticos se hace más adelante, en los capítulos 10 y 11.

Fuente: Boris Bunimov Parra, *Introducción a la Sociología Electoral Venezolana*, Caracas, 1968; Consejo Supremo Electoral, *Memoria y Cuenta*, Caracas, año, 1969; *El Nacional*, 14 y 15 de diciembre de 1973 y 8 de febrero de 1974.

ELECCIÓN DE SENADORES POR PARTIDOS POLÍTICOS *
(Años 1947 – 1973)

	1947	1958	1963	1968	1973
TOTAL	46 (4)	51 (9)	47 (5) *	52 (10)	47 (5)**
AD ***	38	32	22	19	28
COPEI	6 (2)	6 (3)	8	16	13
URD	(1)	11 (4)	7 (1)	3 (2)	1
PCV (UPA)	(1)	(2)	-	(1)	-
IPFN (FND)			5 (2)	(1)	-
FDP			4 (1)	(2)	-
AD.OP (PRIN)			(1)	(1)	-
MEP				5	(2)
CCN				4 (3)	(1)
MAS					(2)

* Entre paréntesis se indican los Diputados electos en forma "Adicional", indirecta, por la aplicación del cociente electoral nacional.

** A esta cifra deben agregarse los senadores vitalicios (ex - Presidentes Constitucionales), de acuerdo al artículo 145 de la Constitución.

*** La identificación de los partidos políticos se hace más adelante, en los capítulos 10 y 11.

Fuente: Boris Bunimov Parra, *Introducción a la Sociología Electoral Venezolana*, Caracas, 1968; Consejo Supremo Electoral, *Memoria y Cuenta*, Caracas, año, 1969; *El Nacional*, 14 de diciembre de 1973, p. C-15.

por d'Hondt y aplicado por primera vez a finales del siglo xix en Europa continental, particularmente en Bélgica, es el que ha regido en Venezuela desde 1945⁷⁴. La aplicación del sistema en el año 1946, cuando se estaba material-

- 74 Para comprender en la práctica la forma de operar de este sistema de adjudicación por cocientes, indicaremos como ejemplo, la forma cómo se operó la adjudicación de los puestos de diputados en la circunscripción electoral del Distrito Federal en las elecciones de 1963, donde se eligieron 29' diputados. En primer lugar, hay que determinar el total de votos válidos obtenidos por cada partido:

Independientes Pro Frente Nacional (IPFN)	150.059
Fuerza Democrática Popular (FDP)	103.091
Acción Democrática en el Gobierno (AD-Gobierno)	63.673
Unión Republicana Democrática (URD)	55.396
Partido Social Cristiano COPEI (COPEI)	54.675
Acción Democrática en la Oposición (AD-Oposición)	19.442

En segundo lugar, se divide el total de votos válidos obtenido por cada partido 'entre 1, 2, 3, 4 y así sucesivamente':

IPFN: 150.059, dividido entre 1: 150.059; dividido entre 2: 75.029; dividido entre 3: 50.019; dividido entre 4: 37.515, etc. FDP: 103.091, dividido entre 1: 103.091; dividido entre 2: 51.545; dividido entre 3: 34.363; dividido entre 4: 25.772; dividido entre 5: 20.618; dividido entre 6: 17.181; dividido entre 7: 14.727; dividido entre 8: 12.886, etc. AD-Gobierno: 63.673, dividido entre 1: 63.673; dividido entre 2: 31.836; dividido entre 3: 21.224; dividido entre 4: 15.918; dividido entre 5: 12.734, etc. URD: 55.396, dividido entre 1: 55.396; dividido entre 2: 27.698; dividido entre 3: 18.465; dividido entre 4: 13.849; dividido entre 5: 11.079, etc. COPEI: 54.575, dividido entre 1: 54.575; dividido entre 2: 27.287; dividido entre 3: 18.191; dividido entre 4: 13.643, etc. AD-Oposición: 19.442, dividido entre 1: 19.442; dividido entre 2: 9.721, etc.

Hecho esto, se elabora la columna final colocando en orden decreciente todos los cocientes obtenidos en un número igual a los diputados a elegir (29):

<i>Número</i>	<i>Cocientes</i>	
	<i>Mayores</i>	<i>Partido</i>
1	150.059	I. P. F. N.
2	103.091	F. D. P.
3	75.029	I. P. F. N.
4	63.673	AD-Gob.
5	55.396	U. R. D.
6	54.575	COPEI
7	51.545	F. D. P.
8	50.019	I. P. F. N.
9	37.514	I. P. F. N.
10	34.363	F. D. P.
11	31.836	AD-Gob.
12	30.011	I. P. F. N.
13	27.698	U. R. D.
14	27.287	COPEI
15	25.772	F.D.P.
16	25.009	I.P.F.N.

mente iniciando el juego democrático en Venezuela, no produjo los resultados que se observan en las elecciones de la década de los sesenta, pues los efectos negativos del mismo en cuanto al debilitamiento del poder, sólo se logran cuando se aplica en sucesivas elecciones y en circunscripciones en las cuales, por su densidad de población, se eligen al menos más de cinco representantes.

El ejemplo venezolano en este campo también es dramático, si se comparan los resultados electorales desde 1945 a 1973 a nivel de la Cámara de Diputados del Congreso y particularmente entre 1958 y 1968. En efecto, el Partido Acción Democrática, en 1946, en una Asamblea Constituyente de 160 miembros, obtuvo 137 representantes; el mismo partido, después de haber sufrido tres serias divisiones alentadas en nuestro criterio, por el mismo sistema electoral venezolano, en las elecciones de 1968, para una Cámara de Diputados compuesta por 214 miembros, sólo obtuvo 66 representantes; en otras palabras, en 1947, el partido de gobierno (AD) obtuvo una representación de 83 Diputados en una Cámara de 110 miembros, es decir, el 75,4 por 100; en tanto que en 1968, el partido de gobierno (COPEI) obtuvo una representación teórica de 59 Diputados en una Cámara de 214 miembros, es decir, sólo el 27,5 por 100⁷⁵.

17	21.437	I.P.F.N.
18	21.224	AD-Gob.
19	20.618	F.D.P.
20	19.442	AD-Op.
21	18.757	I.P.F.N.
22	18.465	U.R.D.
23	18.191	COPEI
24	17.181	F.D.P.
25	16.673	I.P.F.N.
26	15.918	AD-Gob.
27	15.005	I.P.F.N.
28	14.727	F.D.P.
29	13.849	U.R.D.

En esta forma, el total de diputados electos por cada partido de los 29 a elegir fue el siguiente:

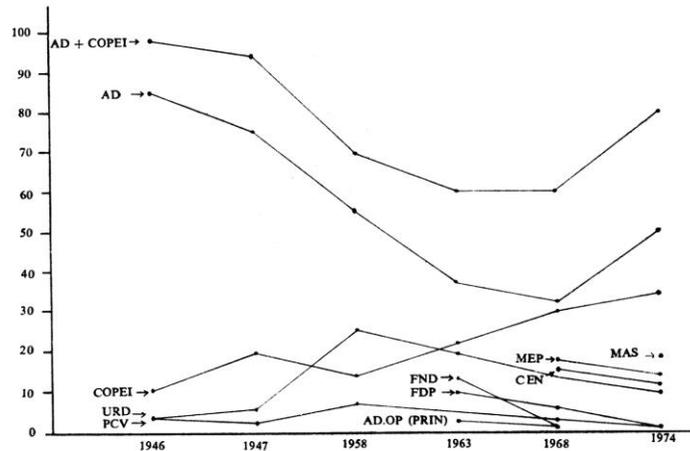
I. P. F. N.	10
F. D. P.	7
AD-Gob.	4
U. R. D.	4
COPEI	3
AD-Op.	1

75 Calificamos esta representación como “teórica”, pues de los 59 diputados que el partido COPEI eligió en sus listas en las elecciones de 1968, 10 eran del grupo conocido como Movimiento Desarrollista, que dirigía el ex-Ministro de Hacienda Pedro Tinoco, hijo, de orientación conservadora, de derecha; seis, del grupo conocido como FIP, que dirigió el editor Miguel Angel Capriles, posteriormente disuelto; dos eran del grupo conocido como MDI, en 1973 vinculado a los grupos perezjimenistas; y uno era del grupo conocido como “Partido Liberal”, que desapareció. Ello en

Este es realmente el resultado real e incontestable de la aplicación sucesiva del principio de la representación proporcional de las minorías conforme al sistema d'Hondt, en circunscripciones electorales de amplia densidad demográfica, mediante listas bloqueadas, en las cuales se eligen un número considerable de representantes⁷⁶ y siempre que no se produzca un fenómeno de polarización política como el observado en las elecciones de 1973. En esta oportunidad, el porcentaje de representación en la Cámara de Diputados del partido de gobierno, aumentó considerablemente al concentrarse la votación, materialmente, en dos partidos: Acción Democrática y COPEI. La polarización político-electoral de 1973, no sólo elevó al 51 por 100 el porcentaje de respaldo en la Cámara de Diputados del Partido de Gobierno (AD), sino que también elevó el porcentaje de respaldo en la misma Cámara del principal partido de oposición (COPEI) al 32 por 100.

En todo caso, una representación gráfica del resultado electoral entre 1946 y 1973, en lo que se refiere al respaldo de los diversos partidos políticos en la Cámara de Diputados, resultaría como sigue:

EVOLUCIÓN PORCENTUAL DEL RESPALDO POLÍTICO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS⁷⁷ DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS: 1946-1974



realidad trajo como consecuencia que a finales de su período constitucional, el Presidente Caldera sólo pudo contar con un *seguro* respaldo parlamentario de alrededor de 40 diputados, es decir, de sólo el 18,6% de la Cámara de Diputados. V. lo indicado en el capítulo 10.

76 V. lo indicado en la nota número 74 de este capítulo 8.

77 El porcentaje que se indica en 1946 es el correspondiente a la composición de la Asamblea Constituyente.

Pero la proporcionalidad y el minoritarismo del sistema venezolano no se queda en la elección directa de los representantes, sino que también se evidencia en la adjudicación de los denominados Senadores y Diputados adicionales, a nivel nacional, atribuidos mediante la aplicación del Cociente Electoral Nacional⁷⁸, y mediante el cual las menores minorías también logran

- 78 Conforme al artículo 14 de la Ley de 1973, “el cociente electoral nacional de diputados se determina dividiendo el total de votos válidos consignados en toda la República por el número fijo de representantes que deberán integrar la Cámara de Diputados, de acuerdo con la base de población establecida en la presente Ley; en cuanto al cociente electoral nacional de senadores, se dividirá el número de votos válidos entre el número fijo de senadores a elegir, conforme a lo dispuesto por la Constitución Nacional”. Ahora bien, conforme al artículo 3° de la Ley “la base de población para elegir un diputado será igual al 0,55 % de la población total del país. En cada circunscripción se elegirá el número de diputados que resulte de dividir el número de sus habitantes entre la base de población. Si hecha la división anterior resultare un residuo superior a la mitad de la base de población, se elegirá un diputado más. El Estado cuya población no alcanzare a elegir dos (2) diputados elegirá este número en todo caso. En cada Territorio Federal se elegirá un diputado. También se elegirán diputados adicionales con base en el principio de la representación proporcional de las minorías; pero en ningún caso se atribuirán a un partido político nacional más de cuatro (4) diputados adicionales”. Por otra parte, conforme al artículo 148 de la Constitución, “para formar el Senado se elegirán por votación universal y directa dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal”. De acuerdo a estas normas, en las elecciones de 1973, por ejemplo, el número de senadores fijos a elegir era de 42, y habiendo sido estimada la población del país en 1)1.772.922 habitantes, conforme a la regla legal antes indicada, la base de población (0,55 %) fue de 64.751 habitantes, y el número de diputados a elegir fue entonces el siguiente:

	<i>Censo 71</i>	<i>Diputados</i>	<i>Residuo</i>
VENEZUELA	11.772.922	174	
Distrito Federal	2.381.423	36 + 1	50.387
Estado Anzoátegui	557.971	8 + 1	39.963
Estado Apure	177.267	2 + 1	47.765
Estado Aragua	482.122	7	30.465
Estado Barinas	219.409	3	25.156
Estado Bolívar	464.889	7	11.632
Estado Carabobo	572.972	8 + 1	54.964
Estado Cojedes	104.116	2	
Estado Falcón	443.451	6 + 1	54.945
Estado Guárico	369.864	5 + 1	46.109
Estado Lara	668.142	10	20.632
Estado Mérida	364.716	5 + 1	40.961
Estado Miranda	805.464	12	28.452
Estado Monagas	346.992	5	23.237
Estado Nueva Esparta	127.470	2	
Estado Portuguesa	324.148	5	393
Estado Sucre	532.193	8	14.185

Estado Táchira	584.241	9	1.482
Estado Trujillo	406.813	6	18.307
Estado Yaracuy	241.982	3 + 1	47.129
Estado Zulia	1.547.632	23 + 1	58.359
T. F. Amazonas	13.331	1	
T. F. Delta Amacuro	34.714	1	
Total general de diputados elegidos (fijos)			174+9=183

Los anteriores datos fueron tomados de informaciones suministradas por el C. S. E. V. *El Nacional*. Caracas, 18 de agosto de 1973, p. D-1. Ahora bien, conforme a la Ley, “para la adjudicación de diputados adicionales se dividirá el número total de votos válidos obtenidos por cada partido político nacional por el cociente electoral nacional correspondiente. Si la diferencia entre este resultado y el número de puestos obtenidos por el respectivo partido en toda la República es de cuatro o más, tres o dos, se le adjudicarán cuatro (nunca más de cuatro), tres o dos puestos de diputados adicionales. Si esa diferencia es igual a uno se le adjudicará un solo puesto. Tales puestos —concluye la Ley— se le atribuirán a las listas presentadas por el respectivo partido político nacional en las circunscripciones donde, no habiendo obtenido representación o habiendo obtenido menos puestos, hubiere alcanzado mayor número de votos” (artículo 15). “Tara la adjudicación de senadores adicionales se dividirá el número total de votos obtenidos por cada partido político nacional por el cociente electoral correspondiente. Si la diferencia entre este resultado y el número de puestos obtenidos por el respectivo partido en toda la República es de dos o más, se adjudicarán dos puestos de senadores adicionales. Si esa diferencia es igual a uno, se le adjudicará un solo puesto. Tales puestos se atribuirán a las listas presentadas por el respectivo partido político en los Estados o en el Distrito Federal cuando, sin haber obtenido representación, tenga mayor votación” (artículo 16).

La operación para la adjudicación de diputados adicionales en 1963, por ejemplo, fue la siguiente:

<i>Partido</i>	<i>Total votos válidos</i>	<i>Cociente Nacional</i>	<i>División T.V.V. C. Nac.</i>	<i>Diputados Fijos obtenidos</i>	<i>Diferenc.</i>	<i>Diputados adicionales</i>	<i>Circunscrip.</i>
AD-gob	936.124	17.036	54,9	66			
COPEI	595.697	17.036	34,9	39			
URD	497.454	17.036	29,2	27	2,2	2	Barinas-Yaracuy
FND	381.600	17.036	22,4	20	2,4	2	Bolívar-Trujillo
FDP	274.096	17.036	16,09	15	1,09	1	Lara
AD-Op.	93.494	17.036	5,48	1	4,48	4	Anzoát.-- Miranda Yaracuy-Zulia
MENI	18.510	17.036	1,09	0	1,09	1	D.F.
PSV	24.670	17.036	1,45	0	1,45	1	D.F.

representación. Las bondades de la aplicación del Cociente Electoral Nacional y la adjudicación postelectoral⁷⁹ de Senadores y Diputados a quienes no hayan obtenido en forma directa un número más o menos proporcional, son evidentes, conforme al objetivo del sistema electoral minoritario: mediante dicho mecanismo, se le ha dado representación a las minorías⁸⁰.

En todo caso, y centrandó la discusión en relación al sistema electoral venezolano, la introducción de la representación proporcional en la elección directa ha cambiado el aspecto de las elecciones en Venezuela, tal como en 1945 ya lo sugería E. Wolff⁸¹. Con anterioridad a 1945, la elección mayoritaria tradicional, dado que en nuestro país no existía realmente un régimen democrático, no era más que una pura y vana formalidad⁸², empleada por la larga lista de caudillos y dictadores como fórmula para imponer su voluntad al país. La reacción contra el absolutismo, que no era producto de un sistema electoral determinado, y el rechazo a la dictadura mediante la apertura de un régimen democrático, produjo, sin embargo, los tradicionales juicios de valor sobre la "justicia" de los sistemas electorales, adoptándose el de la representación proporcional como el más "justo" y rechazándose el sistema mayoritario que, según Duguit, "conduce a la opresión de una parte de la nación por la otra, so pretexto de contener esta última unos cuantos votos más que la primera"⁸³. Los juicios de valor -"más o menos justos"- de los sistemas electorales, si bien son tradicionales entre nuestros autores de Derecho Constitucional al insistir en la justicia de los sistemas de representación proporcional de las minorías⁸⁴, estimamos que hoy están realmente superados⁸⁵. En nues-

79 Conforme al artículo 18 de la Ley la adjudicación se realiza dentro de los dos meses siguientes a la votación.

80 Sin embargo, la figura de la adjudicación de representantes "adicionales" después de efectuada la votación, no es exclusiva de los sistemas minoritarios. También existe en algunos sistemas mayoritarios para atenuar sus injusticias. Tal es el supuesto de México: frente a un tradicional sistema mayoritario de elección de representantes, en las reformas constitucionales de 1963 y 1972 se han admitido algunos elementos de representación minoritaria mediante los denominados "diputados de partido", por contraposición a los "diputados de mayoría" de acuerdo a la propia expresión de la Constitución (artículo 54). De acuerdo a ella, todo partido político nacional, al obtener el 1,5 % de la votación total en el país en la elección respectiva, tiene derecho a que se le acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta 25 como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos. Esta tendencia a otorgar representación a las minorías, lo cual no implica, por supuesto, proporcionalidad, ha sido reafirmada por el Presidente Echeverría quien en octubre de 1972 presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley Federal Electoral, en tal sentido v. nota número 61 de este capítulo 8.

81 V. E. WOLFF, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, tomo I, *cit.*, p. 234.

82 La expresión es de E. WOLFF, *ídem*.

83 *Cit.* por E. WOLFF, *op. cit.*, p. 225.

84 V. E. WOLFF, *op. cit.*, p. 226; AMBROSIO OROPEZA, *La Nueva Constitución Venezolana, 1961*. Caracas, 1969, p. 325.

85 Para un análisis general sobre la justicia de los sistemas electorales con especial análisis de la representación proporcional, v. F. HERMENS, *Democracy or Anarchy? A study of Proportional Representation*, 1941; E. LAKEMAN and J. D. LAMBERT,

tro criterio, lo que debe privar al establecerse un sistema electoral, es la consideración de que en una realidad política determinada contribuyan o no a la formación de un consenso político y, en cierta forma, que puedan o no dar como resultado gobiernos que gobiernen. Si el objetivo a lograr es que surjan instituciones políticas cada vez más débiles que provoquen disenso político' y con las que no se pueda gobernar, el sistema de representación proporcional en países como Venezuela, es el más adecuado; si, al contrario, lo que se busca es el establecimiento de gobiernos que puedan realmente gobernar y que representen a las mayorías nacionales, un sistema menos proporcional es el más adecuado, sobre todo si sus efectos sobre las minorías pueden atenuarse dándole representación a éstas. Una cosa es la representación proporcional *de las minorías* y otra cosa es la *representación proporcional* en un sistema que produce, materialmente, que todos los grupos políticos sean minoritarios. En otras palabras, una cosa es la representación proporcional "de las minorías", cuando, sin embargo, hay algunos grupos políticos "mayoritarios", y otra cosa es que sólo surjan gobiernos de minorías.

En Venezuela, la aplicación de un sistema electoral de representación proporcional absoluta nos condujo hasta 1973, de la representación de las minorías a gobiernos de minorías, tal como se evidencia de las cifras electorales analizadas. La polarización de la votación evidenciada en las elecciones de 1973, en todo caso, no cambia sino momentáneamente los efectos del sistema⁸⁶

Voting in Democracies: a study of Majority and Proportional Electoral Systems.
London, 1959.

86 V. lo indicado en el capítulo 11.

CAPÍTULO 9.

LOS EFECTOS DEL SISTEMA ELECTORAL MINORITARIO: EL DEBILITAMIENTO DEL PODER

La aplicación en Venezuela de un sistema electoral minoritario, a partir de 1946, y, sobre todo, en la década de los sesenta, condujo progresivamente, de la aplicación del principio constitucional de la representación proporcional de las minorías, a la configuración de gobiernos de minorías. Se impone, por tanto, un análisis de los efectos del sistema electoral minoritario, para lo cual no hay que partir de la consideración de los sistemas electorales como si fueran un fin en sí mismos. Al contrario, deben estudiarse en tanto en cuanto constituyen un medio para la obtención de un resultado: la formación de gobiernos con posibilidad de gobernar. Sólo así podrá evidenciarse el papel que juegan en la conformación de las instituciones políticas. De lo contrario, si el análisis se agotara en su estudio, como un fin en sí mismo, se distorsionaría completamente el sistema político.

En este sentido, el tratamiento a cualquier sistema electoral no puede quedar sólo en la búsqueda de la “representatividad pura” de todas las opiniones políticas que puedan surgir en un país, pues ello podría conducir a una atomización infinita de la representatividad¹. Esta, sin que se tenga en cuenta su contribución a dotar al gobierno de posibilidades de gobernar, contradice la base de la democracia: el gobierno de todos, por todos y para todos. Por tanto, el análisis que se haga de las ventajas o desventajas de los sistemas electorales debe tener como orientación la determinación de su contribución real a la formación de gobiernos que, siendo democráticos, puedan gobernar; y

1 En este sentido, por ejemplo, las críticas que pueden formularse a la representación proporcional como sistema electoral a nivel de elecciones nacionales, no son valideras si se aplica a elecciones corporativas o institucionales (no políticas). En una universidad, por ejemplo, la integración de un Consejo Universitario o de un Consejo de Facultad debe ser lo más representativo posible, con proporcionalidad absoluta si se quiere, en virtud de la naturaleza del “gobierno” universitario o de lo reducido de la elección. En el ámbito de las elecciones nacionales, el mismo principio puede ser el primer conspirador contra el régimen democrático y contra el mismo régimen de partidos políticos.

dicho análisis debe ser esencialmente realista y pragmático, limitado por el espacio y el tiempo.

No es posible, en este sentido, defender una fórmula electoral de carácter universal y con validez en cualquier época: así como los pueblos varían en sus condiciones económicas y sociales, así sus instituciones políticas deben variar. Y el sistema electoral válido en un país, no sólo puede no ser válido en otro, sino que, en un mismo país, el sistema electoral de una época puede no ser válido en otra. El análisis de su validez o no, en todo caso, debe estar guiado por su capacidad de generar gobiernos democráticos con respaldo mayoritario, es decir, que puedan ejercer realmente sus funciones con carácter estable². En este sentido, la importancia del estudio de un sistema electoral es tan evidente y decisivo que puede decirse que el conocimiento real de las instituciones políticas de un país no es posible sin aquél³. Dicho estudio, en este sentido, no sólo ha dejado de ser materia propia de los análisis académicos más o menos teóricos, sino que ahora constituye una herramienta clave para evaluar las posibilidades de formación de un genuino gobierno democrático⁴.

Para dicho análisis, en todo caso, y esto tiene especial valor en Venezuela, debe partirse de la consideración de que, lograda la estabilización de los mecanismos electorales a partir de 1958, con ello sólo no se ha logrado la democracia, y que, al contrario, transcurridos tres lustros de dicho ejercicio electoral, el momento es oportuno para evaluar su bondad en la actualidad y para el futuro. En este sentido, no queremos centrar la discusión en torno a si la introducción del sistema electoral de representación proporcional de las minorías fue justo en 1945 y en 1958. Admitimos que quizá en esas fechas —la primera al marcar el inicio del sistema representativo en Venezuela, y la segunda, al configurar el reinicio del mismo, luego de la dictadura de Pérez Jiménez de la década de los cincuenta—, la adopción de la representación proporcional pudo ser el elemento fundamental que contribuyera a la creación de un sistema de partidos políticos, inexistente antes de 1945, destruido al nacer, en 1948, y revivido, luego de la interrupción dictatorial, a partir de 1958. El problema, ahora, no es determinar la bondad de dicho sistema en 1945, o en los primeros años de la década de los sesenta, sino precisar con crudeza cuáles han sido sus efectos posteriores y cuál su posibilidad de so-

-
- 2 En este sentido, Auguste Soulier, al analizar el sistema electoral de representación proporcional adoptado por la Constitución de Weimar ha señalado que los constituyentes estuvieron más preocupados por “la justicia en materia electoral” que por “la eficacia gubernamental”, y de ahí el fracaso de dicho sistema en la Alemania pre-nazista. V. “Le mode de Scrutin sous la République de Weimar”, en M. Duverger y otros, *L'influence des Systèmes Électoraux sur la vie politique*, Cahiers de la Fondation National des Science Politique, número 16. París, 1950, p. 86.
 - 3 V. en este sentido la afirmación de E. Lakeman and J. D. Lambert, *Voting in Democracies: A Study of Majority and Proportional Electoral Systems*. London, 1959, quienes quieren demostrar en su libro cómo las formas de gobierno son influenciadas por los métodos electorales (p. 20), aún cuando insisten en que, por supuesto, no son las únicas causas determinantes (p. 231). V. además DOUGLAS W. Rae, *The political consequences of Electoral Laws*. Yale U. P. 1968.
 - 4 Cfr. E. Lakeman and J. D. Lambert, *op. cit.*, pp. 24 y 231.

brevivencia futura como instrumento soporte de la democracia venezolana, o, en definitiva, cuáles son las posibilidades reales de la supervivencia de ésta, sin que se transforme el sistema electoral.

En efecto, teniendo en cuenta los resultados electorales que se evidencian de las cifras y cuadros presentados en el Capítulo anterior, correspondientes a las elecciones desde 1946 a 1973, puede indicarse, en primer lugar, que el calificativo de democracia “formal”, tan generalizado en nuestro país para identificar nuestro régimen político, no es del todo inexacto. En efecto, en Venezuela, a pesar del alto porcentaje de votación que ha existido siempre⁵, la participación efectiva del electorado en las asambleas representativas ha sido teórica y formal. He aquí un sistema formalmente democrático y proporcionalmente representativo, pero poco participativo, y esencialmente minoritario ; lo cual, en general, también sucede en la mayoría de los países latinoamericanos⁶, por los bajísimos porcentajes de votación⁷; y en aquéllos como Venezuela, en los cuales hay amplia votación electoral, por la ausencia de efectiva participación de las mayorías nacionales en las decisiones políticas, y la consecuente manipulación de las elecciones por grupos minoritarios. Los representantes electos en un sistema como el venezolano, esencialmente minoritario —mayoría simple para la elección presidencial y representación proporcional para la elección de representantes—, a pesar de la polarización político-electoral de 1973, en definitiva no han representado al pueblo, sino a los más variados grupos de intereses, produciéndose un abismo entre gober-

-
- 5 La abstención electoral en Venezuela en los últimos años ha sido realmente ínfima: 6,5 % en 1958; 7,73 % en 1963; 3,29 % en 1968; y 7,33 % en 1973, calculados en relación al número de inscritos en el Registro Electoral (2.913.081 en 1958; 3.367.787 en 1963; 4.134.928 en 1968; y 4.661.252 en 1973). Por otra parte» el porcentaje de inscritos en el Registro Electoral en relación a la población electoral estimada (3.335.460 en 1958; 3.980.100 en 1963; 4.240.000 en 1968; y 5.103.748 en 1973) también ha sido considerablemente elevado: 87,3 % en 1958, 84,61 % en 1963; 97,52 % en 1968; y 96,33 % en 1973, antes de la depuración del Registro, porcentaje que resultó en 91,33 % después de dicha depuración (es de advertir que en 1973 fue la primera vez que, una vez creado el Registro Electoral Permanente, se realizó el procedimiento de depuración, conforme a los artículos 74 y ss. de la Ley Orgánica del Sufragio). Cfr. los datos en C.S1E. *Memoria y Cuenta*. Caracas, 1969, pp. 58 y 72; y *El Nacional*. Caracas, 6 de agosto de 1973, p. D-1; y 3 de diciembre de 1973, p. D-8. En este sentido, Venezuela puede considerarse como una excepción en América Latina. V. por ejemplo, las referencias comparativas en Alexander T. Edelman., *Latin American Government and Politics*, 1965, p. 346; y I. L. Horowitz, “Electoral Politics. Urbanization and Social development in Latin America”, en I. L. Horowitz, J. De Castro and G. Gerassi, *Latin American Radicalism*. London, 1969, pp. 156 y 157.
- 6 No deja de tener por tanto, cierta validez la afirmación de Fidel Castro relativa a las democracias latinoamericanas: “¿Cómo puede hablarse de elecciones democráticas en las cuales sólo participan minorías?”, *cit.*, por G. Lodge, *Engines of Change*, N. Y., 1970, p. 77.
- 7 Alexander T. Edelman., *op. cit.*, p. 346, cita los siguientes ejemplos de la población votante: Guatemala 13,9 %; Argentina (1958) 44,8 %; Brasil (1960) 19 %; Chile (1958) 17%; Ecuador (1960) 14 %; y Perú (1963) 12 %.

nantes y gobernados que los partidos políticos, por fraccionados, no sólo no han logrado colmar, sino que ayudan a ahondar⁸.

En efecto, la apertura del sistema democrático a partir de 1958, por sí sola, no permite afirmar que en Venezuela exista real participación política, aun cuando a partir de esa fecha se haya producido “un gran incremento en el grado”⁹ de la misma, evidenciada, por otra parte, por la libertad política y de expresión. Sin embargo, la ausencia de mecanismos permanentes o de medios y organizaciones para la participación, y la ineficiencia del sistema electoral para servir como uno de los primeros, permite apreciar en los últimos años, una evidente ausencia de participación política racional y consistente¹⁰. La democracia, por tanto, al no ser el gobierno del pueblo y para el pueblo, pues éste no tiene medios suficientes de llevar sus aspiraciones al gobierno para que éste las satisfaga, de democracia sólo tiene el nombre y forma electoral, pero no sustancia. Un sistema electoral minoritario como el que se ha aplicado en Venezuela, en este sentido, conspira contra la efectiva participación, pues está formulado para representar minorías atomizadas y no para integrar gobiernos mayoritarios, representativos, realmente participativos y fuertes; lo cual no se desvirtúa por el hecho de que se haya obtenido en 1973 una polarización circunstancial que condujo al aumento impresionante de la votación del partido triunfador. Esta variable excepcional, confirma la lógica del sistema. En efecto, la disminución del respaldo popular en la elección presidencial ya anotada¹¹, y la progresiva atomización o minoritarización del Parlamento, en esta forma, no fueron el fruto del azar o de la idiosincrasia latinoamericana o de nuestro desarrollo, sino que fueron consecuencia del “perfeccionamiento” del sistema político provocado por su sucesiva aplicación; y la ausencia de representatividad —y, por tanto, de participación— que ha producido¹², entre otros factores, tiene su fundamento en que, en un

8 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, “Obstáculos Políticos al Desarrollo en Venezuela”, en *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, número 1. Caracas, 1973, p. 118. Sobre los efectos de las elecciones de 1973, v. lo indicado en el capítulo 1(1).

9 La expresión es de Gabriela de Bronfenmajer, “La Evaluación de la Elite sobre el desempeño de roles”, en F. Bonilla y José A. Silva Michelena, *Cambio Político en Venezuela. Exploraciones en Análisis y en Síntesis*. Caracas, 1967. p. 314.

10 Cfr. José A. Silva Michelena, “Nacionalismo en Venezuela”, en F. Bonilla y José A. Silva Michelena, *op. cit.*, p. 137.

11 V. capítulo 8.

12 La distorsión política y la ausencia de representatividad y participación provocada por el sistema electoral en el ámbito local —donde quizá aquéllas deberían ser mayores—, ha provocado, por ejemplo, una de las consecuencias más patentes en el gobierno municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, bajo cuya jurisdicción está gran parte de la ciudad de Caracas. Los habitantes de los barrios residenciales de dicho Distrito, que han elegido los concejales de la Municipalidad, se sintieron, sobre todo en la década de los sesenta, tan poco representados en el gobierno de la misma, que crearon Asociaciones de Residentes y Propietarios para defenderse de las arbitrariedades de aquellos a quienes eligieron. En estas Asociaciones de Residentes y Propietarios puede cualquier observador político encontrar mecanismos de participación popular, aun cuando las mismas están centradas sólo en la protección de propiedades urbanas de alto valor e integradas por sectores medios. Lo interesante del fenómeno es que la constitución de las mismas, en los últimos años de la dé-

sistema minoritario como el venezolano, los electores realmente no “eligen” los representantes. De ahí que el carácter formal de la democracia se confirme por no tratarse de una democracia realmente directa, sino fundamentalmente indirecta o mediatizada¹³. En efecto, en un sistema político como el venezolano, y dejando a salvo la excepción a la regla producida por la polarización de 1973, puede decirse que el elector no ha tenido poder decisor sobre la orientación del Gobierno, pues, en general, y como principio, ningún gobierno fuerte, estable y mayoritario podía surgir directamente de la votación. El voto en Venezuela se ha depositado por un candidato presidencial de un partido, materialmente, sabiéndose de antemano que ningún candidato podía obtener un respaldo mayoritario, o, si se quiere, al menos una mayoría absoluta; y por unas listas de candidatos a las asambleas representativas, sabiéndose también de antemano que el partido que las postulaba no obtendría real y absoluta mayoría en la integración de las mismas¹⁴. En esta forma, el voto se ha depositado por unos candidatos o un partido que definitivamente, hasta 1973, no sólo no obtuvieron la voluntad mayoritaria del país, sino que solos no podían gobernar. Los programas electorales en general, por tanto, muchas veces, sólo fueron meras fórmulas que todo elector sabía que variarían, según las combinaciones posteriores de alianzas, coaliciones, acuerdos o coincidencias, permanentes o circunstanciales, que permitirían al partido que obtuviera la mayoría relativa, gobernar. En un sistema como el venezolano entonces, todos los partidos, aun los más minoritarios, pueden tener esperanzas de gozar de una fracción del poder, y ninguno, la posibilidad de obtener la mayoría absoluta del mismo, salvo en los casos de polarización política como el de las elecciones de 1973. En otras palabras, en un sistema político como el nuestro, como afirma Hermens, no ha sido necesario tener mayoría de votos para poder obtener la victoria electoral¹⁵. La elección, por tanto, se ha reducido muchas veces a una forma de medición del relativo poder político de los grupos que compiten, pero no a una forma de determinar el gobierno¹⁶.

cada de los sesenta, fue motivada por la necesidad de las colectividades de protegerse contra las acciones del gobierno municipal. Ante esto, nadie puede realmente afirmar que, en el Distrito Sucre del Estado Miranda, los electores se hubieran sentido representados por los miembros del Consejo Municipal del *misino*, que ellos eligieron. V. sobre esto lo indicado en el capítulo 16.

- 13 V. Maurice Duverger, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, tomo I. París, 1971, pp. 152 y 153. Cfr. Juan Carlos Rey, “El Sistema Venezolano de Partidos Políticos”, *Politeia*, número 1, Instituto de Estudios Políticos. Caracas, 1972, pp. 181, 203 y 205.
- 14 Esto, inclusive fue válido en las elecciones de 1973, pues el resultado de las mismas fue sorpresivo e imprevisto inclusive para el partido triunfador Acción Democrática. Cfr. las declaraciones de O. Lepage, secretario general de dicho partido en *El Nacional*. Caracas, 15 de diciembre de 1973, p. D-1. Cfr. la apreciación en comparación al sistema bipartidista en E. E. Schattschneider, “The Two Party System”, en Andrew J. Milnor (ed.), *Comparative Political Parties*. N.Y., 1969, p. 226.
- 15 V. F. A. Hermens, “The Dynamics of Proportional Representation”, en Andrew J. Milnor (ed.), *op. cit.*, p. 221.
- 16 V. Charles W. Anderson, “The Latin American Political System”, en Robert D. Tomasek (ed.), *Latin American Politics*. N. Y., 1970, p. 13.

Este se ha formado y orientado posteriormente por decisiones de las directivas de los partidos, en las cuales no intervinieron los electores; y la orientación del gobierno, muchas veces, resultó muy lejana de la que podría estar inscrita en el programa del partido triunfador, y, por tanto, menos minoritario. Los electores, como consecuencia, generalmente no eligieron directamente, pues el mecanismo democrático estuvo mediatizado, siendo en definitiva, formal. El abismo entre el ciudadano y el poder se ha ahondado y las decisiones políticas cada vez se han alejado más de las posibilidades de influencia o participación del ciudadano elector. El transcurso de los años y de los ejercicios electorales, por tanto, en lugar de haber aumentado la participación política del ciudadano, la ha disminuido y, sin aquélla, la democracia es teórica y formal¹⁷.

Por otra parte, al analizarse los efectos de los sistemas electorales, deben precisarse, en nuestro criterio, sus características como agente de integración o desintegración política en la sociedad. Para ello partimos de la formulación de J. Ahumada en el sentido de que para lograr realizar los ajustes económicos y sociales fundamentales que tiene planteado el desarrollo del país para los próximos años, “se necesita un alto grado de integración” en nuestra sociedad¹⁸, es decir, es necesario el establecimiento de mecanismos que conduzcan al logro de un consenso en la formulación de las decisiones a adoptar en el futuro. Ahora bien, frente a la exigencia integradora que nos plantea el desarrollo del país, debemos preguntarnos ¿cuál es el efecto del sistema electoral minoritario? En respuesta, en nuestro criterio, podría decirse evidentemente, que el sistema electoral vigente no ha ayudado en absoluto a la integración social y política del país ni a la búsqueda de consenso, sino que por el contrario, ha fomentado la desintegración e impedido el consenso, provocando una toma de decisiones políticas movida por intereses de grupo o por motivos circunstanciales, ajenos a las exigencias reales del desarrollo del país en el largo plazo. No se trata aquí de afirmar que el sistema electoral es la clave para el logro o no de la integración requerida, sino simplemente que un sistema electoral minoritario de representación proporcional en principio, fomenta la desintegración¹⁹ y, por tanto, conspira contra el desarrollo y la propia democracia en los países de América Latina²⁰.

17 V. la relación que Martin C. Needler establece entre desarrollo político en una era democrática y la expansión de la proporción de participación popular en la política, en *Political Development in Latin America: Instability, Violence, and Evolutionary Change*. N.Y., 1968, p. 159.

18 V. Jorge Ahumada, “Hipótesis para el Diagnóstico de una situación de Cambio Social”, en Frank Bonilla y José A. Silva Michelena, *op. cit.*, p. 34.

19 *Cfr.* F. Hermens, “Constitutionalism, Freedom and Reform in Latin America”, en F.B. Pike (ed.), *Freedom and Reform in Latin America*, 1959, p. 109.

20 En esta forma, la no apreciación de la importancia de la cuestión institucional, y la admisión de las instituciones como hechos o datos inmutables en el investigador social y político, conducen a determinismos que consideramos inaceptables. En este sentido, por ejemplo, J. Ahumada, al constatar las condiciones de disociación de poder de Venezuela, afirma que “la integración sólo puede aumentarse de dos maneras. Una es la de reconcentrar el poder a través de la dictadura de derecha o izquierda. La segunda es crear una coalición en torno a un programa eficiente, es de-

En efecto, una de las principales causas desintegradoras en las sociedades latinoamericanas, en el campo estrictamente político, se puede ubicar en el sistema electoral minoritario adoptado en casi todos nuestros países. El sistema de representación proporcional, en efecto, es uno de los principales mecanismos originadores del sistema multipartidista característico de nuestras sociedades y, por tanto, uno de los mecanismos que alimenta no sólo el disenso en la disociación del poder, sino el debilitamiento del poder político. En efecto, del análisis que se ha hecho de los resultados electorales en Venezuela desde 1946 hasta 1973 y, particularmente, los de la década de los sesenta²¹, se evidencia una clara tendencia hacia la atomización del poder en las asambleas representativas, con características realmente alarmantes: la multiplicación de partidos políticos y grupos electores y el fraccionamiento y división de los existentes, y la reducción progresiva de apoyo popular a los mismos. Siendo el sistema de partidos venezolano consecuencia directa del sistema electoral, la multiplicación de partidos y las divisiones sucesivas en los grandes partidos no se produjo en los últimos años por azar, sino como resultado de la aplicación constante de aquel sistema. Este condujo lamentablemente a una situación de multiplicidad de grupos y fracciones, partiendo del principio de que cualquier minoría tenía oportunidad y posibilidad de lograr, con relativamente poco esfuerzo, aun cuando algo de financiamiento, parte de la representación buscada. El riesgo a dividir los partidos no fue grande y, al contrario, en muchos casos, quizá fue la oportunidad de los grandes disidentes de lograr la representación en las asambleas políticas que en el seno del partido quizá no obtenían. La consecuencia de esta diversidad y multiplicidad electoral en la representación, fue una composición tan heterogénea de las asambleas representativas que toda posibilidad de integración o consenso resultó casi imposible o muy difícil, entre otros factores, por los precios que debían pagarse por los acuerdos que requerían las decisiones políticas a adoptarse. El debilitamiento progresivo de los partidos políticos,

cir, un programa basado en factores menos sujetos a fluctuación brusca como son el crecimiento económico y el alto grado de movilidad social"; y luego concluye que en el caso de que el estudio de los conflictos, actitudes, valores y aspiraciones de los líderes y de las masas indique "que no existe la posibilidad de formar coaliciones alrededor de un programa eficiente... las tendencias desintegradoras de la sociedad venezolana empeorarán y el país puede enfrentarse con intentos frecuentes de reconcentración del poder por medio de la fuerza". V. J. Ahumada, *loc. cit.*, pp. 34, 36, 57 y 58. La apreciación de Ahumada parece aceptar como un dato inmodificable la existencia de un sistema político de coaliciones de partidos como el que existió en Venezuela a partir de los primeros años de la década de los sesenta (v. capítulos 10 y 11), sin tomar en cuenta que dicho sistema, entre otros factores, está condicionado por el sistema electoral vigente, y sujeto, por tanto, a las variaciones y cambios que se introduzcan en el sistema electoral. La alternativa entonces estimamos que no es coaliciones o dictadura, sino esas posibilidades o integración mediante un sistema político electoral adecuado. Y aquí podemos identificar una de las características fundamentales de los sistemas electorales: su influencia en los sistemas de partidos políticos y en general en todas las instituciones políticas de un país. V., por ejemplo, M. Duverger y otros, "L'influence des Systèmes électoraux sur la vie politique", *cit.*, v. sobre esta característica y las críticas que se le han formulado, en capítulo 10, nota número 1.

21 V. lo indicado en el capítulo 8.

por tanto, acarreó un debilitamiento también progresivo de las estructuras de poder; lo que evidentemente es harto peligroso, sobre todo si se tiene en cuenta que en nuestro sistema constitucional y legal los partidos políticos son los medios por excelencia de participación ciudadana en la orientación de la vida política del país²².

Ahora bien, el debilitamiento del poder por la atomización de la representación particularmente en el Parlamento, no sólo hizo poderosos a los grupos más minoritarios, sino que los mecanismos de toma de decisiones se fueron reduciendo a una búsqueda de acuerdo con los mismos, quienes conscientemente jugaron “a la minoría”²³. Los intereses que en definitiva se “negociaron” por tanto, fueron menos los intereses generales y colectivos y más los intereses circunstanciales y a veces personales, de los grupúsculos que tenían que entrar en las negociaciones. La regla de un sistema político como el venezolano hasta 1974, entonces, ha sido la negociación: es el “comercio de caballo”²⁴ como única posible solución de supervivencia del sistema. La representación proporcional, aplicada tal como se ha producido en Venezuela, llevó a esa amplia política de alianzas, coaliciones, acuerdos, concesiones, coincidencias, tan característica de nuestro régimen democrático de los últimos años, y produjo el que se identificara nuestro sistema de partidos políticos como un sistema de coaliciones²⁵, tal como tendremos oportunidad de analizar más adelante²⁶. En todo caso, para el desarrollo y el mantenimiento de las instituciones del país, el precio a pagar por este sistema ha sido demasiado alto, y en ocasiones se ha traducido en una distribución de cargos burocráticos, con todos los daños que ello produce y ha producido al funcionamiento de la Administración Pública, o, en otras ocasiones, a contraprestaciones más pedestres en contratos públicos o beneficios indirectos de toda índole.

Piénsese, por ejemplo, lo difícil y complicado que ha debido ser la adopción de una decisión política de importancia de una Municipalidad como la del Distrito Federal (Caracas) de Venezuela, cuando en su Concejo Municipal, compuesto por 24 miembros, en las elecciones de 1968, el partido que obtuvo mayor número de representantes, obtuvo siete, mayoría que quedó reducida a cinco miembros, luego de una división. ¿Cómo puede ser y racionalmente pensarse en que una decisión de importancia, por ejemplo, conexa con el servicio público de transporte, que por ello mismo lesiona muchos intereses particulares, pueda tomarse sin que se produzca un confite de

22 Así lo establece el artículo 114 de la Constitución y la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 15 de diciembre de 1964. V. en *Gaceta Oficial* número 27.725, de 30 de abril de 1965.

23 V. la apreciación de W. W. Person y Federico Gil, sobre el papel de la representación proporcional en la práctica de jugar la mayoría, William W. Person and Federico Gil, *Governments of Latin America*, 1957, p. 342.

24 *Horse-trading*, según la expresión de F. Hermens, “Constitution, Freedom and Reform in Latin America”, *loc. cit.*, p. 109.

25 Como referencia general para una tipología del sistema de partidos venezolanos, v. Juan C. Rey Martínez, *loc. cit.*, pp. 175 y ss.

26 V. capítulos 10 y 11.

compromisos, contrapartidas, cesiones y transacciones? Esta misma situación en diversas escalas se ha producido con mayor o menor gravedad en todas las asambleas representativas del país, y, por supuesto, condujo a la parálisis de las decisiones políticas a nivel de las mismas²⁷. Y la parálisis parlamentaria conduce, indefectiblemente, a gobiernos inestables²⁸, sobre todo cuando el partido de gobierno no está dispuesto a dar todas las concesiones que se le exigen por los más variados partidos y grupos, a cambio de un apoyo parlamentario para la adopción de determinadas medidas²⁹.

27 El problema, en todo caso, no es nuevo en la historia política: parálisis similar sufrió el Parlamento en la época pre-fascista italiana y en la República española antes de la guerra civil, para sólo citar dos ejemplos europeos, y parálisis similar han sufrido, en su momento, la mayoría de los países latinoamericanos. *Cfr* F. A. Hermens, "Constitution, Freedom and Reform in Latin America", *loc. cit.*, p. 104. Sobre la más reciente y dolorosa experiencia en América Latina, la de Chile, v. los comentarios sobre la parálisis institucional y el bloqueo del Congreso al Gobierno del Presidente Allende en J. Biehl del Río and Gonzalo Fernández R., "The Political Pre-requisites for a Chilean way", en Kenneth Medhurst (ed.), *Allende's Chile*. London, 1972, pp. 60 y ss., y Joan E. Garcés, "Chile, 1971: A Revolutionary Government", *ibidem*, p. 45.

28 V. E. Lakeman and J. D. Lambert, *op. cit.*, p. 149.

29 En todo caso, el inmovilismo parlamentario, conduce inexorablemente al establecimiento de una situación conflictiva a nivel del Poder Ejecutivo, tal como la resume C. Furtado para el caso brasileño: Por una parte, el Gobierno, para legitimarse, debe actuar de acuerdo con la Constitución, y por la otra, el Presidente de la República, en la búsqueda de satisfacer las expectativas del voto mayoritario que lo eligió, sentirá la necesidad de perseguir objetivos incompatibles con las limitaciones que de acuerdo al sistema constitucional, el Congreso puede establecer a sus poderes. En esta forma, los dos principios de legitimación gubernamental chocarán entre sí. El requerimiento a actuar conforme a los límites constitucionales y el requerimiento a obedecer el mandato del pueblo, colocan al Presidente en el dilema de tener que renunciar a su programa o buscar una salida no convencional, la cual inclusive ha sucedido a través de la renuncia o el suicidio. V. Celso Furtado, "Political Obstacles to Economic Growth in Brasil", en Claudio Veliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*. Oxford, 1965, p. 156. El caso dramático del Brasil, sobre todo bajo las presidencias de Vargas y Quadros en las décadas de los cuarenta y sesenta, de una oposición recalcitrante del Congreso a las medidas del Ejecutivo (*cfr.* las referencias a los Gobiernos de los presidentes Kubischee, Quadros y Goulart y la oposición del Parlamento en Edwin Lieuwen, *Generáis vs. Presidents. Neo-militarism in Latin America*. London, 1964, pp. 72 y ss.), bien podrían generalizarse al resto de la América Latina sujeta al sistema minoritario. (En una menos grave situación, el Presidente Caldera a finales de su período en 1972 se quejaba señalando que "para quienes nos reclaman el cumplimiento del programa de gobierno debemos recordarles que tenemos el ejercicio del Ejecutivo, pero no tenemos el control del Poder Legislativo ni del Poder Judicial... En muchos (puntos del Programa de Gobierno) hemos tenido iniciativas que no han tenido aprobación en otra rama del Estado". V. discurso del Presidente Caldera el 8 de diciembre de 1972 ante el IV Congreso de Profesionales y Técnicos Socialcristianos, cuyos extractos fueron publicados en la prensa de Caracas del 8 de diciembre de 1972. *Cfr.* además lo expresado por el Presidente Caldera al comentar los obstáculos que el Congreso puso a su programa de construcción de viviendas, en *El Nacional*. Caracas, 13 de julio de 1973, p. D-11. En esa misma época, y ante quejas reiteradas del Gobierno respecto del obstruccionismo del Congreso, el Presidente Caldera respondió al presidente de la Cámara de Diputados en la siguiente forma: "Debo reiterarle en esta oportunidad el propósito sincero que a lo

Pero la aplicación sucesiva del sistema minoritario electoral como el vigente en Venezuela, no sólo provocó el debilitamiento del poder en la toma de decisiones, sino que aumentó el disenso en la disociación del poder. En efecto, coincidimos con J. Ahumada en la apreciación de que en contraposición a la situación de disociación del poder con consenso que caracteriza a las sociedades modernas, las sociedades en vías de desarrollo como la venezolana, se caracterizan por tener una situación de disociación sin consenso³⁰. Pues bien, esa ausencia de consenso en la estructura del poder en Venezuela, lejos de haberse mejorado mediante las instituciones políticas actuales, se ha agravado, fundamentalmente por la existencia de un sistema de gobierno con tendencia al minoritarismo. Los que han controlado el poder económico, y que en los años de las dictaduras venezolanas hasta Gómez se aliaron con los militares para ejercer el poder político, continuaron recurriendo a dicha

largo de mi gestión gubernamental he mantenido, de guardar para con las otras ramas del poder público y especialmente para con el Congreso una actitud de respetuosa deferencia y una voluntad de cooperación armónica. Creo que el Congreso, con todos los defectos y fallas que en las democracias se le señalan, es indispensable para el funcionamiento estable de las libertades políticas y para asegurar la expresión de los diversos criterios que en el pluralismo concurren a la formación de la voluntad nacional. Me he empeñado en defender ante mis compatriotas la institucionalidad democrática y he recordado que dentro de ella el Congreso tiene una significación preeminente. No sería ya capaz por lo tanto de autorizar ni permitir una campaña del Gobierno contra el Congreso, porque estoy consciente de que un enfrentamiento entre ambas ramas del Estado, no sería provechoso para la institucionalidad. Si en algunas circunstancias, voceros de dependencias oficiales y yo mismo hemos recordado que algunas importantes iniciativas del Ejecutivo Nacional; reclamadas por el país, dirigidas a atender urgentes problemas, a solucionar graves necesidades y beneficiar al pueblo, están pendientes de aprobación en las Cámaras Legislativas, es porque justamente la democracia, rectamente entendida y sinceramente practicada, tiene como su mejor espejo y factor a la opinión pública, a cuyo dictado están sometidos todos los órganos del Poder. Informarle y apelar a ella es un recurso válido cuya legitimidad no sería democrático ignorar, todo, naturalmente, dentro de las limitaciones que impone el buen trato social y el recuerdo de que, como lo dice la Constitución, todas las ramas del Poder Público deben cooperar para los fines del Estado. Este Gobierno ha sido objeto de las más duras expresiones surgidas del debate político. Admitirá usted que es un derecho humano el que nos asiste al pensar que muchas de esas críticas incurren en flagrante injusticia. Voceros de ellas han sido y son cada día calificados exponentes de las fuerzas políticas organizadas más importantes de nuestros cuerpos deliberantes y en el propio seno de los mismos se hacen, de palabra y de obra, los más duros ataques a la política gubernamental. Si ante esa situación, el Gobierno ha dado ejemplo reconocido de tolerancia y de serenidad, cabe esperar del Congreso una actitud similar. Pienso que ya próximo a terminar este quinquenio constitucional, cada uno desde nuestra posición continuaremos contribuyendo a que la democracia venezolana viva y se nutra de la libre discusión de las ideas y de las posiciones, dentro del diálogo sincero para bien de todos." V. en *El Nacional*. Caracas, 18 de julio de 1973, p. A-1.

- 30 La disociación del poder existe cuando el ápice del poder político, representado en una estructura piramidal, no es único, sino que existen diversos ápices diferenciados: poder económico; poder político; poder cultural; y poder militar. La estabilidad de un sistema caracterizado por la disociación de poder requiere, entre los que controlan el poder, la existencia de un consenso sobre los problemas y asuntos fundamentales que confronta cualquier sociedad. V. J. Ahumada, *loc. cit.* 37.

alianza, cuando el poder político se diferenció por la vía electoral, a partir de 1945. Por ello, el gobierno de Acción Democrática consolidado electoralmente en 1947, al lesionar los intereses del poder económico, provocó la alianza de éste con los militares en 1948, iniciándose los diez años de dictadura de Pérez Jiménez. En 1958, de nuevo, al distanciarse el poder militar real de la camarilla del Dictador y dada la situación de malestar económico de la época, se produjo otra alianza del poder económico con el poder militar coadyuvados por un gran apoyo popular, y que condujo al derrocamiento del Dictador. Es en la década de los sesenta, institucionalizado y profesionalizado el poder militar³¹, cuando el poder económico ha buscado participar en los procesos políticos directamente. De allí los diversos grupos políticos y candidatos independientes que los grupos de presión económica han apoyado y constituido casi abiertamente durante los procesos electorales de 1958 en adelante³², y las posibles alianzas efectuadas con los partidos políticos más importantes en los procesos electorales de 1968 y 1973³³. En las elecciones de 1963, y particularmente en las de 1968, sin descartar lo sucedido en 1973, las listas presentadas para Diputados y Senadores al Congreso Nacional por los más importantes partidos políticos nacionales, llevaron al Parlamento a gran número de personas y gerentes vinculados a los grupos visibles de presión empresarial, y a los grupos que controlaban amplios medios de comunicación social; y ello sin hacer referencia a los grupos sindicales que desde 1947 han sido tradicionalmente llevados al Congreso por los diversos partidos³⁴. Esto ha producido, fundamentalmente en el caso de los representantes

-
- 31 Es interesante destacar lo afirmado por el Ministro venezolano de Defensa, general G. Pardi Dávila, en la víspera de las elecciones de 1973: “nosotros, los militares del presente, estamos convencidos plenamente de que Venezuela tiene que seguir transitando la vida democrática que se ha impuesto el mismo pueblo venezolano...” “Las Fuerzas Armadas cumplirán con su deber, y el pueblo de Venezuela, podrá estar seguro que también cumplirá, para que sea realidad la expresión de la voluntad popular... Respetarán la decisión del bravo pueblo...” V. exposición en el Consejo Supremo Electoral el 3 de diciembre de 1973, en *El Nacional*. Caracas, 4 de diciembre de 1973, p. D-1.
- 32 Integración Republicana (IR) en 1958; Independientes pro Frente Nacional (IPFN) en 1963 en apoyo de la candidatura de Arturo Uslar Pietri; y los apoyos a las candidaturas de M. A. Burelli Rivas como candidato independiente en 1968. V. lo indicado en el capítulo 10.
- 33 En 1968, el apoyo de importantes grupos económicos se inclinó hacia el candidato del Partido COPEI, en tanto que en 1973, la inclinación favoreció al candidato del Partido Acción Democrática. Es de destacar, por ejemplo, la manifestación expresa del presidente de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción (FEDECAMARAS) antes de las elecciones de 1973, al exhortar a los empresarios que ejercieran su influencia “a fin de contribuir a la inclinación del electorado por aquellas corrientes de opinión que han expresado su acuerdo con la permanencia y evolución de una sociedad pluralista, que descansa en los principios de las libertades políticas y económicas, que caracterizan el sistema que ha privado en nuestro país desde los días de la emancipación”. V. *El Nacional*. Caracas, 4 de diciembre de 1973, p. D-9.
- 34 V. los comentarios en capítulos 10 y 11. En general, sobre la influencia de los sistemas de representación proporcional en la penetración de los grupos de presión en los partidos políticos. V. F. A. Hermens, “The Dynamics of Proportional Representen-

del poder económico, que la presión que como tales ejercen, no han necesitado ejercerla desde fuera de las instituciones políticas, sino que han comenzado a ejercerla desde dentro, con toda legitimidad democrática. Esta presión y acceso directo a las asambleas representativas, por supuesto, se ha visto facilitada por la aplicación del sistema electoral minoritario, que llevó a los debilitados partidos políticos venezolanos a establecer alianzas pre-electorales con los grupos económicos y los medios de comunicación social, con fines electorales de obtención de financiamiento para sus campañas y de apoyo publicitario. De resultas, luego de sucedidas las elecciones, quedó un Parlamento heterogéneo, donde cada quien presionó según los intereses particulares que representaba, sin obedecer línea de partido, y sin atención prioritaria al interés público y colectivo³⁵.

En todo caso, el sistema político de nuestro país, en los últimos años, condujo progresivamente a un mayor inmovilismo del Estado, cuando precisamente lo que se necesita en un país en vías de desarrollo es todo lo contrario: que el Estado sea agente principal del proceso de cambio y de transformación³⁶. Esta situación, por supuesto, ha producido el riesgo de la desaparición, no sólo del sistema político, sino del régimen democrático, tal como éste se ha manipulado por su incapacidad de asumir el desarrollo. En este sentido, el resultado de las elecciones de 1973 configuró la mejor oportunidad para la rehabilitación del Estado como agente y actor en el proceso de desarrollo.

Las experiencias de desaparición y de inestabilidad de las instituciones políticas de otros países que han tenido un sistema político similar al nuestro es necesario tenerlas en cuenta. En efecto, en aquellos países donde se ha aplicado un régimen de representación proporcional de las minorías y de consecuencial multipartidismo como el nuestro, ha habido inevitablemente algún desenlace distinto al de la continuación indefinida del sistema³⁷. En efecto, después que se creó el sistema de representación proporcional hacia mitades del siglo XIX, se fue adoptando sucesivamente en la mayoría de las grandes democracias occidentales actuales, y en todas ellas ha producido sus

tation”, en Harry Eckstein and David E. Apter, *Comparative Politics*. N.Y., 1963, pp. 264 y 265.

35 Al Parlamento venezolano del período 1969-1974, por ejemplo, es perfecta mente aplicable la advertencia que en Max Weber *formulaba al Parlamento de la República de Weimar*, integrado conforme al mismo sistema de representación proporcional vigente en Venezuela: “El Parlamento estará sometido a los mandatos imperativos de los grupos de intereses; se convertirá en una asamblea de mediocridades radicalmente impropias para suministrarlos hombres de Estado”. *Cit.*, por A. Soulier, *loc. cit.*, p. 91. En otras palabras, utilizando la terminología de Anderson, los partidos políticos han perdido “capacidad de poder” (*power capability*) por su debilitamiento para negociar con los otros “contendedores de poder” (*power contenders*) representados por los grupos de presión, quienes se han enquistado en las propias asambleas representativas; y cuya acción se manifiesta más, precisamente, en situaciones de debilitamiento del poder. *Cfr.* Charles W. Anderson, “The Latin American Political Systems”, *loc. cit.*, pp. 13 y 14.

36 V. lo indicado en el capítulo 3.

37 *Cfr.* Allan R. Brewer-Carías, *loc. cit.*, pp. 124 y ss.

consecuencias. El régimen electoral que surgió de la Constitución de Weimar en Alemania, en las primeras décadas de este siglo, fue el régimen de la representación proporcional, y el mismo condujo, en definitiva, a lo que posteriormente fue el Nazismo, por la absoluta inestabilidad del régimen, el cual produjo la desilusión y frustración de los electores, quienes estaban preparados a buscar cualquier otra solución que pareciera ofrecer la salvación económica y la rehabilitación nacional³⁸. La República española en los años treinta se inspiró en el régimen constitucional de la República de Weimar y su sistema político, y su inestabilidad condujo al franquismo³⁹. Lo mismo sucedió con la República italiana prefascista, y debe en todo caso recordarse que en el sistema actual de la misma, la atomización parlamentaria ha producido en 1972 la demora de casi un mes para elegir al Presidente de la República, precisamente por el sistema minoritario de gobierno que aún conserva, pareciendo no aprender las lecciones de la historia⁴⁰.

No debe olvidarse tampoco, en este mismo sentido, la historia latinoamericana, pues si en Europa los resultados de los sistemas minoritarios de gobierno fueron el nazismo, el fascismo y el franquismo, en América Latina ha sido el militarismo, en sus diversas formas y facetas. En todos los países latinoamericanos en los cuales se ha ensayado el sistema minoritario, tarde o temprano ha habido una irrupción militarista debido, entre otros factores, a los fracasos del sistema político, no sólo de servir de agente para un gobierno estable y fuerte, sino para sobrevivir. Vigente está el recuerdo en la década de los sesenta de la experiencia democrática peruana y del Brasil, y en los inicios de la década de los setenta, de la experiencia del gobierno de la Unidad Popular en Chile efectuadas bajo el sistema minoritario de representación proporcional, para citar sólo tres ejemplos característicos de eliminación del régimen democrático, aun cuando con resultados y orientaciones diferentes. En estos tres supuestos, en el apoyo o respaldo minoritario al Poder Ejecutivo, particularmente en el Parlamento, y consecuencialmente, en el obstructionismo parlamentario provocado por la mayoría, debe situarse el inicio de las crisis políticas que condujeron a la irrupción militarista.

En efecto, el origen de la crisis política que provocó el golpe militar de 1964 contra el gobierno populista de Goulart, indudablemente que puede situarse en la oposición persistente del Congreso contra las políticas de reformas propuestas por el Presidente, que ya habían también provocado la

38 Cfr. E. Lakeman and J. D. Lambert, *op. cit.*, p. 186; Harry Eckstein, "Constitutional Engineering and the Problem of Viable Representative Government", en Harry Eckstein and David E. Apter, *op. cit.*, p. 97.

39 V. el análisis del sistema de partidos de la República Española de comienzos de la década de los treinta y su relación con el sistema electoral minoritario: en Juan J. Linz, "The Party System of Spain: Past and Future", en S. M. Lipset and Stein Rokkan (ed.), *Party Systems and Voters Alignments: Cross-National Perspectives*. N.Y., 1967, p. 238.

40 V. los comentarios de F. L. Carsten sobre la ascensión del fascismo en Italia, Alemania y España, y la situación de inestabilidad política y atomización del poder existente en esos países en los años veinte y treinta: *The Rise of Fascism*. London, 1970, pp. 55 y 150 y ss., 196 y ss.

renuncia del Presidente Quadro⁴¹. Asimismo, el origen de la crisis política que provocó el golpe militar de 1968 contra el gobierno populista de Belaunde Terry, en Perú, también puede situarse en los enfrentamientos del Congreso con el Ejecutivo, que produjeron la inestabilidad del régimen y dieron oportunidad a las Fuerzas Armadas para llevar a cabo cambios que se venían exigiendo desde años atrás, y que el gobierno no era capaz de realizar dentro del marco institucional existente⁴². Por último, y más recientemente, entre los múltiples factores que contribuyeron a la caída y lamentable muerte del Presidente Allende, en Chile en septiembre de 1973, el factor fundamental que provocó la crisis final, fue la abierta conspiración de las instituciones políticas y, particularmente, del Congreso contra el gobierno de la Unidad Popular. Durante todo el Gobierno del Presidente Allende, éste tuvo un respaldo minoritario en el Congreso, producto del sistema electoral de representación proporcional que existía en ese país⁴³, y los fracasos en el logro del establecimiento de mecanismos de cooperación de parte del principal partido de oposición, el Demócrata Cristiano⁴⁴, provocaron una sistemática oposición y obstrucción a las políticas socialistas del gobierno⁴⁵. El golpe de gracia final a la crisis lo dio el propio Congreso al declarar ilegal al gobierno del Presidente Allende, con lo cual se abrió el camino a la irrupción militar fascista⁴⁶.

Pero, inclusive, después que las dictaduras militares han cumplido su ciclo en algunos países, los políticos no aprenden su propia historia o la aprenden parcialmente, y al restablecerse la institucionalidad democrática, fallan en la transformación del sistema electoral. Esto ha sucedido a lo largo de todo el continente suramericano. Una reciente experiencia, sin embargo, se

-
- 41 Cfr. C. Furtado, *loc. cit.*, p. 156 y 158; Thomas E. Skidmore, "Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-71", en Alfred Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil*. Yale U. P., 1973, pp. 3 y ss.; F. LaMond Tullis, *Politics and Social Change in Third World Countries*, 1973, pp. 121 y ss.
- 42 Cfr. JULIO COTLER, "Crisis Política y Populismo Militar", en JOSÉ MATOS MAR y otros, *Perú: Hoy*. México, 1971, pp. 119 y ss.; JORGE BRAVO BRESANI, "Dinámica y Estructura del Poder. Reflexiones Preliminares", *ibidem*, pp. 197 y ss.; y FRANÇOIS BOURRICAUD, "Los militares: ¿Por qué y para qué?", en Luis Mercier Vega (ed.), *Fuerzas Armadas, Poder y Cambio*. Caracas, 1971, pp. 101 y ss.
- 43 V. las referencias al sistema d'Hondt de representación proporcional seguido en Chile, en J. Biehl del Río and Gonzalo Fernández, R., *loc. cit.*, p. 54.
- 44 Sobre las posibilidades del establecimiento de una cooperación entre la Unidad Popular y el Partido Demócrata Cristiano, la radicalización de la polarización política, y la oposición posterior al Gobierno del Presidente Allende. V. H. Zemelman and Patricio León, "Political Opposition to the Government of Allende", en Kennet Medhurst (ed.), *op. cit.*, pp. 74 y ss.; "Las Fuerzas Armadas y el Poder Popular en Chile", en Revista *SIC*. Caracas, septiembre-octubre 1973, pp. 358 y 359 (reproducido de la Revista *Mensaje*. Santiago de Chile, agosto 1973); José Gerbasí. "Qué pasó en Chile", *ibidem*, p. 362; Joan Garcés, "Allende, les Militaires et la vie Socialiste au Chili" (II) *Le Monde*, 19 de diciembre de 1973, p. 5.
- 45 Cfr. los comentarios sobre el bloqueo total del Congreso respecto de las propuestas del Gobierno en MICHEL ROCARD, "Madrid, Athenes et Santiago", *Le Monde*. París, 22 septembre 1973, p. 6. V. además, JOAN E. GARCÉS, *loc. cit.*, en nota número 27, p. 45, y JOAN GARCÉS, *loc. cit.* en nota número 44, p. 5.
- 46 Cfr. David Holden, "Chile waits for its unknow colon el", *The Sunday Times*. London, August 26, 1973, p. 12.

presenta como parcial excepción; se trata del sistema electoral adoptado por los militares para regir el proceso eleccionario de Argentina en marzo de 1973, que dio el triunfo al Frente Justicialista de Liberación y al candidato peronista Cámpora. Dicho sistema, adoptado por Ley de 3 de octubre de 1972, tal como lo indicó la correspondiente Exposición de Motivos, buscó establecer “una solución original en la medida que pueda erigirse en idónea para consolidar el nuevo perfil de la democracia argentina”; y dicha “solución original”, sin embargo, motivada por el deseo de impedir “la atomización en la integración del Congreso” y de “procurar al partido gobernante un apoyo Legislativo que le permita ejercer el poder con coherencia y eficacia”, fue, sin embargo, la menos original, y la que menos puede ayudar en el largo plazo a conseguir los objetivos queridos: “la representación proporcional, adoptando para este momento argentino el sistema d’Hondt, que armoniza mejor con la letra y el espíritu del artículo 37 de la Constitución”⁴⁷.

En efecto, la adopción de un sistema minoritario quizá pudo ser útil políticamente en los procesos eleccionarios de 1973, los primeros que se realizan con la participación abierta de los peronistas desde la caída de Perón en 1955, después de tantos intentos fallidos de elecciones ideadas precisamente

47 Es interesante destacar el texto de la Exposición de Motivos, para evidenciar aún más la contradicción que dicha Ley lleva insita: “Las normas que se dicten para la representación popular tienen que observar inexcusablemente el requisito del pluralismo partidario, sin el cual la democracia no puede ser siquiera imaginada. Desde esta perspectiva se erige en idea vertebral, dentro de un margen de amplia relatividad, procurar al partido gobernante un apoyo legislativo que le permita ejercer el poder con coherencia y eficacia. Mas también es de esencia que no llegue a límites que le otorguen una posición excluyente y dominante que torne ilusoria la función de control y la presencia activa de las minorías. Al hablar de minorías afirmamos dos nociones igualmente importantes que completan un concepto único y el propósito definido de las Fuerzas Armadas. Por una parte, la atomización en la integración del Congreso implica una perspectiva cierta de desarticulación anárquica incompatible con la perentoria vigencia de un Gobierno de vigoroso impulso transformador, capaz de asumir y llevar a buen término una empresa de progreso y cambio, que corte el cinturón frenador del *statu quo* y de un pasado sin logros satisfactorios para una sociedad anhelante y urgida. Por la otra, tal como se marcara con especial énfasis en la nota de elevación de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (número 19.102), la recomposición política debe canalizarse por conducto de pocas, fuertes y orgánicas corrientes de opinión. La dilatación de la participación política, cimiento del edificio republicano, no ha de perder ese rumbo hacia el cual tienden todas y cada una de las disposiciones legales que van conformando las innovaciones institucionales. Al cabo de las precedentes reflexiones queda nítida la preocupación de no auspiciar ninguno de los anteriores sistemas ensayados que se correspondieron seguramente con sucesivas y distintas realidades de la sociedad argentina, asimismo diferentes a la muy propia y particular de nuestros días. Buscamos por eso una solución original en la medida que pueda erigirse en idónea para consolidar el nuevo perfil de la democracia argentina.” De acuerdo con dicha solución se busca, conforme el mismo texto expresa “que nadie se excluya ni sea excluido. Que el Gobierno pueda gobernar, ejercer realmente su autoridad pero también que las minorías coparticipen en la responsabilidad del control e intervengan efectivamente en la formación de la opinión pública» así como en la discusión de los grandes problemas del ser nacional”. V. *Diario Oficial* de la República Argentina, número 22-520, del 5 de octubre de 1972. V. asimismo, J. E. Ravignani, *La Representación proporcional en la actualidad y su adopción en la República Argentina*. Buenos Aires, 1960.

para impedir la llegada al poder de los peronistas. El triunfo mayoritario del Frente Justicialista de Liberación del Presidente Cámpora en marzo de 1973, y el triunfo asimismo mayoritario de J. D. Perón como Presidente, en septiembre de 1973, demostró que a pesar de las minorías del país, las mayorías argentinas seguían siendo peronistas; pero la forma más fácil de conspirar contra esas mayorías, ahora en el gobierno, y contra el régimen democrático, es incorporando al sistema político un germen que a medida que se aplique al sistema electoral, puede provocar la podredumbre de aquél, y, eventualmente, su derrumbe, tal como ha sucedido en el resto de los países latinoamericanos⁴⁸. Sin embargo, la modalidad argentina del sistema de representación proporcional d'Hondt, tiene una serie de correctivos que, por ejemplo, lo distingue del venezolano. En efecto, tal como la citada Exposición de Motivos lo indica, "La variante elegida es ventajosa, ya que asegura a pocas corrientes políticas la representación, computando el requisito de un mínimo de sufragios para que los partidos puedan obtenerla. De tal suerte, los que no tengan lo menos el ocho por ciento (8 %) de los votos no entran en la distribución de cargos, a pesar de que el porcentaje exceda la cifra repartidora; si bien se determina que aquellos partidos que logren los 135.000 votos —base de la población a los fines de la fijación del número de diputados— tendrán, sin embargo, igualmente derecho a representación"⁴⁹. Esta limitación, indudablemente, si no es cambiada, servirá de elemento moderador de los efectos negativos de la representación proporcional, y evitará la atomización⁵⁰.

Debe destacarse, por otra parte, que la fórmula argentina aplicada en las elecciones de 1973 combina la representación proporcional en el Congreso (con la limitación porcentual señalada), con la elección presidencial por mayoría absoluta (más de la mitad de los votos válidos emitidos, lo cual también en el largo plazo, a pesar de los beneficios inmediatos podría agudizar la contradicción incorporada al sistema: elección en el futuro del Presidente por

48 Es de destacar que en las elecciones de septiembre de 1973, el Presidente Perón obtuvo el 61,85% de la votación, contra el 23,34% obtenido por la Unión Cívica Radical, y el 12,11% obtenido por la Alianza Popular Federalista. V. *Le Monde*. París, 26 septiembre 1973, p. 5. Lo que la Exposición de Motivos de la Ley Electoral buscaba era un Gobierno fuerte, coherente y con amplio respaldo parlamentario, y si bien se logró en las primeras elecciones de 1973 (marzo y septiembre), puede no durar indefinidamente si sigue vigente, en el futuro, el mismo sistema electoral, sobre todo porque ahora comienza la tarea de dar coherencia política a un movimiento que el tiempo, la persecución y la ausencia de su líder ha cambiado radicalmente, tal como comenzaron a demostrarlo las reacciones contra la izquierda adoptadas por el Gobierno de Perón después del golpe militar chileno.

49 V. *Diario Oficial* de la República Argentina, número 22.520 de 5 de octubre de 1972.

50 Es interesante destacar, aplicado este porcentaje del 8% como mínimo para obtener representación en un sistema de representación proporcional (d'Hondt) como el venezolano, que en las elecciones para el Congreso de 1968, sólo los Partidos AD (25,55%), COPEI (24,03%), MEP (12,94%), CCN (10,94%) y URD (9,25 %), hubieran obtenido representación directa en lugar de los ocho (8) partidos que la obtuvieron. Aplicado a las elecciones de 1973, sólo los partidos AD (48,32 %) y COPEI (30,28 %) habrían obtenido representación directa en lugar de los seis (6) partidos que la obtuvieron.

mayoría absoluta, pero con respaldo partidario parlamentario cada vez menor. Una solución similar fue propuesta y no aceptada en Venezuela, a mitad del año 1972, por el Partido Socialcristiano COPEI, entonces en el poder⁵¹. Ahora bien, si algún símil puede hacerse de la solución argentina en 1973, y de las propuestas de reforma del sistema venezolano formuladas por el partido COPEI en 1972, es con el sistema que existía en Chile. En este país, la elección presidencial se realizaba mediante mayoría absoluta, corres-

51 En efecto, dicho partido propuso una enmienda del artículo 183 de la Constitución “relacionado con la mayoría relativa para la elección del Presidente de la República, a fin de que se exija la mayoría absoluta (más del 50 % de los votos) y la correspondiente segunda vuelta electoral en caso de que ninguno de los candidatos obtenga esa mayoría absoluta en la primera votación” (v. *El Nacional*. Caracas, 24 de julio de 1972). Ahora bien, en la situación del sistema político venezolano en el año 1972, parecía extraño que se propusiera una enmienda constitucional sólo para elegir al Presidente con mayoría absoluta, cuando el problema de dicho sistema minoritario, en ese momento era que el Presidente *no* contaba con un respaldo adecuado y mayoritario en las Cámaras representativas. En efecto, en condiciones normales y ausencia de polarización, absolutamente nada se lograría en Venezuela con una enmienda incompleta y a la larga inútil como la propuesta, si no se soluciona paralelamente el sistema minoritario de representación proporcional. ¿Qué podría hacer de distinto un Presidente electo con mayoría absoluta si su respaldo en el Congreso no sobrepasa el 30 % de los votos parlamentarios como sucedió en 1968? En los últimos meses de 1972 y en el año electoral de 1973, se insistió a todos los niveles sobre los problemas planteados al Presidente Caldera con el respaldo minoritario en el Congreso y la necesidad de superarlos para el período constitucional que se iniciaba en 1974. La campaña electoral del partido COPEI, inclusive, tuvo entre sus plataformas fundamentales, la búsqueda de “mayoría en el Congreso”, y ello fue lo que precisamente logró el partido AD en 1973. Pero, evidentemente, con el sistema político de representación proporcional como el venezolano, y si no hubiera habido polarización, no hubiera sido posible lograr mayoría en el Congreso, cuando lo que provoca en realidad es todo lo contrario, lograr cada vez más minorías atomizadas. Lo alarmante de las proposiciones de reforma estuvo en que se identificó la clave del problema político venezolano frente a las elecciones de 1973, en la obtención de mayoría en el Congreso por el partido triunfador en las elecciones presidenciales, pero para lograrla no se formularon reformas destinadas ni siquiera a atenuar el sistema minoritario, sino que se propuso una solución contradictoria: la elección presidencial por mayoría absoluta, la cual con un respaldo minoritario en el Congreso, en caso de no haber habido polarización, no hubiera pasado de ser una reforma inútil. El símil con el sistema francés que las recomendaciones de enmienda referían, no era tampoco del todo correcta: la clave de la reforma francesa en 1958 además del establecimiento de la elección presidencial por mayoría absoluta, fue la consolidación de un sistema mayoritario en las elecciones parlamentarias, como superación a la crisis de la “República de Partidos” que imperaba antes de 1958. En este sentido, por ejemplo, J. G. Andueza coincide al señalar que una enmienda constitucional que estableciera la elección presidencial por mayoría absoluta “en vez de resolver el problema lo que hace es eludirlo. (El hecho de que el Presidente de la República sea electo por mayoría absoluta no resuelve el problema del respaldo político que el Presidente necesita del Congreso para poder ejecutar su programa de gobierno. Antes que una reforma de la Constitución» lo que se requiere es una reforma de nuestro sistema electoral, que es la causa de la existencia de más de treinta partidos y grupos electorales... Nada se gana con que el Presidente de la República resulte electo por unanimidad de los sufragios si no tiene en el Congreso un partido que lo respalde”, en “El Presidente de la República” en *Homenaje al profesor López Rodó*, Vol. III. Madrid, 1972, p. 167.

pondiendo la segunda vuelta a una elección indirecta por el Congreso⁵², y así logró el Presidente Allende la victoria en 1970, aun cuando la Unión Popular sólo obtuvo el 36 % de la votación del país. ¿Por qué, entonces, en las elecciones parlamentarias de marzo de 1973, la Unión Popular obtuvo una votación del 45 por 100 de los votos, lo cual, en lugar de significar una disminución en la proporción anterior, significó un considerable aumento, contra la lógica interna del sistema de representación proporcional? La respuesta a esta pregunta está en que no sólo se mantuvo el sistema de coaliciones de partidos, tan tradicional en Chile, sino que se produjo una radical y absoluta polarización de votos —a favor del gobierno o contra el gobierno—, único supuesto en el cual los sistemas electorales —cualquiera que sea su fórmula— pierden su lógica operativa. En efecto, cuando la polarización política es tan radical como la que existió en Chile, Francia y Venezuela en 1973, de apoyo u oposición al gobierno, con o sin claras posiciones ideológicas de izquierda o derecha, la polarización distorsiona el sistema, y en ese sentido es interesante destacar la coincidencia —con tres direcciones distintas— entre los resultados de las elecciones de marzo de 1973 de Chile y Francia, y de diciembre de Venezuela.

En Francia, a pesar del sistema mayoritario de elección uninominal en dos vueltas para la Asamblea Nacional, la elección de 1973 dio 261 representantes para la mayoría gubernamental en relación a los 360 que tenía, y dio 176 representantes para la Unión de la Izquierda en relación a los 84 que tenían los partidos de la coalición. La polarización redujo a los Reformadores, quienes en la segunda vuelta obtuvieron sólo 31 representantes⁵³. La polarización, aun cuando redujo considerablemente la mayoría gubernamental, sin embargo no dio toda la representación necesaria a la izquierda para controlar la Asamblea⁵⁴. La votación de la izquierda en la segunda vuelta fue del 46,8 % de los votos (60 % en la primera vuelta) contra el 46 % de votos de la mayoría gubernamental, lo cual probó que, en definitiva, más del 50 % votó en contra de la mayoría gubernamental. En Chile, la Unidad Popular de izquierda, también contra la lógica del sistema electoral, en este caso minoritario, aumentó su porcentaje de respaldo electoral del 34 % al 45 % en las elecciones de 1973, y su posición momentáneamente se consolidó, a pesar del 55 % de votación en contra del gobierno, que la polarización política produjo. En ambos casos, la izquierda obtuvo alrededor del 45 % de la votación, pero con la gran diferencia de que en Chile estaba en ejercicio del go-

52 V. para un estudio comparativo Maruja Delfino de Palacios, *Las Constituciones Americanas. La forma de elección presidencial*. Cuadernos del Instituto de Estudios Políticos número 15. Caracas, 1968, particularmente pp. 9 y ss.

53 V. las referencias a las elecciones francesas de 1973 en *Les Forces Politiques et les élections de mars 1973* (un dossier du Monde). Paris, mars 1973.

54 Este resultado, como afirmaba sarcásticamente *The Times*, “prueba una vez más el viejo axioma de que Francia permanece básicamente como un país conservador. Su corazón puede estar en la izquierda, pero su billetera está exactamente en la derecha. Ella quiere reformas —siempre teniendo en cuenta que no cuesten mucho— pero no revoluciones. El problema es que a través de su reciente historia, los partidos en el poder han fallado con frecuencia en percibir a tiempo las necesidades de reforma”, March 13, 1973, p. 1.

bierno y en Francia no; y esa proporción se produjo en sistemas electorales distintos⁵⁵. En todo caso, la razón de la distorsión de los efectos lógicos de los sistemas electorales, estuvo en la polarización política.

En Venezuela, en las elecciones de diciembre de 1973, la polarización política imprevista, donde no se identificó una pugna ideológica —derecha e izquierda— de los dos partidos AD y COPEI, que obtuvieron la casi totalidad de la votación (83,5 %) y que en realidad tenían una posición coincidente de centro⁵⁶, produjo una completa distorsión del sistema electoral minoritario y, afortunadamente, la progresión atomizante y minoritaria que tenía⁵⁷ y que había llegado en la década de los sesenta a límites inadmisibles, fue superada. Sin embargo, si bien hemos señalado que la polarización político-electoral es un factor que altera la lógica de funcionamiento de un sistema electoral, y particularmente de los sistemas electorales minoritarios, debe tenerse en cuenta que los fenómenos polarizadores, a menos que sean artificialmente regulados⁵⁸, no son necesariamente permanentes⁵⁹, pues no pertenecen a la operatividad intrínseca del propio sistema electoral. La polarización político-electoral es un acontecimiento circunstancial, condicionado por la dinámica política de un momento político concreto, en un país y en un tiempo determinado, y, al contrario, no es un fenómeno permanente y puede variar según la dinámica política de cada país, dependiendo las alternativas que se presenten al electorado en un momento determinado, y en algunos casos, del planteamiento del debate en la aceptación o rechazo del gobierno de turno, a través del o de los candidatos que lo representen. En este sentido, como se analizará, la inesperada polarización política —al menos en los niveles que resultaron— que se produjo en Venezuela en las elecciones de 1973, significaron un rechazo popular a las soluciones políticas externas —

55 En todo caso, y ahora refiriéndonos al caso chileno, el hecho de que las elecciones de marzo de 1973 hubieran significado un triunfo para el Gobierno por el aumento de su votación, ello no eliminó la situación de crisis en que se encontraba la vida política chilena, tan dependiente de coaliciones de partidos, muchas circunstanciales, y del poder de los grupos minoritarios; lo que produjo posteriormente el golpe militar de septiembre del mismo año.

56 La polarización fue sorprendente, inclusive para los dirigentes del partido triunfador, Acción Democrática, quienes consideraron que el triunfo de AD tuvo “características imprevistas”, v. lo indicado por Octavio Lepage, secretario general de Acción Democrática, *El Nacional*. Caracas, 15 de diciembre de 1973, p. D-1. V. lo indicado en el capítulo 11.

57 V. lo indicado en el capítulo 8.

58 Como pudo ser, por ejemplo, el bipartidismo artificial que el Frente Nacional de los partidos Conservador y Liberal creó en Colombia a partir de 1958. V. lo indicado en nota número 87 de este capítulo 9.

59 En este sentido, por ejemplo, el Presidente del Consejo Supremo Electoral en Venezuela, en 1973, señalaba que la eliminación de muchos partidos con motivo de las elecciones de ese año era “transitoria”. “En la práctica —dijo— si no se modifica la Ley de Partidos, en el sentido de elevar el porcentaje necesario para constituir un partido —actualmente la ley exige el 0,5% de la población electoral— volverán a proliferar las mismas organizaciones, en las que sus máximos dirigentes postulan candidatos presidenciales, con el único fin de obtener un curul en el Congreso.” V. *El Universal*. Caracas, 15 de diciembre de 1973, p. 1-10.

socialismo, o perezjimenismo-desarrollismo—, un rechazo popular al candidato del gobierno, y un respaldo masivo al partido Acción Democrática, a lo que indudablemente influyó la costosa y alienante propaganda y publicidad a que se sometió al país por ambos partidos⁶⁰.

En todo caso, por los efectos momentáneos de la polarización, y por la demostración electoral de que, así como en 1973 la mayoría del pueblo argentino era peronista, en ese mismo año, en Venezuela, la mayoría del pueblo era acción democratista, no debe olvidarse que la situación de crisis institucional que existió latente en el país⁶¹, mitigada por la bonanza económica, no se ha eliminado completamente. Si momentáneamente se logró la estructuración de un gobierno con una sólida mayoría parlamentaria, ello no debe hacernos olvidar todas las reformas que nuestro sistema institucional-democrático requiere, y que se planteaban como necesarias antes de las elecciones de 1973.

Ahora bien, crisis similares han existido en casi todos los países latinoamericanos, al haber adoptado el sistema minoritario de representación proporcional. Sin embargo, en el panorama de América Latina, ¿por qué México presenta una situación excepcional? Realmente, no es por azar o coincidencia que México sea en América Latina el país que ha tenido relativamente mayor grado de éxito al enfrentar y resolver sus crisis⁶²: ello ha sido consecuencia de que es el único país latinoamericano que ha logrado tener una estabilidad política relativamente prolongada, debido al sistema electoral mayoritario consolidado⁶³, que ha producido un sistema de partido político único dominante, cuyos problemas, sin embargo, en el orden competitivo, no surgen en relación con otros partidos, sino dentro del mismo Partido Revolucionario Institucional (PRI), en las relaciones entre los heterogéneos grupos que conviven dentro de su organización. La situación mexicana, de “ausencia del sistema de partidos”, según la apreciación de Pablo González Casanova⁶⁴, si bien debe ser objeto de reformas y ajustes en el sentido iniciado en 1963 y 1972 para permitir la participación de otros partidos políticos⁶⁵, en las últimas décadas ha permitido un nivel de consolidación política de México que está muy por encima de los demás países latinoamericanos, y ello, entre otros

60 V. lo indicado en el capítulo 11.

61 Que llevó inclusive al candidato C. A. Pérez antes de ser elegido Presidente a señalar que “La democracia es indudable que ha sufrido en nuestro país, y en muchos países, un grave deterioro en la mente del pueblo, presentándose como un régimen poco eficaz para dirimir las controversias sociales, asegurar la paz y asentar las bases mínimas de un desarrollo armónico”. V. *El Nacional*, 23 de octubre de 1972.

62 Cfr. Robert E. Scott “Political Parties and Policy-Making in Latin America”, en J. La Palombara and M. Weiner (ed.), *Political Parties and Political Development*. Princeton, 1966, p. 352.

63 V. Roland H. McDonald, “Electoral System, Party Representation and Political Change in Latin America”, en *Western Political Quarterly*. Vol. XX, número 3, septiembre 1967, p. 695.

64 V. Pablo González Casanova, *La Democracia en México*, 1971, p. 25.

65 V. lo indicado en la nota número 80 del Capítulo 8.

factores, por no haber tenido el efecto distorsionador en el largo plazo de un sistema minoritario de representación proporcional.

En todo caso, debe quedar claro que las críticas que puedan formularse a un sistema electoral como el de representación proporcional, así como las ventajas que puedan detectarse en otro, no son ni pueden ser universales ni inmutables. Ya hemos insistido en la imposibilidad de identificar un sistema electoral de validez universal en cualquier tiempo⁶⁶, y esto se confirma por las bondades que el sistema de representación proporcional ha tenido en varios países de configuración socio-política radicalmente distinta a la gran mayoría de los latinoamericanos.

En efecto, muchos de los que no aceptan las críticas formuladas contra los efectos inestabilizadores de la aplicación sucesiva del sistema electoral minoritario de representación proporcional, alegan que, al contrario, en países como Bélgica o Suiza no sólo ha traído como consecuencia una mayor armonía política, sino que ha incrementado los sentimientos de unidad nacional⁶⁷. Sin embargo, el razonamiento así formulado y los ejemplos generalmente esgrimidos, no son suficientes para desvirtuar los efectos inestabilizadores del sistema electoral minoritario, y ello, porque la representación proporcional, como sistema político electoral, puede, efectivamente, conducir a la integración política en aquellos países altamente desintegrados socio-políticamente; y al contrario, conduce a la desintegración política en los países, como los latinoamericanos, generalmente integrados socio-políticamente. En efecto, en países con alta diferenciación y heterogeneidad étnica, incluso de orden religioso y lingüístico⁶⁸, como es el caso de Bélgica y Suiza, la representación proporcional, evidentemente que ha sido la fórmula electoral para la integración nacional; al contrario, las pocas experiencias del empleo de un sistema mayoritario en alguno de esos países, produjeron serísimos resultados en la división de los países, por la ausencia de representación otorgada a los diversos grupos étnicos que los integraban. Por tanto, países como Bélgica y Suiza, ciertamente que han llegado a estar más unidos como consecuencia de la adopción del sistema de representación proporcional. Lo mismo puede y debe argumentarse respecto a Irlanda del Norte, país que a pesar de formar parte de la Gran Bretaña, muestra uno de los síntomas de desunión nacional más dramáticos del mundo moderno, en este caso de base religiosa. De aquí que una de las fórmulas políticas para lograr integrar al país, se piense o no en su futura independencia del Reino Unido, es la que, en términos electorales, establezca la representación proporcional y le permita, por tanto, a la minoría católica, participar en los procesos políticos, los cuales, hasta 1973, habían sido campo exclusivo de la mayoría protestante⁶⁹.

66 V. lo indicado en el capítulo 8.

67 *Cfr.*, por ejemplo, E. Lakeman y J. D. Lambert, *op. cit.*, pp. 158, 174, 177 y 198; M. Delfino de Palacios, "Sistema de Partidos y Sistema Político: Descripción Tipológica", *Politeia*, número 2, Instituto de Estudios Políticos. Caracas, 1973, p. 107.

68 V. E. Lakeman and Lambert, *op. cit.*, pp. 168, 172 y 199.

69 Ello se ha adoptado en 1973 en las disposiciones constitucionales aprobadas por el Parlamento en marzo de dicho año, que llevaron a la elección de una Asamblea de Irlanda del Norte (como Provincia) y de la constitución de un Ejecutivo colegiado,

Pero, evidentemente, la situación de división étnica, lingüística o religiosa que puede encontrarse en algunos países europeos, en los cuales el sistema de representación proporcional es el sistema de representación ideal para asegurar la unidad nacional, no existe en los países latinoamericanos; y la inestabilidad y multiplicidad de partidos que en éstos ha producido, es, por el contrario, similar a la originada en otros países europeos integrados socio-políticamente⁷⁰.

En todo caso, insistimos, el sistema electoral minoritario ha producido en América Latina una serie de consecuencias, con caracteres graves en aquellos países que presentan una mayor homogeneidad étnico-social, como Chile y Venezuela⁷¹, que exigen particular atención y reforma⁷².

En efecto, quizá la primera consecuencia de un sistema electoral de representación proporcional de las minorías, particularmente el de la fórmula d'Hondt⁷³, aplicado en condiciones normales y en ausencia de polarización, es el condicionamiento y la degradación del sistema de partidos como consecuencia de la multiplicidad que produce, de la desideologización de los partidos, y de la pérdida del carácter democrático interno de los mismos⁷⁴. En efecto, la facilidad en la obtención de representación en las asambleas representativas por los diversos grupos y partidos que produce un sistema electoral minoritario, conduce no sólo a la atomización de la opinión y de las opciones políticas, muchas veces artificial, sino a una dispersión del esfuerzo y división —también muchas veces artificial— en el seno de las asambleas representativas, donde, por la naturaleza de su composición, la acción y presión de los grupos de intereses es progresiva. Ello trae como consecuencia que mediante la aplicación sucesiva de ese sistema minoritario, y en ausencia de una polarización política como la producida en Venezuela en 1973, sea muy difícil la formación de un gobierno fuerte con respaldo mayoritario del país y del Congreso, es decir, de un gobierno que pueda gobernar —fin fundamental de todo sistema electoral—; produciéndose en cambio, en general,

integrados por representación proporcional. V. el *Documento Blanco (White Paper)* sobre las proposiciones constitucionales para Irlanda del Norte publicado en *The Times*, March 21, 1973, pp. 4 y 5. Cfr. *Royal Commission on the Constitution 1969-1973*, Vol. I, Report. London, 1973, pp. 397 y ss.

70 Como en Francia, Alemania, España e Italia. Cfr. notas números 37 y ss. de este capítulo 9.

71 Cfr. la apreciación en relación a Chile y Venezuela en Helio Jaguaribe, *Political Development: a General Theory and a Latin American Case study*. N.Y., 1973, pp. 503 y 504.

72 En relación al caso de Chile antes de septiembre de 1973. Cfr. la apreciación de A. T. Edelman, *Latin American Government and Politics (The Dynamics of a Revolutionary Society)*. Illinois, 1965, p. 350. En general, v. la opinión de F. Hermens, "The Dynamics of Proportional Representation", en Andrew J. Milnor (ed.), *Comparative Political Parties*. N.Y., 1969, pp. 220 y 223.

73 V. lo indicado en las notas números 73 y 78 del capítulo 8.

74 V. lo indicado en los capítulos 10 y 11. Cfr. F. A. Hermens, "The Dynamics of Proportional Representation" (Reprinted from F. A. Hermens, "Democracy or Anarchy?", 1938, pp. 15 a 74), en Harry Eckstein and David E. Apter, op. cit., pp. 254 y ss.

una representación real de todas las opiniones imaginables, pero un gobierno débil y con reducido apoyo popular, como sucedió en Venezuela en 1968. En efecto, conforme a un sistema minoritario de representación proporcional, cualquier minoría tiene oportunidad y posibilidad de lograr con relativo poco esfuerzo y el financiamiento necesario, la representación buscada, lo que contribuye a la aparición de grupos, grupúsculos, fraccionalismos y divisiones de partidos, como sucedió en Venezuela después de 1958⁷⁵. En este sentido, las cifras electorales en cuanto a la participación partidaria en Venezuela, confirman esta apreciación, pues en el período 1946-1973, el número de partidos políticos que han participado en las elecciones ha aumentado de 5 a 34, tal como se aprecia en el cuadro siguiente:

PARTICIPACIÓN PARTIDARIA EN LAS ELECCIONES⁷⁶
(Años: 1946-1973)

	1946	1947	1958	1963	1968	1973
Total			8		8	
Partidos nacionales.....	16	9	8	12	32	34
Partidos y grupos electores	5	6	8	11	16	20
Regionales.....	11	3	—	1	16	14

En 1973, por tanto, participaron 34 partidos y grupos políticos en las elecciones, de los cuales, 20 eran partidos políticos nacionales. La polarización lograda en la votación entre los partidos Acción Democrática y COPEI, quienes obtuvieron entre ellos el 83,5 % de los votos válidos, trajo como consecuencia que de los 20 partidos nacionales que participaron en las elecciones, 11 quedaran virtualmente extinguidos como partidos, sin perjuicio de que pudieran obtener representación, en virtud de haber obtenido menos del 1 % del total de votos válidos⁷⁷. En todo caso, el fenómeno observado hasta 1973 de la multiplicidad y división de los partidos no se produjo por azar, o por el individualismo o la idiosincrasia latinoamericana o venezolana⁷⁸, sino

75 V. lo indicado en el capítulo 10.

76 Los datos han sido tomados de Boris Bunimov Parra, *Introducción a la Sociología Electoral Venezolana*. Caracas, 1968; C.S.E., Memoria y Cuenta, 1969, y *El Nacional*. Caracas, 15 de diciembre de 1973, p. D-1.

77 V. artículo 23 de la Ley de Partidos Políticos, Manifestaciones Públicas y Reuniones que exige a los partidos que hayan obtenido menos del 1 % de los votos emitidos en las elecciones nacionales, la renovación de la nómina de inscritos en el mismo porcentaje exigido (0,5 % de los electores inscritos en doce circunscripciones) para su constitución. V. en Gaceta Oficial número 27.725, de 30 de abril de 1965. V. lo indicado en el capítulo 11.

78 En este sentido no compartimos la apreciación de Jean Blondel en el sentido de que, al contrario, la razón para la concentración en dos partidos a nivel nacional está mucho más relacionada con las características culturales, siendo interesante de notar que los países anglosajones y de la comunidad británica de naciones tengan la tendencia a ser regidos por un sistema bipartidista. V. *Comparing Political Systems*. London, 1972, p. 106. No creemos que sea una "característica cultural anglosajona"

como una consecuencia directa e irremediable, lamentablemente, del sistema electoral vigente⁷⁹.

Por otra parte, la representación proporcional provoca en el largo plazo un debilitamiento interno del rol de los partidos políticos y de su estructura interna, debido al papel que el sistema minoritario permite jugar a los grupos de intereses y de presión. En efecto, no sólo puede indicarse como característica de las elecciones venezolanas entre 1958 y 1973 el hecho de que fueran apareciendo sucesivamente grupos políticos como representantes de intereses particularmente económicos⁸⁰, sino todavía más evidente, el hecho de que los grupos económicos hayan ido minando la representación de los partidos, al forzar a éstos a presentar candidatos de aquéllos en sus listas, como medio de los partidos, no sólo para buscar apoyo electoral, sino apoyo financiero⁸¹. La imposición de la candidatura de los representantes de los grupos de intereses y de presión económica por sobre los del propio partido, ha falseado muchas veces los mecanismos de democracia interna de los partidos, quienes ni siquiera han elegido los candidatos directamente, sino que éstos les han sido impuestos muchas veces por las directivas respectivas⁸².

Pero, además, para tantos otros partidos y grupúsculos realmente minoritarios, la representación proporcional de las minorías ha sido la única esperanza para obtener representación. Si bien atribuir representación a las minorías es realmente justo, lo que no tiene sentida es la conversión del sistema en íntegramente minoritario. En este caso, el sistema de representación proporcional, tiende a agotarse en sí mismo, en el otorgamiento de representación parlamentaria en forma indefinida, sacrificando el objetivo del sistema electoral: la formación de una mayoría gubernamental que permita al Gobierno gobernar y al Estado asumir el papel activo en el proceso de desarrollo que se exige en nuestras sociedades. Los gobiernos, al contrario, han agotado sus posibilidades en la negociación de votos, apoyos y coaliciones, muchas veces a precios tan elevados que significan el sacrificio del programa que les valió la elección. Las asambleas representativas electas por el sistema de minorías,

el que las antiguas colonias británicas hayan seguido el sistema bipartidista, sino que, en realidad, ha sido el único que han conocido y que se les impuso por la metrópoli.

- 79 V. las apreciaciones del Presidente del Consejo Supremo Electoral de Venezuela, en 1973, donde observa que la polarización política de las elecciones de ese año sólo han producido la desaparición transitoria y momentánea de muchos partidos políticos, en nota número 59 de este capítulo 9.
- 80 Tal es el caso, por ejemplo, en las elecciones de 1973, del Movimiento Desarrollista que candidateó a la Presidencia a Pedro Tinoco, h., y que, a pesar de sus esfuerzos, no logró convertirse en el representante político de los grupos económicos del país.
- 81 Como simple ejemplo, es interesante destacar que en 1968 el Partido COPEI llevó a la Cámara de Diputados a quien había sido presidente del grupo de presión económica más poderoso de Venezuela (FEDECAMARAS), y que el Partido URD llevó asimismo a la Cámara de Diputados, a quien debía asumir esa Presidencia posteriormente. V. lo indicado en el capítulo 10 y particularmente la nota número 75 del capítulo 8.
- 82 Cfr. F. A. Hermens, "The Dynamics of Proportional Representation", en Harry Eckstein y David E. Apter, *op. cit.*, pp. 261 y ss.

por otra parte, han terminado por no representar al pueblo elector, y sólo a los partidos o grupos políticos y a los grupos de presión, existiendo en general una ignorancia en relación a los candidatos elegidos, lo cual se agrava por el sistema de listas bloqueadas utilizado en Venezuela⁸³.

Pero además de dichos efectos, un sistema electoral minoritario como el aplicado en Venezuela entre 1958 y 1973 produce que los partidos políticos, en general, vayan perdiendo o lesionando su basamento ideológico. Por ejemplo, en las elecciones de 1968 y 1973 se pudo constatar que, en general, la lucha partidista electoral no tuvo gran o ningún contenido o basamento ideológico; y la propaganda electoral, particularmente en el proceso electoral de 1973, en realidad se convirtió pura y simplemente en publicidad electoral, en la cual la “venta” de los candidatos sustituyó la confrontación de ideas⁸⁴. En todo caso, y debido al número de partidos que participaron en las elecciones de 1968 y 1973, nadie puede seriamente sostener que existían en esas fechas dieciséis o veinte alternativas y soluciones distintas al desarrollo de Venezuela. Como consecuencia de todo ello, algunos partidos políticos se han transformado de partidos con base ideológica, en partidos electoreros de opinión o en partidos, pura y simplemente, y como consecuencia, circunstanciales y transitorios, cuyo objetivo fundamental ha sido lograr la representación en las asambleas, que le facilita el sistema electoral, lograr su enquistamiento en ellas, y a través de ello, el enquistamiento de los grupos de presión y de intereses⁸⁵.

83 En efecto, es muy usual que se pregunte por qué no se cambia el mecanismo de elecciones mediante listas cerradas o bloqueadas como el que hemos tenido en Venezuela hasta 1974, por una elección uninominal; es decir, que se pueda elegir a una persona individualmente, y no que resulte que el voto que quiere depositarse por una persona, en realidad está destinado a elegir ocho o veinte candidatos a quienes posiblemente no se quiera elegir. El problema aquí también es simple: el sistema de representación proporcional como el nuestro, no puede funcionar sin el sistema de listas bloqueadas, de manera que para cambiar el sistema de listas habría que cambiar de raíz nuestro sistema político, que es lo que está planteado. Actualmente, por tanto, no hay posibilidad de elección uninominal mientras nos rija el mismo sistema vigente, que sigue la fórmula D'Hondt. V. nota número 713 del capítulo 8. *Cfr.* Allan R. Brewer-Carías, *loc. cit.*, p. 121.

84 *Cfr.* las opiniones de Miguel Acosta Saignes, Abel Sánchez Peláez, Orlando Albornoz, Boris Bunimov Parra y Fernando Valarino, en “Esta publicidad electoral, ¿neurotizante, frívola y culto a la personalidad?” *El Nacional* Caracas, 3 DE DICIEMBRE DE 1973, P. C-L.

85 *Cfr.* Allan R. Brewer-Carías, *loc. cit.*, p. 122. En este sentido debe además señalarse que un sistema minoritario como el que se ha aplicado en Venezuela desde 1958, indirectamente va produciendo un complejo de minorías en las organizaciones políticas, algunas veces con razón y muchas, sin ella. Por ello la insistencia de la defensa del sistema electoral minoritario por minorías que han sufrido ese complejo en muchos países, tal como ha sucedido con algunos partidos comunistas y de la democracia cristiana (cfr. F. A. Hermens, “Constitutionalism, Freedom and Reform in Latin America”, *loc. cit.* y pp. 109 y 110), y con el Partido Liberal británico (cfr. *The Times*, september 20, 1973), complejo que ha quedado desmentido con la votación, por ejemplo, del Partido Comunista en Francia y en Chile o de los Partidos Demócrata-Cristianos en Alemania, Chile y Venezuela, y del Partido Liberal en Gran Bretaña en febrero de 1974.

Ahora bien, planteados los efectos negativos del sistema electoral de representación proporcional de las minorías en vigencia en Venezuela desde 1946⁸⁶, en cuanto a la forma de elección, el debilitamiento del poder, la desintegración política y la exposición de las instituciones políticas a la presión de los más variados intereses, es evidente que se exige una reforma del mismo, a pesar de los resultados de las elecciones de 1973 y de la polarización política en ellas evidenciada. En efecto, el resultado de las elecciones de 1973 ha sido la constitución de un gobierno con respaldo mayoritario del electorado y con respaldo mayoritario en el Congreso, es decir, de un gobierno con todas las condiciones para poder gobernar. Este debe ser el resultado por excelencia a obtener de un sistema electoral, pero en 1973 se obtuvo no porque el sistema electoral en su lógica de funcionamiento facilitara la obtención de esa mayoría, sino debido a la circunstancia concreta y no necesariamente permanente, de la polarización de votos. Se impone, por tanto, una reforma del sistema electoral para hacer que la formación de gobiernos con respaldo mayoritario, imprevista en 1973, se convierta en permanente, y por tanto, que permita no sólo el gobierno por las mayorías nacionales, cualesquiera que sean sus orientaciones, sino la posibilidad misma de la formación de mayorías políticas. No se trata de copiar instituciones o sistemas políticos de otros países, como el puramente mayoritario francés posterior a 1958 o como el británico, sino en base a nuestra propia experiencia democrática, construir nuestras propias instituciones y sistemas de acuerdo con los objetivos que el Estado tiene planteados en relación al proceso de desarrollo. Conforme a ello, estimamos que la atenuación de los efectos negativos del sistema de representación proporcional de las minorías que ha estado en aplicación en Venezuela, se impone como requisito para la tura y permanente supervivencia del régimen democrático; pero debe quedar claro que las propuestas de reforma en ese sentido no deben tener pura y simplemente, por objeto establecer un sistema artificial bipartidista⁸⁷. Estimamos conveniente, al contrario, el sistema multipartidista, pero por supuesto, no ilimitado; y su reducción a niveles más o menos aceptables no puede imponerse por un convenio entre dos partidos. Por otra parte, consideramos conveniente y necesaria la representación de las minorías, pero no al nivel de que se formen gobiernos de minorías. Los gobiernos deben constituirse con mayorías y con

86 Boris Bunimov Parra, en su libro *Introducción a la Sociología Electoral Venezolana*, Caracas, 1968, formula a manera de conclusión las siguientes observaciones sobre los procesos celebrados en Venezuela entre 1946 y 1963. Hay un continuo aumento del número de candidaturas; el porcentaje de la votación válida que logra el partido triunfador disminuye regularmente, y el porcentaje de la votación válida que obtienen conjuntamente los dos partidos que logran, en cada caso, mayor número de sufragios, disminuye regularmente, p. 337 y 338. Estas tendencias, que coinciden con las analizadas en el texto, se acentuaron en las elecciones de 1968, y si bien la primera se agudizó (número de candidaturas) en 1973, la polarización política evidenciada en torno a los partidos acción democrática y copei, produjo que las otras dos tendencias hayan mostrado una momentánea regresión.

87 Como fue el caso colombiano a partir de 1958. V. algunas referencias respecto del sistema colombiano en R. McDonald, "Electoral System, Party Representation and Political Change in Latin America", *loc. cit.*, p. 700, y R. McDonald, *Party Systems and Elections in Latin America*. Chicago, 1971, pp. 178 y ss.

respaldo mayoritario en el Congreso, sin que por ello las minorías, en tanto que minorías, no deban obtener representación minoritaria. Se trata, en definitiva, de institucionalizar lo inesperado y sorpresivo del resultado de las elecciones de 1973: la constitución de un gobierno mayoritario, con respaldo mayoritario en las Cámaras Legislativas y la representación de las minorías en cuanto a tales, independientemente de cuál partido político concreto triunfe en las elecciones. Se trata de evitar, en definitiva, que en el futuro puedan constituirse gobiernos de minorías, y que las minorías pretendan gobernar; y consecuentemente, de permitir y alentar la constitución de varios partidos que puedan disputarse la mayoría.

Pero para una reforma del sistema electoral que pretenda atenuar los efectos negativos del sistema de representación proporcional de las minorías como el que ha estado en aplicación en Venezuela desde 1946 hasta 1973, debe precisarse en primer lugar, qué ha de entenderse por la exigencia constitucional venezolana de que la elección de diputados al Congreso o a las Asambleas Legislativas se realice “con representación proporcional de las minorías” o que en general la legislación electoral “consagrará el derecho de representación proporcional de las minorías”⁸⁸. Dos alternativas surgen al interpretar estos textos: o se trata de condenar a todos los partidos políticos a ser minorías, tal como ha sido la situación hasta 1973, en la que realmente podía hablarse de la existencia de partidos menos minoritarios y no de partidos mayoritarios conforme a los resultados electorales producidos hasta 1968, o al contrario, se trata de asegurar que las “minorías”, que no pueden ser todas las organizaciones políticas, tengan una representación proporcional a su votación. Para llegar a la primera alternativa, evidentemente que hay que confundir la exigencia de que el sistema electoral que se establezca por vía legislativa consagre el derecho de las minorías a estar representadas proporcionalmente, con un sistema, pura y simple de “representación proporcional”. Estimamos, al contrario, que la distinción es clara: una cosa es “representación proporcional de las minorías”, como lo exige la Constitución, y otra es un sistema electoral de “representación proporcional” como el que ha consagrado la Ley Orgánica del Sufragio. El primero exige proporcionalidad en la representación de las minorías, pero no excluye o dificulta la constitución de mayorías; el segundo, aplica la representación proporcional no sólo a las “minorías”, sino a todos los partidos y organizaciones, dificultando la formación de mayorías. Esta distinción, que podría calificarse de sutil, tiene importancia trascendental, pues sin necesidad de enmendar la Constitución, podría establecerse un sistema mixto, de elección mayoritaria, que beneficiaría a las mayorías, y de “representación proporcional de las minorías”, que también beneficiaría a las minorías. En esta forma, una proporción de los puestos en las asambleas representativas se elegirían mediante un escrutinio mayoritario, y otra proporción mediante representación proporcional a los votos obtenidos⁸⁹. En Venezuela, por ejemplo, se daría perfectamente satis-

88 Artículos 19, 113 y 151 de la Constitución.

89 Un sistema mixto ha estado en aplicación en la Alemania de la postguerra, adoptado a partir de 1946, después de haber sufrido las consecuencias de la experiencia pre-nazi de representación proporcional que la Constitución de Weimar propugnó.

facción a la representación proporcional de las minorías, en tanto que minorías, que exige la Constitución, mediante la sola aplicación del mecanismo de adjudicación de diputados y senadores “adicionales”, tal como anteriormente se explicó⁹⁰, los cuales sólo corresponden a los grupos o partidos que no han obtenido representación directa en determinadas circunscripciones o han obtenido menos representación⁹¹. Para ello lo que es indispensable tener en cuenta, en todo caso, es que la exigencia constitucional venezolana, lo que plantea es que se dé representación proporcional a las “minorías”, y no el establecimiento de un sistema electoral que dé representación proporcional a todos los grupos o partidos en forma absoluta, como el que se ha aplicado desde 1946⁹².

Pero aun manteniendo el sistema electoral de representación proporcional absoluta que se aplicó entre 1946 y 1973, que combina la representación proporcional directa, con los representantes adicionales asignados por la aplicación del cociente electoral nacional, los efectos negativos de este sistema evidentemente que podrían atenuarse.

Una primera fórmula para atenuar dichos efectos podría ser la sola reducción del ámbito de las circunscripciones electorales densamente pobladas, que implican en algunos casos la elección con un solo voto de hasta 37 representantes. Tal es el supuesto de circunscripciones electorales densamente pobladas, como la del Distrito Federal, en la cual en 1968 y 1973 se eligieron 37 Diputados⁹³, es decir, en la cual los diversos partidos políticos debieron

(El sistema consiste en elegir cierta fracción de los miembros del Parlamento exactamente como en las elecciones generales británicas, es decir, mediante un escrutinio mayoritario y candidatos uninominales en circunscripciones electorales reducidas, corrigiendo cualquier ausencia de representación de partidos, agregando miembros de listas separadas, de manera de llevar el total de representación de cada partido, tan cerca como sea posible a la proporcionalidad. V. E. Lakeman and J. D. Lambert, *op. cit.*, p. 96. Otros mecanismos pueden establecerse dentro de esta línea, mixta o semi mayoritaria. Por ejemplo, T. E. Smith, al estudiar los sistemas electorales en países subdesarrollados, llega a la conclusión de que la forma más sencilla de dar a las minorías organizadas posibilidad de representación, sin adoptar la fórmula de representación proporcional, es el sistema del “voto singular no transferible”, el cual, concluye, es de utilización fácil inclusive con el voto analfabeto. V. T. E. Smith, *Elections in Developing Countries (A Study of Electoral Procedures used in Tropical Africa, South-East Asia, and the British Caribbean)*. London, 1960, p. 116. El sistema del voto singular no transferible se encuadra en la clasificación general de los sistemas electorales (mayoritarios o de representación proporcional), dentro de los mayoritarios, en relación a circunscripciones en las cuales se elige a más de un miembro. V. Institute of Electoral Research, *Parliaments and Electoral Systems*. London, 1962, p. 6.

90 V. nota número 78 del capítulo 8.

91 El sistema electoral mexicano, en esta forma, aun no siendo un sistema electoral de representación proporcional, sino, al contrario, mayoritario, al permitir la asignación de los “diputados de partido”, ha consagrado el derecho a la representación de las minorías. V. notas números 61 y 80 del capítulo 8.

92 V. lo indicado en el capítulo 8.

93 En las elecciones de 1968, los 197 diputados fijos (excluidos los adicionales) que se eligieron, según la base de población vigente en las mismas, se distribuyeron así: por el Distrito Federal 37; por los Estados: Anzoátegui 10, Apure 3, Aragua 8, Barinas 4, Bolívar 7, Carabobo 10, Cojedes 2, Falcón 8, Guárico 6, Lara 12, Mérida 6,

postular listas de 74 candidatos (37 principales y 34 suplentes)⁹⁴. Pues bien, teniendo en cuenta la apreciación de que para que opere completamente el sistema de representación proporcional se exigen circunscripciones en las cuales al menos se elijan cinco representantes⁹⁵, las 23 circunscripciones electorales venezolanas que han coincidido con la División Político-Territorial de la República (20 Estados, dos Territorios Federales y un Distrito Federal), podrían configurarse en forma distinta, agrupando divisiones territoriales menores (Municipios o Parroquias o Distritos) hasta llegar a un límite máximo de representantes a elegir, según la población electoral que abarquen, que podría ser de cinco o seis diputados. En este sentido, debe destacarse que el Consejo Supremo Electoral, a proposición nuestra, y recogiendo toda la experiencia que el proceso electoral de 1968 aportó, en el Proyecto de Ley Orgánica del Sufragio que sometió a la consideración de la Cámara de Diputados⁹⁶, propuso la eliminación de las Circunscripciones Electorales que abarcaban las entidades federales, y proponía el establecimiento de Circunscripciones Electorales *ad hoc* (distritos electorales), que no podrían tener un ámbito de población superior a 320.000 habitantes, estableciendo además la base de población para elegir diputados en 80.000 habitantes. Esas Circunscripciones, conforme a ese límite, podrían estar integradas por los Distritos, Municipios o Parroquias, o por las agrupaciones de Distritos, Municipios o Parroquias que determinara el Consejo Supremo Electoral. En esta forma, de acuerdo con ese proyecto, por cada Circunscripción Electoral que determinase el Consejo Supremo Electoral, para las elecciones de Diputados no podrían elegirse más de cuatro Diputados. Así, el Proyecto perseguía “la neutralización de los aspectos negativos que el principio de la representación proporcional origina en Circunscripciones Electorales densamente pobladas, en las cuales, como sucede con la Ley vigente, deben elegirse un número considerable de Diputados. La reducción de la población de las Circunscripciones Electorales para la elección de Diputados, entonces, tenía por objeto la reducción, en cuanto a la atomización de las fuerzas políticas, que en la actualidad, de acuerdo a la Ley vigente, es progresiva”⁹⁷. Dicho proyecto, sin

Miranda 13, Monagas 6, Nueva Esparta 2, Portuguesa 5, Sucre 10, Táchira 10, Trujillo 7, Yaracuy 4 y Zulia 25; y por los Territorios Federales: Amazonas 1 y Delta Amacuro 1. V. C. S. E. *Memoria y Cuenta, 1969, cit.*, p. 129. En las elecciones de 1973 se eligieron 183 diputados, distribuidos por circunscripciones en la forma señalada en la nota número 78 del capítulo 8.

- 94 En Venezuela, la elección de los suplentes para todos los representantes a senadores, diputados y miembros de los Concejos Municipales, se efectúa en la misma oportunidad de las elecciones generales y por un número suficiente (el doble de los principales obtenidos) de manera que materialmente es difícil que se pueda producir una vacante absoluta de la representación. V. lo indicado en los artículos 100, ordinal 2 y 145 de la Ley Orgánica del Sufragio de 3 de septiembre de 1973, en *Gaceta Oficial* número 1.609 extraordinario, de 6 de septiembre de 1973. Sin embargo, la Ley prevé (artículo 145) la posibilidad de que se realicen elecciones parciales para proveer las vacantes correspondientes en caso de que se agoten “por falta absoluta” los principales y suplentes.
- 95 V., por ejemplo, F. A. Hermens, “The Dynamics of Proportional Representations”, en A. J. (Milnor (ed.), *op. cit.*, pp. 219 y 220.
- 96 V. la Exposición de Motivos al Proyecto en C. S. E., *Memoria y Cuenta 1969*, pp. 73 y ss.
- 97 V. *ibidem*, pp. 74 y 75.

embargo, en esta parte, no fue acogido por la Cámara y, por supuesto, los Diputados que más se opusieron a la fórmula pertenecían a los grupos más minoritarios y con complejo de tales⁹⁸. En todo caso, debe advertirse que toda fórmula que implique la determinación *ad hoc* para una elección de Circunscripciones o Distritos Electorales, conlleva un peligro en la distribución de votos y su efectividad electoral, que podría favorecer a determinados partidos políticos, y a la vez, perjudicar a otros, como sucede con frecuencia en algunos sistemas electorales mayoritarios⁹⁹. En el caso venezolano, sin embargo, correspondiendo la dirección y conducción absoluta y exclusiva de los procesos electorales al Consejo Supremo Electoral, organismo que actúa con autonomía del Poder Ejecutivo y de los otros poderes del Estado y cuyos miembros los designa el Congreso, siendo la mayoría representantes de los cinco principales partidos políticos¹⁰⁰, la manipulación ilegítima en el establecimiento de las Circunscripciones o Distritos Electorales, en caso de adoptarse las mismas en un futuro, es difícil que pueda realizarse, pues son los partidos los que en definitiva dirigen el proceso electoral.

En todo caso, de adoptarse cualquier mecanismo de reducción del número de representantes a elegir en las correspondientes Circunscripciones Electorales, ello produciría, evidentemente, el efecto de depuración en la escogencia de los candidatos que deben integrar las respectivas listas de los variados partidos políticos, así como la búsqueda, por los mismos, de una mayor representatividad efectiva de dichos candidatos en relación a los electores¹⁰¹.

98 V., por ejemplo, las discusiones sobre el proyecto en el *Diario de Debates de la Cámara de Diputados de la República de Venezuela*, número 62, mes VIII, del de agosto de 1970, particularmente, pp. 1.777 y ss.

99 Con razón Lakeman y Lambert señalan que en algunos sistemas mayoritarios, el resultado de las elecciones realizadas conforme a ellos, depende no sólo de la forma cómo el pueblo vota, sino de la forma cómo sus votos se distribuyen en las circunscripciones o, en otras palabras, de la forma cómo las circunscripciones se distribuyen en el país, *op. cit.*, p. 71. Conocidas son en este sentido, las tradicionales apreciaciones que sobre las elecciones francesas posteriores a 1958 se formulan, y sobre los efectos distorsionadores de la distribución de las circunscripciones: en 1958 el Partido Comunista, con 3.870.184 votos sólo obtuvo 10 puestos en la Asamblea Nacional; en cambio, el Partido U. D. R. gaullista, con 3.589.382 votos obtuvo 196 representantes (v. los comentarios en *Les Forces Politiques et les élections de mars 1973* [un dossier du Monde]. París, mars 1973), y ello, fundamentalmente, debido a la forma de distribución en el territorio del país, de las circunscripciones electorales.

100 De los nueve miembros del Consejo Supremo Electoral, cinco son designados mediante postulación que hacen los partidos políticos nacionales. Además, los partidos nacionales que hayan obtenido por lo menos una votación del 3 % podrán designar un representante ante dicho organismo, con derecho a voz. V. el artículo 39 de la Ley Orgánica del Sufragio.

101 Debe indicarse además que en Venezuela, el voto ha sido simultáneo para los representantes al Congreso Nacional (senadores y diputados), a las Asambleas Legislativas (diputados) y a los Concejos Municipales (concejales), lo que ha producido que con un sólo voto, en las elecciones de 1973 se indicó preferencia, mediante listas bloqueadas, en una circunscripción como la del Estado Miranda, para 2 senadores, 12 *diputados*, 22 *diputados* a la Asamblea Legislativa y 7 concejales, de acuerdo al Distrito respectivo, más sus respectivos suplentes.

ELECCIÓN DE REPRESENTANTES 1968 - 1973

AÑO	Senadores		Diputados	
	1968	1973	1968	1973
TOTAL	52 (10)*	47 (5)	214 (17)	200 (17)
AD	19	28	66	102
.....				
COPEI	16	13	59	64
URD	3 (2)	1	18 (1)	5 (2)
UPA-PCV.....	(1)		5 (3)	(2)
FND	(1)		4 (3)	
FDP.....	(2)		10 (2)	
PRIN.....	(1)		(4)	
MEP.....	5	(2)	25 (1)	8 (4)
CCN.....	4 (3)	(1)	21 (1)	7 (3)
PSV.....			(1)	
MAN.....			(1)	
MAS.....		(2)		9 (3)
MIR.....				(1)
PNI.....				(1)
OPINA.....				(1)

* Entre paréntesis se indican los representantes adicionales electos indirectamente por la aplicación del cociente electoral nacional.

Fuente: CSE. *Memoria y Cuenta*, Caracas 1969; *El Nacional*, 14 y 15 de diciembre de 1973; *El Universal*, Caracas, 8 de febrero de 1974.

Por otra parte, la reducción del número de candidatos a postularse y elegirse en las diversas Circunscripciones, al reducir el número de posibilidades en la elección, reduce considerablemente la dispersión en la representación. En el caso venezolano, comparando situaciones extremas, se puede observar el efecto de reducción de los candidatos electos en las diversas Circunscripciones, si se analizan, por ejemplo, los resultados de las elecciones de Senadores y Diputados en 1968 y 1973, por partidos políticos, y si se tiene en cuenta sólo los representantes electos en forma fija, sin considerar los Diputados y Senadores adicionales.

Conforme al cuadro que antecede, se observa que en la Cámara del Senado, por ejemplo, en 1968, la elección directa evidenció dos partidos menos minoritarios que los demás: de 42 Senadores, AD obtuvo 19 y COPEI 16, lo que entre los dos equivale a una mayoría del 83,33 %; porcentaje que se redujo al 67,3 % luego de la aplicación del cociente electoral nacional, que agregó diez Senadores Adicionales al número electo directamente. En el caso de la Cámara de Diputados, también en 1968 la situación era menos mayoritaria: de los 197 Diputados electos directamente, AD obtuvo 66 y COPEI 59, lo cual equivalía entre los dos a una mayoría del 63,4 %; porcentaje que se redujo al 58,4 % luego de la aplicación del cociente electoral nacional, que agregó 17 Diputados Adicionales al número electo directamente. En la sola elección de Diputados en 1968, la atomización se evidencia cuando se obser-

van los resultados de la elección en Circunscripciones Electorales con alto número de Diputados electos, en relación con aquellas que eligen pocas. Por ejemplo, en todas las Circunscripciones Electorales en las cuales se eligieron menos de ocho y más de seis Diputados, la proporción fue de dos tercios de representantes de los dos partidos menos minoritarios, contra un tercio de representantes de los otros partidos. En cambio, en Circunscripciones densamente pobladas, como la del Distrito Federal, la proporción se invirtió completamente: un tercio para los partidos menos minoritarios y dos tercios para los otros. La situación resultante de las elecciones de 1973, por la polarización política de la votación, fue completamente distinta, en el sentido de que fue menos atomizada.

Ahora bien, y repetimos, sin caer en fórmulas artificiales bipartidistas, la corrección de la atomización partidaria y de representantes que se observó en las elecciones venezolanas hasta 1968 puede atenuarse aplicando otros criterios definidores de “minorías” a los efectos de la concurrencia al reparto de cargos. Así como la Ley Orgánica del Sufragio establece un porcentaje del 3 % de los votos válidos para que un partido minoritario pueda designar representante ante el Consejo Supremo Electoral¹⁰², y la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones establece una proporción también del 3 % en relación a los votos emitidos para que grupos de electores puedan estructurarse como partidos políticos sin presentar la nómina exigida¹⁰³, asimismo la Ley Orgánica del Sufragio podría establecer un porcentaje mínimo de votos para que un partido político pueda considerarse como “minoritario” a los efectos de concurrir a la repartición de cargos¹⁰⁴. De acuerdo a una fórmula de este tipo, de determinación de un mínimo de votación para que un partido político pueda concurrir en el reparto de cargos, es decir, para que pueda ser considerado como “minoría” a los efectos de la representación, los efectos negativos atomizadores de la representación proporcional evidenciados en Venezuela hasta 1968 se verían notablemente reducidos. En efecto, si se hubiera utilizado el criterio porcentual del solo 3 % en relación a los votos válidos nacionales, que para otros fines utiliza la legislación venezolana¹⁰⁵ se

102 V. artículo 39 de la Ley Orgánica del Sufragio.

103 V. artículo 23 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 15 de diciembre de 1964.

104 Este es el supuesto previsto en la Ley del Sistema Electoral Nacional de Argentina de 1972, ya comentada, al indicar que no participarán en la distribución de cargos, “las listas que no obtuvieren como mínimo el ocho por ciento (8 %) del total de sufragios válidos emitidos en el distrito o que no lograren en éste por lo menos 135.000 votos” que es la base de población para la elección de diputados. V. artículo (14, letra e. de la Ley número 19.862 del Sistema Electoral Nacional de 3 de octubre de 1972, *Diario Oficial* número 22.520, de 5 de octubre de 1972. V. los comentarios que hemos formulado sobre dicha ley en notas números 47 y 48 de este capítulo 9. Un supuesto similar de definición porcentual de las minorías, se observa también en la Constitución Mexicana, cuando condiciona el derecho a la adjudicación de “diputados de Partido” (adicionales), a la obtención por un partido nacional del “uno por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva”. V. artículo 54, numeral 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (reforma de 1972), *Diario Oficial* de 14 de febrero de 1972. V. los comentarios formulados en las notas números 61 y 80 del capítulo 8.

105 V. notas 102 y 103 de este capítulo 9. De los votos válidos emitidos para las elecciones de representantes (3.678.084), el 3 % equivale a 110.102, y sólo seis de los

hubiera concluido que en 1968, para la adjudicación de Senadores y Diputados Adicionales, hubieran quedado excluidos tres de los seis partidos que obtuvieron Senadores Adicionales y cinco de los nueve que obtuvieron Diputados Adicionales. En cuanto a la elección directa de Diputados al Congreso Nacional, aplicado al porcentaje indicado del 3 % de los votos válidos a cada Circunscripción Electoral, hubiera resultado, por ejemplo en 1968, en aquellas Circunscripciones que más Diputados eligieron que de los 11 partidos políticos que, por ejemplo, obtuvieron representación en el Distrito Federal, sólo siete hubieran concurrido; de los nueve que obtuvieron representación en el Estado Miranda, sólo seis hubieran concurrido; y de los nueve que obtuvieron representación en el Estado Zulia, sólo siete hubieran concurrido¹⁰⁶. Si a las cifras electorales de 1968 se aplica, por ejemplo, un porcentaje mayor al 3 % y se calculan los efectos resultantes de la aplicación de un porcentaje igual al exigido por la reciente Ley Argentina del 8 % de los votos válidos, hubiera resultado menor la atomización y, por ejemplo, en la repartición de los puestos de Diputados al Distrito Federal sólo hubieran concurrido cuatro partidos políticos en forma directa en lugar de los ocho que concurrieron. En todo caso, debe partirse del supuesto de que toda limitación a la atomización, consecuencia de una definición porcentual de las "minorías" para concurrir a la repartición de cargos en las Circunscripciones Electorales, produciría una limitación a la dispersión y fraccionalismo en las fuerzas políticas, así como a una reagrupación y fortalecimiento de las mismas. Las minorías, en todo caso, seguirían teniendo representación proporcional a través de las vías indirectas señaladas de Senadores y Diputados adicionales, las cuales eventualmente podrían no someterse a la limitación porcentual indicada.

Otro elemento de reforma del sistema electoral que también redundaría en mayor beneficio en la escogencia y elección de representantes en el Senado, la Cámara de Diputados, las Asambleas Legislativas Estadales y los Concejos Municipales, podría ser el de la separación de dicha elección en relación a la elección presidencial. En efecto, en Venezuela, con la sola excepción de las elecciones de 1946 y 1948, la primera exclusivamente para integrar la Asamblea Constituyente y la segunda exclusivamente para elegir los miembros de los Concejos Municipales, todas las otras

dieciséis partidos políticos nacionales obtuvieron más de dicha cantidad en 1968. V. C. S. E. *Memoria y Cuenta*, 1969, cuadro entre pp. 123 y 124.

106 V. los cálculos según *Memoria y Cuenta* del Consejo Supremo Electoral. Caracas, 1969, cuadro entre pp. 123 y 124 y p. 129.

ALLAN R. BREWER-CARIAS

DIPUTADOS ELECTOS AL CONGRESO NACIONAL 1968
(Cociente Nacional 18.670)

Circunscripciones Electtorales	A D	COPEI	M													Total fijos	Total adi- cionales	Total								
			E	C	U	R	D	P	F	U	P	A	P	R	I				N	F	M	A	S	V	P	
Distrito Federal.....	7	6	4	11	3	3	3	2	(1)	1	(1)	(1)	(1)	(1)	1	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	37	(3)	40	
Anzoátegui	4	2	2	—	2	—	—	—	(1)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10	(1)	11	
Apure	2	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	3	
Aragua	2	2	1	1	1	1	—	—	—	(1)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	8	(1)	9	
Barinas	2	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4	—	4	
Bolívar	3	1	2	1	—	(1)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7	(1)	8	
Carabobo.....	3	3	1	—	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10	—	10	
Cojedes.....	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	2	
Falcón.....	3	3	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	8	—	8	
Guárico.....	3	1	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6	—	6	
Lara	5	6	1	(1)	(1)	—	—	(1)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	12	(3)	15	
Mérida.....	2	4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6	—	6	
Miranda.....	4	4	1	2	1	1	1	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	13	(3)	15	
Monagas.....	4	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6	—	6	
Nueva Esparta	—	—	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	2	
Portuguesa	2	2	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5	—	5	
Sucre	5	1	2	—	2	(1)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10	(1)	11	
Táchira.....	3	6	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10	—	10	
Trujillo	2	4	(1)	—	(1)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7	(1)	8	
Yaracuy.....	2	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4	—	4	
Zulia.....	5	7	6	3	2	2	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	25	(3)	28	
T.F. Amazonas	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1	
T.F. Delta Amacuro1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1
Venezuela.....	66	59	25	21	18	10	5	4	4	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	197	(17)*	214	

*Entre paréntesis se indican los diputados "adicionales" electos indirectamente mediante la aplicación del cociente electoral nacional.
Fuente: CSE, *Memoria y Cuenta*, 1969, pág. 129.

DIPUTADOS ELECTOS AL CONGRESO NACIONAL de 1973
(Cociente Nacional: 23.992)

Circunscripciones ElectORAles	A D	COPEI	U R D	M E P	C C N	C C S	M A S	P C V	P C I	M I R	P N I	O P I N A	Total fijos	Total adicio- nales	Total
Distrito Federal	16	13	(1)*	(1)	3	5	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	37	(6)	43
Anzoátegui	6	2	(1)	1	—	—	—	—	—	—	—	—	9	(1)	10
Apure	2	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	—	3
Aragua	4	3	—	—	(1)	(1)	—	—	—	—	—	—	7	(2)	9
Barinas	2	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	—	3
Bolívar	5	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7	—	7
Carabobo	5	4	—	(1)	(1)	(1)	—	—	—	—	—	—	9	(4)	13
Cojedes	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	2
Falcón	4	2	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7	—	7
Guárico	4	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6	—	6
Lara	5	4	—	(1)	—	1	—	—	—	—	—	—	10	(1)	11
Mérida	3	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6	—	6
Miranda	7	5	—	—	(1)	(1)	—	—	—	—	—	—	12	(2)	14
Monagas	4	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5	—	5
Nueva Esparta	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	2
Portuguesa	3	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5	—	5
Sucre	5	2	1	(1)	—	—	—	—	—	—	—	—	8	(1)	9
Táchira	5	3	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	9	—	9
Trujillo	4	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6	—	6
Yaracuy	3	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4	—	4
Zulia	10	11	—	3	—	—	—	—	—	—	—	—	24	—	24
T.F. Amazonas	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1
T.F. Delta Amacuro	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1
Venezuela	102	64	5	8	7	9	2	1	1	1	1	1	183	17	200

elecciones han hecho coincidentes la elección del Presidente de la República con la elección de los Senadores y Diputados al Congreso Nacional, Diputados a las Asambleas Legislativas y Concejales. Esto particularmente, ha sido así en las elecciones realizadas con posterioridad a 1958 hasta la fecha. Parcialmente, se habían alegado razones de carácter legal para defender esta

coincidencia, las cuales podían ser discutidas y, en efecto, lo fueron ¹⁰⁷. En todo caso, dichas razones ya fueron superadas en la reforma de 1970, que dio origen a la vigente Ley Orgánica del Sufragio. En dicha Ley se estableció que las elecciones se celebrarían simultáneamente, salvo que el Consejo Supremo Electoral acordara que se celebraran separadamente con el voto aprobatorio de la mayoría absoluta de sus miembros¹⁰⁸, en cuyo caso deberían efectuarse en primer término las de Presidente de la República. En esta forma se dejó la decisión de efectuar separadamente las elecciones al Consejo Supremo Electoral, decisión que lamentablemente no se adoptó para las elecciones de 1973, manteniéndose la simultaneidad que ha caracterizado a las anteriores. Esta circunstancia, en nuestro criterio, ha redundado en perjuicio de la designación de representantes, pues la atención del elector y de la elección ha recaído, como es natural, fundamentalmente en la elección presidencial, configurándose la elección de representantes como un apéndice de aquélla. Ello ha provocado la desatención de los partidos en la escogencia de los integrantes de las listas de representantes, quienes, en general, no son los mejores, y la ignorancia o poca importancia prestada por los electores en los nombres contenidos en las referidas listas, cuyo contenido sólo viene a ser consultado mucho después de efectuada la elección ¹⁰⁹.

Ahora bien, los resultados imprevistos, producto de la polarización política, de las elecciones de 1973, han abierto unas excelentes oportunidades para la modificación del sistema electoral, que antes no existían. En efecto, la alternativa de reforma del sistema electoral, mediante la atenuación de los efectos negativos de la representación proporcional que se ha comentado, única salida en el largo plazo para eliminar la latente crisis de las instituciones políticas venezolanas, puede decirse que hasta 1973 tenía en Venezuela escasas posibilidades, por la atomización de la opinión política y la disminución de la fuerza política porcentual de los diversos grupos menos minoritarios, que ocasionó la aplicación constante de la representación proporcional,

107 V. C. S. E. *DOCTRINA ADMINISTRATIVA*, Caracas, 1969.

108 En la reforma de 1970, se había exigido una mayoría de las tres cuartas partes de los miembros del Consejo Supremo Electoral para tomar dicha decisión (v. artículo 91 en *Gaceta Oficial* número 1.435 extraordinario de 17 de septiembre de 1970); pero en la reforma de enero de 1973, se redujo la mayoría calificada a una mayoría absoluta (v. artículo 5.º de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio de 21 de diciembre de 1972, en *Gaceta Oficial* número 1.564 extraordinario de 18 de enero de 1973, en relación al citado artículo 91 de la Ley), lo que permaneció en las otras reformas de 1973.

109 En este sentido, Alfredo Coronil Hartmann, en un artículo sobre “La Representación Popular”, señalaba que “los cuerpos deliberantes no están integrados por los representantes del pueblo, sino por los representantes del reflejo de la emoción popular por un determinado candidato presidencial o partido político. Todos sabemos, que tanto en Caracas —indudablemente más politizada— como en la provincia, nos venimos a enterar de quiénes son los diputados y senadores que hemos elegido cuando ya está constituido el Congreso, Nacional, y que aún dos o tres años después de iniciado el Período Constitucional, el pueblo reconoce a sus “representantes” porque les ve el Escudo Nacional en la solapa o manejando un carro con la placa del Congreso de la República”. V. *El Nacional*. Caracas, 8 de febrero de 1973, p. A-4.

y la ausencia de una polarización política como la que se planteó en 1973¹¹⁰. Sin embargo, la sólida mayoría parlamentaria lograda en 1973 abre posibilidades excepcionales de reforma del sistema electoral venezolano, que, atenuando los efectos negativos de la representación proporcional, asegure en el futuro, inclusive en ausencia de circunstancias polarizadoras, la constitución de gobiernos mayoritarios con sólido respaldo parlamentario y con posibilidades de gobernar, sin eliminar la representación de las minorías que la Constitución exige. En manos de las instituciones políticas está ahora, en definitiva, la decisión respecto a la futura supervivencia del régimen democrático en el largo plazo, o la permanencia de sus elementos distorsionadores¹¹¹.

110 Tal como F. A. HERMENS ha señalado “cuando los verdaderos efectos de este sistema vienen a ser evidentes podría ser imposible abolirlo mediante un proceso institucional regular; los vastos intereses en los respectivos cuerpos parlamentarios podrían ser lo suficientemente fuertes para impedir tal acción”. V. F. A. Hermens. “Constitutionalism, Freedom and Reform in Latin America”, *loc. cit.*, pp. 107 y 108. He aquí el peligro de la aplicación sucesiva del sistema de la representación proporcional, afortunadamente superado por la polarización política de 1973; su efecto sobre la atomización política y el multipartidismo puede producir que los partidos se encuentren en una situación tal de debilidad porcentual, dada la ausencia de partidos mayoritarios y existencia de sólo algunos menos minoritarios, que al momento de adoptarse una decisión que frene la atomización y que afectaría a los más minoritarios, todos reaccionen en defensa de sus particulares intereses circunstanciales de sobrevivencia, dejando a un lado los intereses de la República en el largo plazo. ¿No fue acaso ésta la reacción de los diferentes partidos políticos (menos o más minoritarios) en la consideración de la reforma electoral propuesta por el Consejo Supremo Electoral en 1970, al rechazar las propuestas que perseguían atenuar los efectos negativos de la representación proporcional? (V. nota número 9)8 de este capítulo 9). Y si en 1970 fue rechazada la eliminación del elemento suicida de las instituciones democráticas venezolanas, ¿qué posibilidades reales hubiera habido en el futuro, con mayor atomización, y en ausencia de la polarización de 1973, para producir la reforma por medios regulares? Realmente muy pocas.

111 Puede decirse que la posición preelectoral de todos los partidos políticos en 1973, coincidía en la necesaria e indispensable reforma del sistema electoral venezolano. Basta señalar, en este sentido, el criterio del candidato del Partido Acción Democrática (AD), Carlos Andrés Pérez, quien resultó electo Presidente de la República, expresado el 19 de noviembre de 1973 en la forma siguiente: “El actual sistema electoral es total y absolutamente inadecuado a nuestras realidades culturales y a nuestras exigencias políticas. Más allá de la pregunta concreta que se me hace, el sistema electoral requiere transformación radical, profunda. Fue conveniente y sano cuando se instauró para un pueblo que había vivido aislado del ejercicio directo de la democracia, con una mayoría determinante de analfabetos. La primera reforma debe ser para establecer la confrontación ante el electorado de personalidades y de ideas, claramente definidas, no diluidas en el color de una tarjeta electoral.” “Ningún ciudadano cuando vota sabe a los concejales que va a elegir por su Distrito, a pesar de que van a tener tan directa influencia sobre la vida de su propio hogar. En segundo término, el sistema del sufragio debe ir separando los procesos electorales para que pueda ser más unívoca la expresión del electorado nacional. En tercer lugar, las normas que establezcan las condiciones para constituir partidos políticos o para que los ciudadanos sin filiación política postulen candidatos en los procesos electorales deben ser más severas, más exigentes, para evitar la proliferación de partidos que nada significan, ni nada tienen que hacer dentro de la controversia ideológica y tampoco representan a ningún sector determinante de la vida nacional.” “En cuanto a si el presidente debe ser escogido por mayoría absoluta o relati-

va, creo que no hay ningún sistema electoral perfecto. El sistema de mayoría absoluta establecido en algunos países de Europa y de América Latina es bueno, pero no le quita validez al de la mayoría relativa. En Venezuela no se ha discutido en ningún momento si el Presidente de la República tiene o no todas sus facultades por los votos que obtuvo, como no se discutió ni se discute en los regímenes donde el presidente es electo por un cuerpo o Colegio Electoral. El sistema depende del consenso que establezcan los pueblos. En Venezuela el problema lo crea la pluralidad en el Congreso, en el Poder Legislativo, que puede provocar distorsiones e inestabilidad en la vida política de un país.” “En el Presidente de la República se realiza la unidad de la Nación cualesquiera que haya sido el número de los votantes que lo hayan elevado a la, Primera Magistratura; el Congreso es su antítesis, es la pluralidad, la diversidad. Para gobernar con eficiencia en *Venezuela se requiere mayoría* en el Congreso.” V. en *El Nacional*. Caracas, 19 de noviembre de 1973, p. D-1.

CAPÍTULO 10.

EL MULTIPARTIDISMO Y LA CONFORMACIÓN DE GOBIERNOS MINORITARIOS: DE LA IZQUIERDA AL CENTRO

Al igual que el sistema electoral, el sistema venezolano de partidos políticos también comienza realmente a conformarse a partir de 1945, y en este caso, indudablemente, con el condicionamiento del tipo de escrutinio utilizado por aquél: la representación proporcional, en su aplicación a través del tiempo¹. En esta forma, y sin caer en apreciaciones deterministas sobre la

1 Por supuesto que la afirmación hecha de que el sistema electoral venezolano de representación proporcional ha condicionado nuestro sistema multipartidista, toca aspectos muy controvertidos en la teoría política sobre los sistemas de partidos. Según la tesis de M. Duverger, difundida desde 1945, el sistema de partidos políticos está condicionado por el sistema electoral (v. Maurice Duverger (ed.), *L'influence des Systèmes électoraux sur la vie politique*, Cahiers de la Fondation National des Sciences Politiques, numero 16. París, 1950; *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, tomo I. París, 1971, p. 160. V. además, la bibliografía que cita en la nota número 250) y, en particular, el sistema electoral de representación proporcional tiende al multipartidismo (v. Maurice Duverger, *Les Partis Politiques*. París, 1973, pp. 269 y ss.). Esta tesis ha tenido grandes defensores y entre ellos, por la crítica a la representación proporcional, deben destacarse los diversos trabajos de Ferdinand A. Hermens, *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*, 1941; *The Representative Republic*, 1958; "The Dynamics of Proportional Representation" en Andrew J. Milnor (ed.), *Comparative Political Parties*. N. Y., 1969, y en Harry Eckstein and David E. Apter, *Comparative Politics*. N. Y., 1963, pp. 254 y ss. Por otra parte deben destacarse algunos trabajos específicos destinados a determinar la influencia de los sistemas electorales en las instituciones políticas y, particularmente, los de E. Lakeman and J. D. Lambert, *Voting in Democracies: A Study of Majority and Proportional Electoral Systems*. London, 1959, y de Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale U. P., 1967. Por supuesto que la tesis de la influencia de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos no es compartida generalmente (para un análisis general sobre las diversas tipologías de los partidos políticos, v. M. Delfino de PALACIOS, "Sistema de Partidos y Sistema Político: Descripción Tipológica", en *Politeia*, número 2, Instituto de Estudios Políticos. Caracas, 1973, pp. 91 y ss.), y se llega inclusive a estudiar el sistema de partidos políticos como una realidad sociopolítica sin que se preste atención alguna a uno de los factores que lo condicionan, el sistema electoral. De ahí, por ejemplo, la apreciación de Ronald H. McDonald sobre la poca atención que se ha prestado a los sistemas electorales y de representación política en América Latina, *Party Systems and Elections in Latin America*. Chicago, 1971, p. 18.

influencia de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos políticos, consideramos que no puede llegarse a comprender realmente un sistema de partidos y el porqué de su configuración, sin el análisis pormenorizado del sistema electoral en cuyo marco funciona². De ahí que se hayan dedicado los dos capítulos anteriores al análisis del sistema electoral venezolano y sus efectos antes de entrar a considerar algunos aspectos del sistema de partidos.

Ahora bien, si consideramos que el sistema de partidos venezolano comienza a estructurarse realmente como tal con posterioridad a 1945, no hay duda de que sus antecedentes remotos hay que situarlos en los movimientos estudiantiles de 1928 y sus antecedentes próximos, en las organizaciones políticas que comienzan a surgir entre 1936 y 1945, durante los períodos de transición de la dictadura a la democracia, que se abren con posterioridad a la muerte de Gómez en 1935³.

En efecto, el esquema tan tradicional en América Latina de partidos liberales y conservadores, que también se desarrolló en Venezuela durante la segunda mitad del siglo pasado⁴ fue totalmente eliminado de la faz política de Venezuela, al concluir el predominio de la política regional, federalista y caudillista, mediante la acción integradora de la dictadura de J. V. Gómez⁵. El único reducto político y de protesta que existió durante el primer tercio de este siglo se concentró materialmente en los movimientos estudiantiles, quienes sobre todo en la década de los veinte hasta la muerte de Gómez, tuvieron el monopolio de la acción política opositora. La reacción política de la dictadura no sólo fue feroz en cuanto a la represión desatada, particularmente contra los participantes en los movimientos estudiantiles de 1928, sino que provocó una reforma constitucional que iba a legalizar la represión político-ideológica hasta 1945: la reforma constitucional de 1929, entre otros objetivos, tuvo el de “prohibir la propaganda del comunismo”⁶, lo cual permane-

2 En Venezuela, por ejemplo, algunos de los pocos estudios que se han efectuado sobre el sistema de partidos, ignoran por completo la influencia del sistema electoral. V. Juan C. Rey, “El sistema de Partidos Venezolanos”, *Politeia* número 1, Instituto de Estudios Políticos. Caracas, 1972, pp. 185 y ss. En este sentido, consideramos incompletas las apreciaciones que frecuentemente se realizan sobre la existencia de un sistema de partidos o sobre la conveniencia de que un sistema de partidos se cambie por otra, sin referencia al sistema electoral, como si el sistema de partidos fuera una simple creación política preexistente a aquél. V., por ejemplo, Donald V. Smiley, “The Two Party System and One-Party Dominance in Liberal Democratic State”, en Andrew J. Milnor (ed.), *op. cit.*, pp. 54 y 59 y ss.; Sigmund Neumann, “Toward a Comparative Study of Political Parties”, *idem*, pp. 35 y ss.

3 V. lo indicado en el capítulo 7.

4 V. las referencias históricas en E. Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, tomo I. Caracas, 1945, pp. 237 y ss.; Aníbal Pinto, con razón, considera este esquema como un reflejo de la importación masiva de instituciones políticas europeas creadas para satisfacer intereses, relaciones y objetivos completamente antipáticos a los problemas básicos del desarrollo, “Political Aspect of Economic Development”, en Claudio Veliz (ed.), *Obstacles to change in Latin America*. Oxford, 1969, pp. 20 y 21.

5 V. lo indicado en el capítulo 7.

ció, ampliada, no sólo en la Constitución de 1936⁷, sino que condicionó la vida de las nacientes organizaciones políticas hasta 1945⁸.

En efecto, con la muerte de Gómez puede decirse que cesó el monopolio político de los grupos estudiantiles⁹, y la liberalización política parcialmente iniciada por el Gobierno de E. López Contreras y consolidada por el Gobierno de I. Medina Angarita¹⁰, dio lugar a la constitución entre 1936 y 1945 de 17 partidos políticos, la mayoría de los cuales tuvieron como fundadores y participantes a los miembros de la Federación Venezolana de Estudiantes (FVE), entidad a quien había correspondido motorizar los movimientos estudiantiles de 1928. La “generación del 28”, por tanto, asumió la lucha política y el monopolio de los partidos en 1936, y de la larga lucha entre los gobiernos de transición y los partidos generalmente de izquierda¹¹ sólo llegaron a traspasar los acontecimientos del año 1945 los partidos Acción Democrática (AD), que asumió el poder, y el Partido Comunista de Venezuela (PCV), pues el Partido Unión Republicana Democrática se constituyó en 1946 como oposición de la izquierda democrática al Partido AD¹². Los líderes de estos

-
- 6 Así se dispuso en el artículo 32, Ordenanza 6.a de la Constitución de 1929 como limitación a la libertad de pensamiento: “Queda también prohibida la propaganda del comunismo”. V. en Luis Mariñas Otero, *Las Constituciones de Venezuela*. Madrid, 1965, p. 655. Bajo la vigencia de la Constitución de 1931, la cual contenía una norma similar, se dictó meses antes de la promulgación de la Constitución de 1936, la Ley para garantizar el orden público y el ejercicio de los derechos individuales, cuyo artículo 33 establecía lo siguiente: “El que públicamente, de palabra, por escrito o por impresos, por medio de la radiodifusión, dibujos, carteles, mítines u otros medios de publicidad, o haciendo uso de algún servicio público, haga propaganda a favor de la abolición de la propiedad privada, lucha de clases, incitación de los obreros contra los patronos, extinción de la familia, desconocimiento de la ley, dictadura del proletariado; así como las demás doctrinas o métodos que abarquen el ideal comunista, anarquista o terrorista, serán penados con prisión de uno a tres años. Si como consecuencia de la propaganda llegaren a verificarse hechos delictuosos o desórdenes públicos, la pena será de dos a seis años.” Esta ley, denominada “Ley Lara” en virtud de haber sido su redactor el ministro del Interior de la época, Alejandro Lara, estuvo vigente hasta 1945.
- 7 El famoso inciso 6.º del artículo 32 de la Constitución de 1936 estableció lo siguiente: “Se consideran contrarias a la independencia, a la forma política y a la paz social de la nación, las doctrinas comunistas y anarquistas, y los que las proclamen, propaguen o practiquen serán considerados como traidores a la Patria y castigados conforme a las leyes.”
- 8 La reforma constitucional de 1945, realizada al final del Gobierno de Medina, eliminó la prohibición constitucional que tenía la izquierda para actuar políticamente en Venezuela. V. Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, p. 803.
- 9 Cfr. D. H. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela*. Princeton, 1973, p. 14.
- 10 V. lo indicado en el capítulo 7.
- 11 V. las referencias a las más importantes decisiones de la Corte Federal en relación a la legalización e ilegalización de los partidos políticos, en E. Wolf, *op. cit.*, tomo I, pp. 247 y ss.
- 12 No es nuestra intención estudiar aquí los intentos y vicisitudes de la constitución de partidos políticos antes de 1945, así como los antecedentes remotos de los actuales partidos políticos venezolanos, sino más bien, concentrarnos en el estudio del sistema de partidos que se desarrolla con posterioridad a 1946 y en particular, después

partidos indudablemente fueron factores fundamentales hasta la década de los setenta, en la consolidación del régimen democrático¹³. En 1936, al separarse de la FVE otro núcleo estudiantil, se constituyó la Unión Nacional de Estudiantes (UNE), opositora a la línea política de la izquierda originada por aquella, dando lugar posteriormente a la constitución del Partido Acción Electoral (AE), que después de 1945 se convertiría en el Comité Político Electoral Independiente (COPEI), cuyos líderes también fueron factores fundamentales en la consolidación del régimen democrático en Venezuela¹⁴.

El año 1945 marca sin embargo el punto de partida institucional del régimen democrático-representativo en Venezuela, con la reforma constitucional de 1945 que eliminó las limitaciones político-ideológicas que habían obstruido los intentos de actuación político-partidista desde 1936¹⁵, y con la promulgación del Decreto núm. 217 del 15 de marzo de 1946 de la Junta Revolucionaria de Gobierno que sucedió al Presidente Medina en el poder, mediante el cual se establecieron las libertades públicas y garantías políticas que han condicionado buena parte de la evolución democrática posterior¹⁶. La misma Junta Revolucionaria de Gobierno, en la misma fecha, dictó un Estatuto Electoral para la elección de una Asamblea Constituyente en 1946, estableciendo por primera vez el sufragio universal directo y secreto y un mecanismo de escrutinio de representación proporcional¹⁷. Con las elecciones realizadas en 1946 puede decirse se inicia en Venezuela la configuración del sistema electoral¹⁸ y del sistema de partidos¹⁹.

de 1958. Para un estudio de los antecedentes de los principales partidos políticos venezolanos, v. Manuel Vicente Magallanes, *Partidos Políticos Venezolanos. Caracas, 1960*; Rafael Gallegos Ortiz, *La Historia Política de Venezuela de Cipriano Castro a Pérez Jiménez*. Caracas, 1960; y el reciente trabajo de Manuel Vicente Magallanes, ampliación y reedición del citado, *Los Partidos Políticos en la Evolución Histórica Venezolana*, Caracas, 1973.

- 13 Entre ellos deben mencionarse a los fundadores de los partidos Comunista de Venezuela (PCV), Organización Venezolana (ORVE), Partido Republicano Progresista (PRP), Partido Democrático Nacional (PDN) y Partido Democrático de Venezuela (PDV): Gustavo Machado, Rómulo Betancourt, Raúl Leoni, Gonzalo Barrios, Luis B. Prieto Figueroa, Jóvito Villalba, Augusto Malavé Villalba, Ernesto Silva Tellería, Rodolfo Quineto, José Rafael Gabaldón, Mariano Picón Salas, etc.
- 14 Entre los fundadores de la UNE y del Partido Acción Electoral se destacan: Rafael Caldera, Lorenzo Fernández, Miguel Ángel Landáez, Víctor Giménez Landinez, etc., etc. Sobre la UNE v. *Por los legítimos Ideales del Estudiante Venezolano, UNE: Gestación de una Idea Revolucionaria* (Est. Introd.), por NAUDY SUÁREZ. Caracas, 1973.
- 15 La Constitución de 5 de mayo de 1945, sin embargo, sólo tuvo una vigencia de seis meses, pues el 18 de octubre de ese año, la Junta Revolucionaria de Gobierno la derogó. *CFR.* Luis MARIÑAS OTERO, *OP. CIT.*, p. 888.
- 16 Este Decreto estableció entre otros derechos: "1.º) el derecho de sufragio para todos los venezolanos mayores de dieciocho años, con las solas excepciones establecidas en el Estatuto Electoral y, en consecuencia, pueden formar parte de los partidos o asociaciones políticas y tienen derecho sin distinción de sexo, al ejercicio de cargos públicos, salvo que por disposiciones especiales se reclamen condiciones o cualidades particulares." V. en Luis MARIÑAS OTERO, *op. cit.*, p. 834.
- 17 V. lo indicado en el capítulo 8.
- 18 V. lo indicado en los capítulos 8 y 9.

Para la formación de la Asamblea Constituyente de 1946 se celebraron elecciones el 27 de octubre de dicho año, es decir, un año después del golpe militar que con participación activa del Partido Acción Democrática había derrocado al Presidente Medina, meses antes de concluir su mandato. La Junta Revolucionaria de Gobierno creada desde el 18 de octubre de 1945 estaba integrada por cuatro militantes del Partido Acción Democrática, un independiente vinculado a dicho partido y dos militares²⁰, y a pesar de su carácter cívico-militar y del soporte que tenía de la oficialidad joven, indudablemente que encarnó un Gobierno exclusivista acción-democratista. Era el Partido Acción Democrática quien estaba en el Poder, y controlaba políticamente al país; y dicho poder fue utilizado²¹. Como partido político, tenía una posición de izquierda democrática²² y una sólida y poderosa organización en todo el territorio nacional, que hasta cierto punto sirvió de modelo posteriormente para la formación de otros partidos políticos a escala nacional. La posición del Partido AD en el poder era entonces imbatible, configurándose la oposición al régimen, en forma algo simbólica, a la izquierda, y concentrándose la oposición de derecha en el Partido COPEI.

-
- 19 En relación a los diversos partidos políticos venezolanos, además de las referencias indicadas en la nota número 12 de este capítulo. V. JOHN D. MARTZ, *Acción Democrática: Evolution of a modern political party of Venezuela*. Princeton, 1966; ROBERT J. ALEXANDER, *The Venezuelan Democratic revolution*. N. J., 1964; J-P. Bernard y OTROS, *Tableau des Parties Politiques en Amerique du Sud*, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, número 171. París, 1969, pp. 365 a 402 (trabajo de LESLIE F. MANIGAT), libro editado en inglés, JEAN-PIERRE BERNARD y otros, *Guide to the Political Parties of South America*, 1973, pp. 517 y ss.; RONALD H. McDONALD, *op. cit.*, pp. 37 a 55; BORIS BUNIMOV PARRA, *Introducción a la Sociología Electoral Venezolana*. Caracas, 1968; DAVID J. MYERS, *Democratic Campaigning in Venezuela, Caldera's Victory*. Caracas, 1973; J. C. Rey, *loc. cit.*, pp. 175 a 230; J. E. Rivera Oviedo, *Historia e Ideología de los Demócratas Cristianos en Venezuela*. Caracas, 1969; y S. A. Bonomo, *Sociología Electoral en Venezuela. Un estudio sobre Caracas*. Buenos Aires, 1973, pp. 21 y ss., y David E. Blank, *Politics in Venezuela*, Boston, 1973, pp. 125 y ss.
- 20 Los miembros de la Junta fueron: Rómulo Betancourt, quien la presidía, Mayor Carlos Delgado Chalbaud, doctor Raúl Leoni, capitán Mario Ricardo Vargas, doctor Gonzalo Barrios, doctor Luis B. Prieto Figueroa y doctor Edmundo Fernández
- 21 El Partido Acción Democrática fue creado el 13 de septiembre de 1941, y tuvo sus antecedentes inmediatos en los partidos Organización Venezolana (ORVE) fundada en 1936, posteriormente integrado en el Partido Democrático Nacional (PDN) formado por una coalición de los partidos de izquierda opositores al régimen de López Contreras. Este partido, sin embargo, fue declarado ilegal por el Gobierno y disuelto, por lo que los líderes del antiguo ORVE adoptaron una posición menos radical y obtuvieron el reconocimiento gubernamental en 1941, como Partido Acción Democrática.
- 22 El Partido Acción Democrática se ha ubicado a sí mismo dentro de la corriente conocida en Europa como "socialdemócrata" y en los análisis comparativos sobre los partidos políticos latinoamericanos, se lo ubica dentro del esquema denominado "populismo" o "aprismo" que caracterizó a muchos movimientos políticos de los años treinta y cuarenta y, particularmente, los que dirigieron V. R. Haya de la Torre, en Perú; Getulio Vargas, en Brasil; J. D. Perón, en Argentina y R. Betancourt, en Venezuela.

En efecto, a la extrema izquierda respecto del Partido AD, estaba como partido de oposición el Partido Comunista de Venezuela (PCV), el cual podía considerarse como el partido más viejo de los que participaron en las elecciones²³. También en la izquierda se constituyó en 1946 el Partido Unión Republicana Democrática (URD), con el apoyo de la mayoría de los políticos que habían participado y apoyado al Gobierno de Medina²⁴. La mayoría de los partidos políticos actuantes en 1946 estaba constituida, por tanto, por partidos de izquierda que habían tenido su origen en la escuela política de la Federación Venezolana de Estudiantes (FVE).

Ahora bien, los grupos estudiantiles, separados de la FVE, y que habían constituido la Unión Nacional de Estudiantes (UNE), constituyeron en 1946 el Partido Comité Político Electoral Independiente (COPEI) con una orientación ideológica demócrata cristiana, consolidada sólo, realmente, en la década de los sesenta. En todo caso, en las elecciones de 1946, el Partido COPEI se configuró como un partido a la derecha respecto de Acción Democrática, obteniendo el apoyo total de los grupos conservadores de la Iglesia, de los grupos económicos venezolanos, y de los colaboradores del Gobierno de López Contreras. Fue, por tanto, el partido de la derecha venezolana, condición que en los procesos electorales posteriores a 1958, va a tratar de quitarse, lográndolo parcialmente en los procesos electorales de 1968 y 1973.

Pero además de los partidos situados a la izquierda (PCV, URD y AD) y del Partido COPEI ubicado en la derecha, y dejando a un lado los partidos y grupos regionales²⁵, participó también en las elecciones de 1946 el Partido

-
- 23 El Partido Comunista de Venezuela fue creado en 1931 bajo la iniciativa de Gustavo Machado. Declarado, por supuesto ilegal, los comunistas, constituyeron el Partido Republicano Progresista (PRP), y posteriormente participaron en los partidos ORVE y PDN, que originaron a Acción Democrática. Después de 1938 se inicia la separación entre los comunistas y los líderes que constituirán posteriormente AD, y constituyeron los partidos Acción Municipal y Unión Popular Venezolana (UPV), los cuales tuvieron reconocimiento legal bajo el Gobierno de Medina.
- 24 El Partido URD, constituido por Jóvito Villalba, se configuró como un partido de izquierda democrática, pero con no muy definida orientación ideológica. Ha sido considerado siempre como un partido puesto al servicio de su líder, Jóvito Villalba, uno de los principales promotores y organizadores de los movimientos estudiantiles de 1928, y todavía en 1973, candidato presidencial. La característica de ambigüedad e imprecisión de la alternativa de izquierda no marxista propugnada por URD, va a acompañar a ese partido a todo lo largo de su historia.
- 25 Además de los cinco partidos políticos nacionales señalados (PCV, URD, AD, COPEI y PSV), participaron en las elecciones diversos partidos y grupos regionales de la más variada orientación, unos vinculados a los partidos nacionales (Unión Federal Republicana —UFR— en Mérida y el Comité Electoral Falconiano —CEF— en Falcón, vinculados a COPEI; y el Partido Liberal del Táchira —PLT—, la Organización Democrática Electoral —ODE— en Mérida, la Organización Democrática Independiente —ODI— en los Territorios Federales, el Frente Popular Independiente —FPI— en Portuguesa y la Unión Barinesa Independiente —UBI—, vinculados a URD); y otros, sin vinculación con ellos (en el Distrito Federal, el Sector Independiente Venezolano —SIV— y el Partido Social Cristiano —PSC—; en el Estado Bolívar, el Partido Liberal Progresista —PLP—; y en el Estado Trujillo, el Comité Electoral Autónomo —CEA—). *Cfr.* Boris Bunimov Parra, *op. cit.*, p. 52.

Socialista (PS), fundado a finales de 1945 y de muy poca importancia y significación política²⁶. En la época, sin embargo, podía ubicársele también en una posición de izquierda democrática²⁷.

-
- 26 El Partido Socialista Venezolano (PSV) fundado en 1945 fue dirigido por J. T. Rojas Contreras, y su posición inicial ha variado totalmente hasta una posición de derecha en 1968 (PSD) y en 1973, habiéndose extinguido con posterioridad a las elecciones de ese último año.
- 27 En el análisis de la evolución de los partidos políticos venezolanos, se observará que a pesar de todas las críticas que se le han formulado, hemos utilizado y utilizaremos la división del espectro político entre izquierda y derecha (extrema izquierda, izquierda democrática, centro-izquierda, centro-derecha y derecha), por considerarla no sólo actual sino útil e indispensable para clarificar el panorama político venezolano. Cfr. A.R. Brewer-Carías, "Las consecuencias del desarrollo no pueden ser sino las de una revolución de independencia" (Foro realizado por Gilberto Alcalá), *El Nacional*. Caracas, 26 de agosto de 1968, p. C-1; y Boris Bunimov Parra, *loc. cit.*, p. 202. En efecto, no sólo se trata de "una realidad que va más allá de lo semántico" (v. Ignacio Luis Arcaya, "De la Izquierda a la Derecha", *El Nacional*, 8 de mayo de 1966, p. A-4), a pesar de que A. Uslar Pietri la considere "que poco corresponde a las realidades y exigencias de nuestro tiempo" o que es propio de un "lenguaje artificial y engañoso" (v. "Izquierda, Derecha y Desarrollo", *El Nacional*, 2 de mayo de 1966, p. A-4), sino que la distinción ha sido ampliamente justificada por la teoría política. En relación a Venezuela, el análisis del espectro político izquierda y derecha (Authoritarian Left, Democratic-left, Christian Democracy, Democratic Right) ha sido utilizado por David Myers, *op. cit.*, p. 66. Particularmente, por ejemplo, M. Duverger la ha aclarado en la forma siguiente: "Reducido a su mayor simplicidad, a su elemento fundamental, el combate político opone a quienes están más o menos satisfechos con el orden social existente, que quieren conservarlo, a quienes este orden no conviene, que quieren cambiarlo. Los primeros constituyen la "Derecha" los segundos la "Izquierda", en el sentido más general de estos términos, voluntariamente despojados de todo contexto histórico preciso... La Derecha y la Izquierda están así definidos por sus objetivos: conservar el orden existente o reemplazarlo (v. M. Duverger, *Les Partis Politiques*. París, 1951). "Para nosotros, la Derecha se caracteriza por su adhesión a la propiedad privada de los medios de producción, a la libre empresa, en una palabra, al capitalismo. Ciertamente, puede admitir la planificación, la seguridad social, las nacionalizaciones: pero en la medida indispensable, tratando siempre de restringir su campo de acción. Al contrario, la Izquierda piensa que la producción debe ser organizada en el interés general y no para el provecho personal de los empresarios; esto puede conducir a mantener la empresa privada y el capitalismo en ciertos sectores, porque son más eficaces, sin ser peligrosos; pero se desconfía de ellos y se tiende a desarrollar más bien el sector público y la planificación. Digamos que, para un hombre de derecha, la libre empresa es legítima por naturaleza y la organización colectiva no se justifica sino por su necesidad absoluta y debe ser reducida al mínimo. Al contrario, para un hombre de izquierda, la organización colectiva es legítima y la libre empresa no se justifica sino por su necesidad práctica. Recordemos que en nuestra época, la actitud hacia el liberalismo económico y hacia el socialismo es el principal criterio de distinción entre la Izquierda y la Derecha. Es de Derecha quien prefiere una economía basada en la propiedad privada de los medios de producción, en la libre empresa, en la búsqueda esencial del provecho, en la limitación del papel económico y social del Estado, en una palabra, en el capitalismo. Es de Izquierda, quien prefiere una economía basada en el predominio del interés general, en la organización colectiva, en la planificación, en el socialismo, en el sentido más amplio del término" (v. M. Duverger, *Sociologie Politique*. París, 1966; p. 288). Ambas citas en Boris Bunimov Parra, *op. cit.*, pp. 202 y 203.

Las elecciones de 1946, conforme a la señalada participación partidista, significaron un absoluto y definitivo triunfo para los sectores de izquierda, quienes obtuvieron un porcentaje de votación igual al 86,45 % en relación al porcentaje obtenido por la derecha (13,22 %), lo cual permitió un control absoluto de la Asamblea Nacional Constituyente por aquélla.

En todo caso, Acción Democrática obtuvo un porcentaje de votos equivalente a 78,43 %, lo que le dio 137 representantes en la Asamblea Nacional Constituyente, y su control por mayoría absoluta, consolidándose como un partido de masas. La orientación populista y de izquierda democrática de dicho partido orientó el debate en la Asamblea y contribuyó a la promulgación del texto constitucional de 1947, antecedente del de 1961, realmente revolucionario para su época.

ELECCIONES ASAMBLEA CONSTITUYENTE²⁸
(Año 1946)

Partidos	N.º de votos	%	N.º de representantes
Total	1.402.011	100	160
zquierda PCV	50.387	3,62	2
AD	1.099.601	78,43	137
PS	2.078	0,14	—
.....	59.827	9,26	2
Derecha CO-PEI.....	185.347	13,22	19

Con Acción Democrática en el poder, el período 1945-1948 indudablemente que se configura como el inicio de un radical cambio en la vida política del país, no sólo en sus estructuras económicas, sino sociales²⁹. Las medidas populistas y muchas veces demagógicas, le valieron al gobierno un respaldo popular masivo, lo cual pudo confirmarse en las elecciones presidenciales de 1947. En efecto, el 14 de diciembre de 1947 se celebraron elecciones para designar Presidente de la República y los integrantes de la Cámara del Senado y de Diputados del Congreso Nacional, los miembros de las Asambleas Legislativas y los de los Concejos Municipales del Distrito Federal y los Territorios Federales, conforme a la Constitución recién promulgada el 5 de julio de 1947. Fueron las primeras elecciones en las cuales se realizó en Venezuela la elección de Presidente de la República por sufragio universal, directo y secreto³⁰. La elección presidencial se hizo por mayoría relativa

28 Las cifras han sido tomadas de la obra citada de BORIS BUNIMOV PARRA. De dicha obra también hemos obtenido las cifras correspondientes a los procesos hasta 1963.

29 V. lo indicado en el capítulo 7.

30 V. lo indicado en el capítulo 8. La elección de los miembros de los Concejos Municipales en los Estados de la República se efectuaron en mayo de 1948. V. nota número 39 de este capítulo 10.

y la elección de los representantes mediante el principio de la representación proporcional por aplicación del sistema d'Hondt, modalidades aún vigentes en las elecciones de 1973. Sin embargo, había un principio de escrutinio mayoritario establecido para la elección de todos los Senadores y de Diputados cuando se tratara de elegir, en una circunscripción determinada, menos de tres principales, en cuyo caso se proclamaban electos los de la lista que hubieran obtenido la mayoría relativa³¹.

Las elecciones de 1947, en términos generales siguieron la misma orientación ideológica de las elecciones de 1946, en cuanto a participantes, porcentajes y tendencias ideológicas. En efecto, el Partido Acción Democrática, en el poder, postuló como candidato presidencial al escritor Rómulo Gallegos, quien recibió un respaldo popular considerable (74,47 %), que si bien significó una disminución respecto al respaldo popular otorgado al gobierno en las elecciones de 1946 (78,43 %), le fue más que suficiente a AD para controlar las Cámaras Legislativas, con un porcentaje del 70,83 % de los votos totalizados para la elección de representantes. La posición de izquierda democrática había sido ratificada por el Gobierno de AD, fundamentalmente por el conjunto de disposiciones nacionalistas y de reforma social que se habían comenzado a dictar³².

En el espectro político, aparecen en la extrema izquierda respecto de AD el Partido Revolucionario del Proletariado (PRP) y el Partido Comunista de Venezuela (PCV), ambos partidos producto de la división del Partido Comunista. Estas elecciones marcaron, en esta forma, el inicio en la historia política venezolana, del proceso de división de las izquierdas que tan característico ha sido en los últimos años³³. Los Partidos URD y PCV permanecieron más o menos invariables, aun cuando ambos disminuyeron el porcentaje de votación obtenido en las elecciones de 1946. El Partido URD, por ejemplo, disminuyó del 9,26 % (1946) al 4,51 %, a lo que, indudablemente, contribuyó el alejamiento del mismo de todos los grupos más conservadores que apoyaron el Gobierno de Medina. La permanencia en la Nación de una mayoría política a la izquierda y en el poder, y las alternativas manifestadas en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, evidentemente que consolidaron la posición de derecha del Partido COPEI, quien además apareció como el defensor del catolicismo en los conflictos que se plantearon respecto

31 El artículo 99 del Estatuto Electoral de 19 de septiembre de 1947, dictado por la Asamblea Nacional Constituyente, si bien siguió la orientación del Estatuto dictado por la Junta Revolucionaria de Gobierno en 1946, estableció la variación de escrutinio *mayoritario* en las elecciones de representantes, cuando el número de principales a elegir, fuera menos de tres: "cuando se trate de elegir menos de tres principales o suplentes, se proclamarán electos los candidatos que hayan obtenido la mayoría relativa". V. en BORIS BUNIMOV PARRA, *op. cit.*, p. 68.

32 Es de destacar además, como característico de la posición de izquierda del Gobierno de AD el creciente proceso de intervención estatal en la vida económica y social impulsado por el Gobierno, fomentado, por otra parte, por la situación de emergencia y escasez que los primeros años de la postguerra habían dejado.

33 La denominación y color electoral que utilizaron ambos partidos comunistas en 1948 fue la de "comunistas negros" y "comunistas rojos", siendo los primeros los del PRP.

a la educación pública o privada³⁴. La derecha venezolana, en todo caso, no encontró otro medio de expresión política que el Partido COPEI, por lo que éste aumentó considerablemente el porcentaje de votación en relación a las elecciones de 1946, pasando de un 13,22 % a un 22,40 % en la elección presidencial con el candidato Rafael Caldera. Dicho porcentaje, sin embargo, se vio disminuido a un 20,28 % en los votos para la elección de representantes, con lo cual se confirma que muchos de los votantes por URD para dichas elecciones votaron por el candidato presidencial de COPEI.

El denominado “trienio adeco” 1945-1948, indudablemente que sentó las bases del sistema político venezolano, particularmente con el inicio de la configuración del sistema electoral de representación proporcional y el sistema multipartidista. Lamentablemente dicho sistema no pudo aplicarse continuamente, lo suficiente,

ELECCIONES 1947						
Partidos		N.º de votos Elección Pre- sidencial	%	N.º de votos Elección Parla- mentaria	%	N.º de diputados
TOTAL	1.170.543	100	1.183.764	100	110
	PRP	—		7.068	0,59	
	PCV	36.587	3,12	43.190	3,64	3
Izquierda	AD	871.752	74,47	838.526	70,83	83
	URD	—		51.427	4,51	5
	PS	—		1.207	0,10	
Derecha	COPEI	262.204	22,40	200.695	20,28	19

como para poderse haber apreciado sus efectos atomizadores. De las elecciones realizadas en el transcurso de un sólo año (octubre de 1946 a diciembre de 1947), sin embargo, pueden evidenciarse los siguientes elementos: el inicio de la división de los partidos políticos, particularmente en la izquierda; la disminución progresiva de la votación del partido dominante (AD); el aumento de la votación del segundo partido en importancia (COPEI); y la concentración de la mayoría del electorado en posiciones de izquierda, aun cuando con una ligera disminución, con un paralelo aumento de la votación en la derecha. En todo caso, si bien COPEI sirvió a la derecha venezolana como canal electoral, por su posición ideológica, se trataba realmente de un partido de centro. En esta forma, por tanto, políticamente todo el espectro político estaba en la izquierda o en el centro, y la derecha quedó fuera, organizacionalmente, de toda participación política³⁵. Fue además excluida del gobierno, quedando por tanto la Iglesia, los sectores económicos tradicionales, los inversionistas extranjeros y los militares, fuera de participación directa en los procesos políticos. La posición exclusivista de AD, inclusive frente

34 Cfr. D. H. LEVINE, *op. cit.*, pp. 62 y ss. La posición conservadora de la Iglesia en esa época y la toma de posición anti-izquierda del Partido COPEI, lo identificó como un partido clerical, habiéndose convertido el proceso electoral de 1948, en ciertas regiones particularmente conservadoras del país (Los Andes), en una lucha pseudo-religiosa.

35 Cfr. D. H. LEVINE, *op. cit.*, p. 31.

a los diversos partidos políticos de izquierda y de centro³⁶, demostró que a pesar de la mayoría electoral obtenida, no bastaba la sola legitimación popular-electoral para el ejercicio del poder³⁷, por lo que los otros grupos que en la época tenían poder económico (inversionistas extranjeros y particularmente las empresas petroleras), militar y religioso³⁸ se ocuparon de conspirar y promover la caída del nuevo Presidente Rómulo Gallegos, meses después de haber tomado posesión de su cargo.

La persecución política desatada contra los partidos políticos después del golpe militar contra Gallegos en noviembre de 1948, y la larga dictadura que originó dicho movimiento, soportada por los militares y bajo la dirección del general M. Pérez Jiménez aliado con la derecha económica, evidentemente que influyeron en la situación interna de los partidos políticos venezolanos, y cambiaron radicalmente el panorama político de los años democráticos de la década de los cuarenta. En efecto, en 1958, y una vez que la institución militar y los sectores económicos, siguiendo el descontento popular y la conspiración activa y unitaria de todos los partidos políticos, la mayoría en la clandestinidad, le quitaron su apoyo a la Dictadura de Pérez Jiménez³⁹, el régimen policial que imperó desde 1948 se derrumbó estrepitosamente en 1958 luego que sus actores principales abandonaron el país. La conducción política de la República fue asumida el 23 de enero de 1958 por las Fuerzas Armadas Nacionales, quienes constituyeron una Junta de Gobierno Cívico-Militar, con los más destacados representantes de los grupos económicos más

36 A pesar de la inicial colaboración con el Gobierno de Rafael Caldera de COPEI, como Procurador General de la Nación.

37 El presidente de la Junta Revolucionaria de Gobierno señalaba el 1 de enero de 1946 que “dos pilares graníticos le suministran sustentación al Gobierno Revolucionario de Venezuela: la lealtad del Ejército; y el apoyo del pueblo que desde la calle se le está prestando tan espontánea como fervorosamente”. V. *Alocuciones Presidenciales de Año Nuevo (1901-1971)*, Ediciones de la Presidencia de la República. Caracas, 1971, p. 116. Por supuesto que al perder el apoyo y lealtad del Ejército, el Gobierno del Presidente Gallegos se derrumbó.

38 Cfr. D. H. LEVINE, *op. cit.*, pp. 40 y 41; JORGE AHUMADA, “Hipótesis para el Diagnóstico de una situación de cambio social.” *El caso de Venezuela*, en Frank Bonilla y José A. Silva Michelena, *Cambio Político en Venezuela. Exploraciones en Análisis y Síntesis*. CARACAS, 1962, p. 45. Este autor señala en este sentido que: “El presidente elegido con la participación de la masa y voto directo estuvo en el poder sólo nueve meses. Fue derrocado por una nueva alianza del Ejército con los poseedores del poder económico. Dadas las circunstancias, este acontecimiento no es sorprendente. Acción Democrática había tomado medidas para consolidar su poder electoral, pero no había logrado que el sistema electoral se estableciera como el camino aceptado para alcanzar el poder. El Ejército seguía siendo el árbitro entre los poseedores del poder económico y los nuevos líderes políticos. El sector económico no aceptó las reformas económicas y sociales promulgadas por Acción Democrática y algunos oficiales del Ejército hallaron irresistibles las gratificaciones que podían esperar de un Gobierno por cuyas manos circulaba más del 20 por 100 del ingreso nacional”, pp. 45 y 46. El propio Presidente Betancourt lo confirmaba en 1947: Recursos económicos cuantiosos constituyen en la actualidad el acervo fiscal de la República”, v. *Alocuciones Presidenciales...*, *cit.*, p. 125.

39 Cfr. JORGE AHUMADA, *loc. cit.*, p. 46.

importantes del país⁴⁰. Frente a un gobierno provisional en manos de la derecha económica y de los militares, la exigencia de realizar elecciones democráticas fue un clamor de todos los partidos políticos que habían contribuido eficazmente a la promoción del descontento contra Pérez Jiménez, por lo que las mismas se realizaron meses después, el 7 de diciembre de 1958⁴¹, regidas por la Ley Electoral dictada en mayo de ese año por la Junta de Gobierno. Esta Ley, siguiendo la misma orientación de los estatutos de 1946 y 1947, exigía una mayoría relativa para la elección presidencial, y establecía el escrutinio minoritario de representación proporcional para la elección de todos los representantes, apartándose así del ingrediente de escrutinio mayoritario aplicado en 1947 y volviendo al esquema inicial del Estatuto de 1946⁴².

En la realización de estas elecciones de 1958, en sus resultados, así como en la conformación del gobierno y del sistema político de la década de los sesenta, indudablemente que tuvo una influencia decisiva el espíritu de unidad y colaboración que había caracterizado la lucha clandestina contra el régimen de Pérez Jiménez. Resultado de ello fue el compromiso suscrito antes de las elecciones entre los tres principales partidos políticos, AD, COPEI y URD, denominado el “Pacto de Punto Fijo”⁴³, con lo cual no sólo se reconocieron y establecieron unas “reglas de juego” político-partidistas, sino que se contribuyó al establecimiento de un mínimo de entendimiento que garantizara el funcionamiento del régimen democrático a establecerse⁴⁴, cuya

40 La Junta Militar de Gobierno presidida por el Contralmirante Wolfgang Larrazábal, se formó originalmente con cinco militares, pero horas después se transformó en una Junta de Gobierno presidida por Larrazábal e integrada por cinco miembros, de los cuales dos civiles (Eugenio Mendoza y Blas Lamberti), miembros de uno de los grupos económicos más poderosos del país. El 19 de mayo quedó definitivamente integrada la Junta presidida por el Contralmirante Larrazábal e integrada por Edgar Sanabria y Arturo Sosa (hijo), como civiles, y los Coroneles Carlos Luis Araque y Pedro José Quevedo como militares. Posteriormente, el Contralmirante Larrazábal renunció en noviembre de 1958 a su condición de miembro de la Junta con el objeto de participar en el proceso electoral como candidato presidencial y lo reemplazó en la presidencia el doctor Edgar Sanabria, entrando a formar parte de la misma el capitán de navío Miguel J. Rodríguez Olivares.

41 Entre 1947 y 1958, se realizaron tres procesos electorales que deben mencionarse: en primer lugar, las elecciones municipales celebradas el 9 de mayo de 1948 bajo el Gobierno del Presidente Gallegos, que por su carácter local no se han comentado en el texto, aun cuando sus resultados fueron muy similares a los de las elecciones de 1947; en segundo lugar, las elecciones realizadas el 30 de noviembre de 1952, que confrontaron la candidatura de Jóvito Villalba apoyada por todos los partidos políticos democráticos, y la candidatura de Pérez Jiménez, promovida, controlada y, en definitiva, impuesta fraudulentamente por el Gobierno; y en tercer lugar, las elecciones plebiscitarias del 15 de diciembre de 1957 para decidir la continuación o no en el poder del general Pérez Jiménez, realizadas bajo la más completa represión policial, y cuyos resultados por inauténticos, provocaron los últimos esfuerzos para derrocar al dictador, lo que ocurrió al mes siguiente de su ratificación plebiscitaria.

42 *Cfr.* BORIS BUNIMOV PARRA, *op. cit.*, pp. 82 Y 83.

43 V. las referencias sobre el contenido del Pacto de Punto Fijo, en J. C. Rey, *loc. cit.*, p. 214.

44 En relación al Pacto de Punto Fijo, Juan Carlos Rey lo califica como “uno de los más notables ejemplos que cabe encontrar en sistema político alguno, de formalización e institucionalización de unas comunes reglas de juego, al propio tiempo que

estabilidad era evidentemente precaria⁴⁵. Los partidos democráticos habían aprendido que el enemigo de la democracia había que ubicarlo en el sector militar y en los grupos de presión económica, y que la lucha fundamental por la supervivencia del régimen democrático no estaba entre ellos. Por ello convinieron en poner de lado el sectarismo que caracterizó la lucha partidista entre 1945 y 1948, y particularmente AD comprendió que el exclusivismo en el juego político no era la mejor vía para la conducción del gobierno⁴⁶: el Pacto de Punto Fijo fue entonces un convenio entre partidos para sentar las bases conducentes a la consolidación del régimen democrático.

La posición de izquierda democrática que caracterizó a AD en los años cuarenta, atemperada por los años de persecución y exilio sufridos durante la dictadura de Pérez Jiménez, apareció en el panorama electoral de 1958 mucho menos radical⁴⁷, pero aún dentro de la izquierda democrática. Hay que tener en cuenta que si bien el movimiento militar que puso fin a la dictadura de Pérez Jiménez en 1958 tuvo un gran apoyo popular debido a la movilización realizada por la denominada Junta Patriótica, formada en la clandestinidad por miembros de los diversos partidos políticos, inclusive el Comunista, fue sólo el compromiso de los sectores económicos y materialmente la toma del poder por éstos, lo que provocó el golpe militar. Ante esta situación, y con las enseñanzas que produjo en AD su anterior experiencia de gobierno, las posiciones radicales anteriores se atenuaron⁴⁸, y el proceso electoral se efectuó bajo un clima de unidad, teniendo Acción Democrática como su candidato presidencial al ex Presidente de la Junta Revolucionaria de Gobierno de 1945, Rómulo Betancourt.

También dentro de la izquierda democrática puede ubicarse la candidatura del Contralmirante Wolfgang Larrazábal, apoyada por un partido constituido *ad hoc*, el Movimiento Electoral Nacional Independiente (MENI), entre

muestra la lucidez de la élite de los partidos políticos venezolanos”, v. J. C. Rey, *loc. cit.*, p. 214.

45 Cfr. DAVID J. MYERS, *op. cit.*, p. 47.

46 Es de observar que a pesar del triunfo electoral mayoritario del Partido AD en las elecciones de 1973, la tesis de prometer un Gobierno de consenso nacional y no de carácter monopartidista fue expuesta insistentemente por el Presidente C. A. Pérez al ser electo. V. por ejemplo, *El Nacional*, 12 de diciembre de 1973. Cfr. asimismo, C. A. Pérez, *Acción de Gobierno*. Caracas, 1973, p. 6, donde señaló que “nuestro Gobierno no será monopartidista ni sectario”. Las lecciones del trienio 1945-1948 ciertamente que fueron demasiado duras, por lo que su no asimilación para el gobierno iniciado en 1974 podría ser peligroso. V. capítulo 11.

47 Este cambio de orientación y los términos “razonables” de la actitud de AD frente a los militares y a las empresas petroleras en 1958 en relación a la de 1945-1948, es destacada entre otros, por G. LODGE, *Engines of Change*, N.Y., 1970, p. 79; Ch. W. ANDERSON, *Politics and Economic Change in Latin America*. Princeton, 1967, p. 103; y Ch. W. ANDERSON, “The Latin American Political System”, en Robert D. Tomasek (ed.), *Latin American Politics*, 1970, p. 14.

48 Sobre las contradicciones entre las posiciones de izquierda de los grupos en la clandestinidad de AD y las posiciones moderadas de los dirigentes en el exilio, v. AMÉRICO MARTÍN, “Pasado y Presente”, en *Cuadernos de Ruedo Ibérico*, números 22 y 24. París, 1969, pp. 73 y ss.

cuyos dirigentes había antiguos militantes del Partido Comunista; el Partido Comunista de Venezuela (PCV) y el Partido Unión Republicana Democrática (URD).

En una posición de centro concurren a las elecciones el Partido Socialista (PS) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), producto de una división del primero. El PS sólo postuló candidatos a los cuerpos deliberantes, y el PST apoyó la candidatura presidencial del Partido COPEI.

Por último, en una posición de centro-derecha y derecha concurren a las elecciones el Partido COPEI y el grupo político de independientes identificado con el nombre de Integración Republicana (IR), ambos apoyando la candidatura de Rafael Caldera. Ante este panorama electoral, los sectores de derecha y los grupos económicos de presión, de nuevo encontraron en COPEI el partido a apoyar. Dicho partido, si bien durante el período de la dictadura había sido el único en no haber sido ilegalizado, comenzó en esa época a consolidar su ideología demócrata-cristiana o social-cristiana que lo caracterizó posteriormente; consolidación ayudada por el retiro de sus filas de los elementos más conservadores que lo habían integrado en los años cuarenta, provenientes del gomecismo y lopecismo, y que dieron su apoyo al régimen dictatorial de Pérez Jiménez. En todo caso, en 1958, con la denominación de "Partido Social-Cristiano COPEI" seguía siendo el único partido político establecido en el cual podía confiar la derecha. Ello no impidió, sin embargo, que en las elecciones de 1958 se haya producido la organización, por primera vez en Venezuela, de un partido de derecha fuertemente apoyado por los grupos económicos, el Partido Integración Republicana, el cual desapareció después de las elecciones, contando con la participación de muchos antiguos soportes del Gobierno de Medina.

El resultado de las elecciones de 1958, al igual que en las elecciones de 1946 y 1947, dio teóricamente un triunfo abrumador a las izquierdas, quienes puede decirse que obtuvieron el 83,94 % de la votación, contra un 15,95 % de votación, básicamente de derecha.

ELECCIONES 1958

Partidos		Nº de votos Elección Pre- sidencial	%	Nº de votos Elección Parla- mentaria	%	Nº de diputados
Izquierda	PCV	84.451	3,23	160.791	6,23	7
	AD	1.284.092	49,18	1.275.973	49,45	73
	URD	800.716	30,66	690.357	26,75	34
	MENI	18.312	0,70	14.908	0,75	114
	PST	11.405	0,43	15.476	0,59	
	PS	—	—	10.983	0,42	
			84,20	83,79		
Derecha	IR	15.564	0,59	19.424	0,75	19
	COPEI	396.293	15,17	329.305	15,20	
	TOTALES		2.610.833		2.580.217	

MULTIPARTIDISMO Y GOBIERNOS MINORITARIOS

Sin embargo, el gobierno que se inició en 1959 bajo la presidencia de R. Betancourt, candidato de Acción Democrática, muy lejos estuvo de haber tenido una orientación de izquierda⁴⁹. Fue realmente un gobierno de centro, como el que caracterizó a todos los gobiernos posteriores, habiendo sido confinada la izquierda, hasta su ilegalización.

En efecto, el Partido Acción Democrática en el poder, si bien habían ganado un apoyo popular del 49 % de la votación, lo que le dio la mayoría absoluta de votos en la Cámara de Diputados (73 de 133), en la formación del gobierno 1959-1964, conforme a los acuerdos del Pacto de Punto Fijo de 1958, configuró un gobierno de coalición con los otros dos partidos políticos más importantes: COPEI y URD. Este solo hecho, atenuó la posición de izquierda de AD y provocó el viraje hacia la derecha de dicho partido, hasta la posición de centro en la cual permaneció posteriormente⁵⁰. La coalición de gobierno (AD, COPEI, URD), en esta forma, puede decirse que se inició en 1959 con el control casi absoluto de la Cámara de Diputados (94 %); una mayoría suficiente para haber podido transformar radicalmente al país. Pero el problema del nuevo gobierno no era reformar las estructuras económicas y sociales que lo requerían, sino sobrevivir y permanecer, consolidando el régimen democrático. Por supuesto que esta posición, frente a la constante presión de los sectores económicos, desesperó a los sectores de izquierda de los Partidos AD y URD. La tendencia hacia la derecha, en este sentido, era inevitable, si se quería mantener el régimen democrático, a lo cual contribuyeron los siguientes factores: la reacción de los elementos de extrema izquierda contra el gobierno que apenas podía mantenerse frente al ataque directo de algunos sectores económicos; la recesión económica de inicios de los años sesenta que sumió en una crisis fiscal aguda al país; los intentos de golpes militares que se produjeron con evidente tendencia conservadora y reaccionaria; y la exclusión del Partido Comunista de Venezuela del Gobierno, y antes, del Pacto de Punto Fijo. Este acuerdo, indudablemente, había configurado las reglas de juego de un nuevo sistema político, en el cual la base democrática sólo permitía el juego político a los partidos de la izquierda democrática, del centro y del centro-derecha⁵¹. Los partidos de la extrema izquierda y los grupos de la extrema derecha quedaban fuera del juego, y a la vez, sólo los partidos políticos que querían y podían “jugar” tenían el monopolio del sistema⁵². Este, en definitiva, legitimó a los partidos políticos de-

49 Cfr. JOSÉ AGUSTÍN SILVA MICHELENA, “El Siglo XX”, EN *Cuadernos de Ruedo Ibérico*, números 22 y 24. PARÍS, 1969, PP. 94 Y SS.

50 Cfr. JORGE AHUMADA, *loc. cit.*, PP. 46 Y 47.

51 En este sentido, el Presidente Betancourt al tomar posesión de su cargo el 13 de febrero de 1959, señaló que “la filosofía política comunista no se compagina con la estructura democrática del Estado venezolano”. V. en R. BETANCOURT, *Tres años de Gobierno Democrático*. Caracas, 1962, Vol. I, p. 16. Cfr. en RICHARD GOTT, *Rural Guerrillas in Latin America*, 1973, p. 165, y J. C. REY, *loc. cit.*, p. 215; y en DAVID H. LEVINE, *op. cit.*, p. 48.

52 J. C. REY, en este sentido, señala que desde 1945 “con la excepción de los diez años de intervalo dictatorial, los partidos políticos se convirtieron en el principal —y en la práctica, a veces, en el exclusivo— medio de acceso de la sociedad a la política, *loc. cit.*, p. 203.

mocráticos como las únicas vías para el establecimiento de consensos políticos, siendo el primero y principal de ellos, la consolidación y defensa del sistema democrático⁵³.

La reacción contra la posición centrista del gobierno, desde sus inicios, se hizo sentir dentro del propio partido dominante, Acción Democrática. Sus cuadros juveniles formados en la época de la dictadura muy cerca del Partido Comunista, y las influencias de la Revolución Cubana, provocaron en 1960 la agudización del conflicto interno y la expulsión de las filas del partido de una considerable parte de su juventud. Se formó así el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR)⁵⁴, ubicado desde entonces en la extrema izquierda, y a cuyo cargo estuvo, a partir de 1962, el papel activo de la lucha guerrillera en la cual participó, además, el Partido Comunista de Venezuela (PCV)⁵⁵. La formación del MIR dio lugar a la primera gran división del Partido AD, a la cual seguirían otras dos dando origen, sucesivamente, a grupos políticos hacia la izquierda del mismo⁵⁶.

Por otra parte, el Partido Unión Republicana Democrática (URD) que también formaba parte de la coalición gubernamental, frente a la posición internacional de Venezuela respecto de las sanciones de la OEA contra Cuba, abandonó la coalición de gobierno en 1960⁵⁷, adoptando una posición ambigua, de apoyo político a las posiciones de extrema izquierda. La coalición de gobierno a partir de 1960 y durante el resto del período del Presidente Betancourt continuó con los Partidos AD y COPEI, pero la mayoría parlamentaria del gobierno en algo más de un año de gestión se había reducido de un 94 % a un 56 %. La reacción del gobierno contra las guerrillas rurales y urbanas, y la violencia y represión desatadas, por supuesto que empujaron aún más al gobierno hacia la derecha para el mantenimiento del sistema democrático naciente.

En 1962⁵⁸ una nueva división del Partido AD se produce con motivo de la reacción interna de los grupos más progresistas que controlaban buena parte de la maquinaria del partido. Ello producirá la formación, por el denominado "grupo ARS" de una maquinaria política que con el nombre de AD-Oposición (Acción Democrática en la oposición) participará en las elecciones de 1963, y cuyos miembros, a pesar del fracaso electoral, formaron posteriormente el Partido Revolucionario de Integración Nacionalista (PRIN), con clara tendencia de izquierda. El pase a la oposición de los parlamentarios

53 Cfr. D. H. LEVINE, *OP. CIT.*, p. 36; J. C. REY, *loc. cit.*, p. 215.

54 Inicialmente se DENOMINÓ Acción Democrática de Izquierda. En general, sobre el MIR, v. MOISÉS MOLEIRO, *El MIR de Venezuela*. La Habana, 1967. Cfr. D. H. LEVINE, *OP. CIT.*, p. 48; AMÉRICO MARTÍN, *loc. cit.*, pp. 74 y ss.

55 Sobre la lucha guerrillera en Venezuela y la participación del MIR y del PCV en la misma. V. Richard Gott, *op. cit.*, pp. 176 y ss.

56 Cfr. José Rivas, *Las Tres Divisiones de Acción Democrática*. Caracas, 1968.

57 En noviembre de 1961, Venezuela rompió relaciones diplomáticas con Cuba.

58 En 1962 puede decirse que los movimientos guerrilleros entran en plena acción, con la participación del MIR y el apoyo, a finales de dicho año, del PCV. Cfr. RICHARD GOTT, *op. cit.*, pp. 195 y ss.

de AD del “Grupo ARS” significó la pérdida de 20 Diputados por Acción Democrática Gobierno, por lo que la mayoría parlamentaria del gobierno de coalición AD-COPEI quedó reducida al 41 %, habiendo perdido el Presidente Betancourt el control de la Cámara de Diputados⁵⁹.

GOBIERNO 1959-1964
(Cámara de Diputados)

	1959	1960	1962
TOTAL	133	133	133
Gobierno	126 (94 %)	75 (56 %)	55 (41 %)
AD	73	56	36
URD	34	—	—
COPEI	19	19	19
Oposición	7 (6 %)	58 (44 %)	78 (59 %)
PCV	7	7	7
MIR	—	17	17
URD	—	34	34
AD-Op. (ARS)	—	—	20

En esta forma, el gobierno 1959-1964 se fue progresivamente debilitando política y económicamente, pasando su respaldo en la Cámara de Diputados de un 94 % de votos a un 41 % de los Diputados. Al final del período, la posición de centro-derecha del gobierno, ayudada por la radicalización de la izquierda⁶⁰ era evidente, y la debilidad parlamentaria institucionalizó por varios años el sistema de coaliciones de partidos⁶¹. En todo caso debe señalarse que en 1963, la violencia y represión política llegó a tal extremo que el gobierno decidió, la “inhabilitación” del Partido Comunista y del MIR⁶² con lo cual se los excluía formalmente de toda participación en el proceso electoral de ese año.

59 Cfr. DAVID J. MYERS, *op. cit.*, pp. 55 y ss.; J. C. REY, *loc. cit.*, pp. 218 y 219; BORIS BUNIMOV PARRA, *op. cit.*, pp. 102 y 103.

60 La izquierda parecía creer, según observa RICHARD GOTT, que la “Revolution seemed just round the corner”, *op. cit.*, p. 205.

61 Cfr. J. C. Rey, *loc. cit.*, pp. 217 y ss.

62 El acuerdo fue adoptado en mayo de 1962, y posteriormente en 1963 fue ratificada por una decisión de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa mediante la cual se “inhabilitó” al Partido Comunista de Venezuela y al Movimiento de Izquierda Revolucionaria de 3 de octubre de 1963. Cfr. BORIS BUNIMOV PARRA, *op. cit.*, p. 104; y A. R. BREWER-CARÍAS, “Algunas notas sobre el régimen jurídico-administrativo de los partidos políticos en el Derecho Venezolano, en *Revista de Derecho Español y Americano*, número 8, abril-junio de 1965. Madrid (separata), p. 18. V. la publicación de la Secretaría de la Presidencia de la República, *Gobierno y Nación defienden en Venezuela el régimen democrático. Actos contra el terrorismo comunista*. Caracas, 1964.

Ahora bien, debido a las dos sucesivas divisiones del Partido AD durante los primeros años de la década de los sesenta, y a la creciente mayoría lograda por la oposición en el Congreso, el panorama electoral en 1963 era realmente confuso. La segunda de las divisiones de AD había dado lugar, al final del gobierno del Presidente Betancourt, a que los dos grupos opositores, AD en el gobierno y AD en la oposición, se arrogaran el control y titularidad del partido. Por ello, en las elecciones de 1963, se presentaron las candidaturas de Raúl Leoni (AD-gobierno) y Raúl Ramos Giménez (AD-oposición), sometiéndose al veredicto electoral el control del partido⁶³. Esta última división, en todo caso, debido a la posición radical de izquierda asumida por los líderes del grupo ARS, acentuó el viraje hacia la derecha del partido de gobierno, a una posición de centro.

El Partido COPEI, a pesar de su colaboración estrecha con el gobierno de R. Betancourt —colaboración que materialmente impidió el derrocamiento del mismo—, en las elecciones de 1963 comenzó a definir más claramente su posición de partido demócrata-cristiano, lo que lo llevó a auto-calificarse como de centro-izquierda, y presentar nuevamente la candidatura de Rafael Caldera.

En todo caso, la derecha económica que tradicionalmente había apoyado a COPEI, sin abandonar totalmente esta actitud, continuó el proceso de participación activa en la vida política iniciada en 1958 con el Partido Integración Republicana, esta vez mediante la constitución del grupo de electores Independientes Pro Frente Nacional (IPFN), en apoyo de la candidatura presidencial de Arturo Uslar Pietri⁶⁴. Si la posición de COPEI en estas elecciones podía ser ubicada en el centro, la del grupo IPFN, que posteriormente se convertiría en el Partido Frente Nacional Democrático (FND), evidentemente que sustituyó la antigua posición de COPEI en la derecha del espectro político.

El Partido URD, en el panorama electoral, había seguido la línea de radicalización hacia la izquierda definida desde 1960, luego de su retiro de la coalición gubernamental. La candidatura de su líder Jóvito Villalba recibió además el apoyo del Partido MENI. El MIR y el PCV, representaban la extrema izquierda, sin embargo, como se dijo, debido a su participación en la lucha guerrillera y en los movimientos militares insurreccionales de 1962⁶⁵,

63 Los dos grupos dentro de AD se denominaron inicialmente Acción Democrática-Vieja Guardia y Acción Democrática-ARS, y las denominaciones AD-gobierno y AD-oposición le fueron atribuidas por el Consejo Supremo (Electoral). Por otra parte, no se permitió a ninguno de los dos grupos la utilización del color “blanco” como color electoral tradicional de AD.

64 Debido a la influencia de los grupos económicos, observa J. Ahumada, “el país por primera vez vio esfuerzos para organizar un movimiento político derechista”. Sin embargo, estas actitudes no eran compartidas por todos los líderes económicos, ni siquiera por una mayoría de los poseedores del poder económico, *loc. cit.*, p. 47.

65 En mayo de 1962 se produjo la revuelta de un grupo de oficiales con el apoyo de tropas (marinos) en la Base Naval de Carúpano, movimiento conocido como el “Campanazo”, y en junio del mismo año, otro movimiento insurreccional de la marina se produjo en Puerto Cabello, que recibió el nombre del “Porteñazo”. *Cfr.* Richard Gott, *op. cit.*, pp. 187 y ss.

habían sido ilegalizados, por lo cual no participaron en las elecciones. Sin embargo, en la izquierda democrática, además del Partido URD, participó el Partido Fuerza Democrática Popular (FDP), formado por algunos ex-accióndemocratistas, disidentes del MIR, en apoyo

ELECCIONES 1963

Partidos		N.º de votos Elección Pre- sidencial	%		N.º de votos Elección Parla- mentaria	%	N.º de Diputados
Izquierda	FDP	275.325	9,43	28,58	274.096	9,58	16
	URD	510.975	17,50		497.454	17,38	29
	AD-OP	66.880	2,28		93.494	3,27	5
	PSV	24.128	0,82		24.670	0,86	1
	MENI	16.163	0,55		18.510	0,65	1
Centro	AD-Gob.	957.574	32,80	52,98	936.124	32,71	66
	COPEI	589.177	20,18		595.697	20,82	39
Derecha	IPFN	469.363	16,08	16,39	381.600	13,33	22
	MAN	9.292	0,31		15.749	0,55	33,88
TOTALES		2.918.877	—		2.861.726	—	171

de la candidatura de Wolfgang Larrazábal. La izquierda, en las elecciones de 1963 tuvo, por tanto, como alternativas reales de voto, a los candidatos de los partidos URD-MENI y FDP.

Por otra parte, en dichas elecciones participaron además diversos partidos minoritarios⁶⁶, y entre ellos el Partido Socialista Venezolano (PSV) de posición ambigua de centro, apoyando la candidatura de Jóvito Villalba; y el Partido Movimiento de Acción Nacional (MAN) de clara orientación de derecha, apoyando la candidatura presidencial de Germán Borregales⁶⁷.

El resultado de las elecciones de 1963, en las cuales por primera vez comenzó a ser utilizada la televisión, evidenció por primera vez los efectos negativos de la aplicación sucesiva del sistema electoral de representación proporcional, al impedir que cualquiera de los partidos que participaron en las mismas, obtuviera una mayoría respetable, con lo cual se consolidó, por tanto, el sistema de coaliciones de partido que caracterizó el sistema venezolano en la década de los sesenta⁶⁸. En efecto, el Partido Acción Democrática obtuvo el 32,80 % de los votos en la elección presidencial y el Partido COPEI, el 20,18 %. Entre los dos, consolidaron una posición de centro en el espectro político que obtuvo el respaldo del 53 % del electorado⁶⁹. Por pri-

66 En las elecciones de 1963, además de las agrupaciones indicadas en el texto, participaron los siguientes partidos: Partido Auténtico Nacional (PAN), Cruzada Electoral Popular Agrupación Social (CEPAS) y el Comité Electoral del Pueblo (CEP) que actuó en el Estado Carabobo. *Cfr.* Boris Bunimov Parra, *op. cit.*, p. 105.

67 Puede decirse que éste ha sido el primer partido que se ha autocalificado en Venezuela como partido de derecha.

68 *Cfr.* J. C. Rey. *loc. cit.*, p. 219.

69 Boris Bunimov Parra ubica al Partido Acción Democrática en 1963 en una posición de "izquierda constitucionalista" similar a la que hemos calificado como izquierda

mera vez, por un proceso de convergencia de AD, de la izquierda hacia el centro, producto de sus divisiones internas, y de COPEI, de la derecha hacia el centro, producto de la precisión ideológica de su doctrina, así como de la presencia política de partidos y grupos electorales de derecha, se conformó en el electorado venezolano una clara tendencia hacia las posiciones de centro que se acrecentaría en los años subsiguientes.

La izquierda democrática, por su parte, logró consolidar un porcentaje equivalente al 28,58 % en las elecciones presidenciales, con un ligero aumento en las elecciones parlamentarias (31,74%); esta diferencia se observó en sentido contrario en la votación de derecha, particularmente la del grupo IPFN, que de un porcentaje de votos del 16,08 % en la elección presidencial, descendió al 13,33 % en la elección parlamentaria. Al contrario, la votación de centro (AD y COPEI) permaneció en los mismos porcentajes para las elecciones presidenciales (52,98 %) y parlamentarias (53,53 %). En todo caso, el triunfo electoral correspondió al candidato del Partido AD-gobierno, Raúl Leoni, conservando dicho partido la denominación de Acción Democrática, lo que provocó la transformación del Partido AD-oposición en el Partido Revolucionario de Integración Nacionalista (PRIN).

Al iniciarse el gobierno del Presidente R. Leoni en 1964, las exigencias del Partido COPEI para la continuación de la coalición gubernamental no fueron aceptadas por AD, por lo cual este partido formó una coalición gubernamental denominada de la “amplia base”, con el Partido Frente Nacional Democrático (FND) formado con posterioridad a las elecciones por los organizadores del grupo IPFN, y con el Partido URD, que a comienzos de 1964 había expulsado los grupos del partido vinculados a la extrema izquierda. En esta forma, la coalición de gobierno en 1964 logró una mayoría en la Cámara de Diputados de 65 % de los votos, en relación a la oposición que alcanzaba a un 35 %. Debe aclararse además que el Partido COPEI, si bien en la oposición, definió una política parlamentaria de colaboración con el gobierno en asuntos de importancia nacional, que le permitió al gobierno la aprobación parlamentaria de muchas decisiones de importancia⁷⁰.

democrática, *op. cit.*, p. 223. Sin embargo, dada la clara tendencia hacia el centro (centro-izquierda, si se quiere) del Partido AD, después de sus divisiones hacia la izquierda extrema (MIR) o hacia la izquierda democrática (FDP, PRIN y MEP en 1968), y por sus actuaciones de gobierno en la década de los sesenta, difícilmente podía ubicarse dicho partido en la izquierda. En 1968, David J. Myers, también colocaba a AD en la izquierda democrática, *op. cit.*, p. 66.

- 70 Esta política denominada de “Autonomía de Acción” (AA) permitió a COPEI, sin desarrollar una política obstruccionista, fortalecerse en la oposición. Sobre esta política *Cfr.*, J. C. Rey, *loc. cit.*, p. 220. Rafael Caldera la definió así en 1964: “No vamos a pasar a la oposición, y mucho menos a una oposición irrazonada o estridente. Estamos dispuestos a conversar sobre un entendimiento parlamentario. Estamos dispuestos a ofrecerle al Presidente desinteresadamente nuestro apoyo, nuestro respaldo, nuestra colaboración en los asuntos que sean de gran importancia para el país... Estamos dispuestos a mantener nuestra plena autonomía y nuestra plena responsabilidad para aprobar lo que convenga al país y para oponernos a lo que creamos contrario”. *V.* en Revista *Documentos*, número 16. Caracas, 1964, p. 457, *cit.*, por J. C. Rey, *loc. cit.*, p. 220.

En todo caso, la coalición gubernamental inicialmente establecida entre los partidos AD, URD y FND, quedó reducida en 1966 a AD y URD con motivo del retiro del gobierno del Partido FND, fundamentalmente, por divergencias con los otros partidos gubernamentales, evidenciadas, entre otros aspectos, en la conflictiva reforma tributaria propuesta al Congreso por el gobierno, contra la cual reaccionaron violentamente los grupos de presión económica y, particularmente, las empresas petroleras⁷¹. Con motivo de la salida del FND del gobierno⁷², la mayoría parlamentaria de la coalición se redujo del 65 % al 53 % en el control de los votos de la Cámara de Diputados.

En 1967, una nueva división del Partido Acción Democrática producida en la víspera de las elecciones de 1968 con motivo de la escogencia del candidato presidencial del partido, lesionó gravemente la mayoría parlamentaria del gobierno, la cual se redujo a un 37 %, habiendo perdido AD de nuevo, al final de su segundo período de gobierno, la mayoría parlamentaria que las coaliciones le habían asegurado al inicio de los mismos.

GOBIERNO 1964-1968
(Cámara de Diputados)

	1964	1966	1968
Total	179	179	179
Gobierno	117 (65 %)	95 (53 %)	68 (37 %)
AD	66	66	39
URD	29	29	29
FND	22	—	—
Oposición	62 (35 %)	89 (47 %)	111 (63 %)
COPEI	39	39	39
FDP	16	16	16
PRIN	5	5	5
PSV	1	1	1
MENI	1	1	1
FND	—	22	22
MEP	—	—	27

La disputa interna del Partido Acción Democrática, a pesar de que parecía favorecer la posición de la precandidatura de Luis B. Prieto Figueroa, Presidente del Partido, formal y estatutariamente dio la razón a la precandidatura

71 Como reacción contra la Reforma Tributaria se organizó el denominado "Movimiento de la Clase Media" financiado por diversos grupos económicos y que coordinó Guillermo Morón, posteriormente coordinador del Movimiento Desarrollista, grupo de electores de derecha que participó en las elecciones de 1973. Sobre las presiones de los grupos económicos contra la Reforma Tributaria de 1966. V. Ricardo Combellas, "La Actuación de FEDECAMARAS y de la CTV ante la Reforma Tributaria de 1966" (Estudio de Casos, 2), en *POLITEIA*, número 2, Instituto de Estudios Políticos. Caracas, 1973, pp. 301 y ss.

72 Las razones que llevaron al Partido FND a su retiro de la coalición gubernamental en marzo de 1966 se expusieron por el doctor Arturo Uslar Pietri, en un documento al cual se le dio amplia difusión. V. *El Nacional*. Caracas, 19 de marzo de 1966, p. D-1.

de Gonzalo Barrios, Secretario General del partido, y así fue decidido por el Consejo Supremo Electoral⁷³. De ello resultó el control del Partido AD por los seguidores de la candidatura de Gonzalo Barrios para las elecciones de 1968, y la formación de un nuevo partido político, el Movimiento Electoral del Pueblo (MEP), por los seguidores de la candidatura de Luis B. Prieto Figueroa situado, en el espectro político, a la izquierda de AD.

En efecto, después de dos períodos presidenciales en manos de Acción Democrática y durante los cuales la violencia política había alcanzado niveles alarmantes no sólo por la lucha guerrillera y la represión del gobierno, sino por las sucesivas crisis parlamentarias y divisiones del partido de gobierno, la lucha electoral se centró básicamente en la búsqueda de un “cambio” propugnado por todos los partidos de oposición⁷⁴ o, al contrario, la continuación de la situación política, económica y social que había caracterizado los períodos anteriores. Sin embargo, las reales perspectivas de cambio o transformación política, económica y social que el proceso electoral abría para el país, eran ciertamente reducidas, debido a las características minoritarias de nuestro sistema político, en ese momento particularmente agudas, que lo habían alejado progresivamente del pueblo y contribuido, paralelamente, a dar mayor importancia y relevancia a los grupos de presión de toda índole, los cuales tenían no sólo una actuación externa a las instituciones políticas, sino desde dentro de ellas. Los planteamientos electorales de cambio, en todo caso, adquirieron en la situación pre-electoral una mayor relevancia.

73 Cfr. David J. Myers, *op. cit.*, pp. 79 y 80. Nos correspondió a nosotros redactar la resolución del Consejo Supremo Electoral en 1967, al tener que decidir respecto de quién debía considerarse estatutariamente como representante del Partido AD ante dicho organismo. V. CSE, *Doctrina Administrativa*, tomo II, Caracas, 1969, pp. 117 y siguientes.

74 El planteamiento del “cambio” si bien trató de ser monopolizado por el Partido Social Cristiano COPEI, constituyó la base de todos los programas y propagandas de la oposición. El Partido COPEI lo indicaba expresamente: “Hace ya muchos meses el Partido Social Cristiano COPEI lanzó al país su consigna de *Cambio*. Hoy esa palabra entusiasma multitudes y todos los movimientos políticos tratan de apropiársela. Lo acomodan a sus intereses y objetivos, sin importarles ese profundo y puro sentido que ella implica y que ha provocado esa respuesta popular irrefrenable. Nosotros queremos precisarla. No porque el pueblo no la haya entendido —fue él precisamente quien nos instó a que la lanzáramos—, sino porque se pretende manipularla en forma tal que pierda su verdadero significado” (v. R. Caldera, *Programa de Gobierno de COPEI, 1969-1974*. Caracas, 1968 —tabloide—, p. 4, parte I, 3). Por ejemplo, el Partido MEP elaboró todo su programa en base al planteamiento del Cambio y basta para darse cuenta de ello, leer los títulos de las siete partes del mismo: I. Cambio en la política internacional; II. Política para el cambio en las relaciones internacionales; III. Política para el cambio económico; IV. Política para el cambio social; V. Política para el cambio con la juventud; VI. Política para el cambio de la estructura financiera; y VII. Política para el cambio institucional (v. *Programa de Gobierno*, doctor Luis Prieto F., suplemento publicitario MEP (tabloide). Caracas, 11 de agosto de 1968, p. 4). Asimismo, por ejemplo, es de destacar que la consigna del Partido Revolucionario de Integración Nacionalista (PRIN) fue básicamente la de “Cambio para Avanzar”. V. además los comentarios de Ramón Escobar Salom, en “¿Cuál es el Cambio?” *El Nacional*. Caracas, 25 de abril de 1968, p. A-4.

Dentro de estos planteamientos, indudable que fue un elemento diferenciador el Programa de Gobierno sometido al electorado por el candidato presidencial del Partido COPEI, en el cual se planteaban, con mezcla de realismo e idealismo, posiciones de clara ubicación de centro-izquierda, y en algunos casos, de carácter socialista⁷⁵. En todo caso, el análisis frío del Programa

75 COPEI, sin embargo, pareció temerle en todo momento al calificativo de socialista que en algunos aspectos requería su Programa, con lo cual corrió el grave riesgo de que prosperaran las críticas que contra el mismo se formularon desde los grupos económicos, y que lo calificaban como fascista debido al alto grado de intervencionismo estatal que contenía. “Las exigencias propias de nuestro subdesarrollo — decía el Programa de COPEI— hacen necesario que el Estado asuma la dirección del proceso de desarrollo, que es imperioso, y canalice u oriente toda la actividad nacional hacia esa meta” (parte VI, B, 1, 3); y al referirse a la Planificación decía: “Un Plan cuya aplicación sea vinculante para el sector público a todos sus niveles y no simplemente indicativo para el sector privado, utilizando todos los mecanismos de estímulo con que cuenta el Estado para lograr la ejecución del Plan en este sector, sin que ello lo convierta en un Plan totalitario” (parte VI, B, 2, 1, 2, 1, 2, 2, b), *cit.*, p. 48. Las críticas al Programa de COPEI en 1968, las resumía Arturo Uslar Pietri al destacar “la grave extensión de las transformaciones que se propone introducir en la vida venezolana”: “Debe merecer atención seria que un partido importante pretenda alterar todos los fundamentos y sistemas sobre los cuales ha sido concebida la vida democrática de Venezuela en la Constitución, en las leyes y en la concepción general de la mayoría de sus dirigentes políticos. La mayoría de los partidos democráticos coinciden en concebir a Venezuela como una sociedad abierta y pluralista, con limitada intervención del Estado y con libertad de disidencia, que a través de la acción gubernamental se propone alcanzar eficazmente determinados objetivos de desarrollo, de progreso colectivo y de justicia social.” “El Programa de COPEI se aparta radicalmente de este esquema y propósito. A la sociedad pluralista y abierta opone un propósito reiterado de crear una colectividad cerrada, regimentada, sometida en toda su amplitud a la dirección del Estado y destinada a crear un tipo humano uniformado en hábitos, ideales y aspiraciones.” “El mundo contemporáneo parece tender a libertarse de la regimentación y el indebido predominio estatal. Aun en el seno de los países de partido único y dictadura socialista», comienza a brotar con fuerza incontenible la tendencia hacia la liberalización y el pluralismo. Tan sólo China y los países de su órbita parecen aferrarse a una forma de rígida estatización que hace de la sociedad una simple máquina para realizar los fines del Gobierno.” “Trente a ese panorama de pluralismo y sociedad representativa abierta presenta COPEI la alternativa de la más completa regimentación que ningún Partido hasta hoy se haya atrevido a proponerle a Venezuela.” “En efecto, en su Programa el Estado lo es todo, lo compendia todo, lo dirige todo y representa todo. No hay actividad ni sector social que no le estén sometidos y colocados bajo su directa intervención. Desde la actividad económica colocada en un pie de planificación no sólo indicativa sino obligatoria, hasta el sindicalismo dirigido y representado por el Estado, hasta la familia, convertida en un organismo de la administración, hasta el deporte y la juventud.” Lo dicen textualmente: “el ámbito de la participación y el control no debe reducirse al marco estrecho de lo político, sino que debe extenderse al ámbito de lo económico y de lo cultural”. Y señala como fin supremo “la reducción de la pluralidad de cuerpos, fines e intereses a una unidad fundamental”. Y concluía Uslar Pietri sus críticas, advirtiendo que “Semejante alternativa de estatización, regimentación y uniformización de la sociedad, no puede ser tomada a la ligera. Merece por lo menos que se reflexione y se medite sobre las consecuencias y las implicaciones de tamaño mecanismo nacional de sujeción del hombre y de endiosamiento del Estado.” V. “El Programa de COPEI”, *El Nacional*. Caracas, 8 de septiembre de 1968, p. A-4. En todo caso, es de advertir que sobre todo desde el punto de vista social donde, según Uslar Pietri, aparecía “más claro el propósito de predominio del Estado y regimentación de la sociedad” el Programa de COPEI, lamentablemente

de Gobierno de COPEI —no cumplido cabalmente en sus aspectos medulares posteriormente—⁷⁶, en el momento electoral colocaba a dicho partido y a su candidato evidentemente, en una posición de centro-izquierda que parcialmente el gobierno trató de mantener en el período 1969-1974, sin lograrlo totalmente debido a la minoría en el Congreso con que contó.

Frente al Partido COPEI, el Partido AD, recientemente lesionado en su posición interna y en su basamento ideológico por la última división hacia la izquierda producida por la creación del MEP, aun cuando todavía en una posición de centro, aparecía por primera vez en su historia, indudablemente a la derecha de COPEI⁷⁷. AD, como reacción frente a la “inseguridad” que originarían las propuestas de cambio de todos los partidos de la oposición, incluyendo a COPEI, estableció como base de su programa la proclamación de “cinco años de confianza”; mensaje dirigido indudablemente a los sectores económicos, y que en el momento electoral no se sabía exactamente si se trataba de los cinco años anteriores del gobierno del Presidente Leoni, o de los cinco años que comprenderían el nuevo período constitucional, pero semejantes a los anteriores. Frente a un programa electoral como el de COPEI que proponía la intervención del Estado en todos los campos económicos y sociales, como agente del proceso de desarrollo y no como testigo mudo e inactivo del mismo, el programa del Partido AD insurgía contra esa intervención y tomaba la bandera de la injerencia mínima del Estado en la vida económica y social, concretada a través de la búsqueda de los “cinco años de confianza”, en una campaña destinada, realmente, a atraer a aquellos que en nuestro sistema político podían “demostrar” desconfianza : los grupos de presión económica, pues el pueblo, por ausencia de mecanismos de participación, no tenía formas de mostrar confianza o desconfianza⁷⁸.

no pudo ser ejecutado. *Cfr.* sobre las críticas de “fascista” en relación al Programa de Gobierno de COPEI, en David J. Myers, *op. cit.*, p. 144.

76 V. CORDIPLAN, *Notas para la evaluación del Programa de Gobierno, 1969-1974*, Caracas, 1973, en el cual básicamente se encuentran referencias cuantitativas y de inversión en el campo del crecimiento económico.

77 *Cfr.* David J. Myers, *op. cit.*, p. 126.

78 En su programa de gobierno, Gonzalo Barrios, candidato presidencial de AD, calificaba sus propuestas como las “cláusulas de un *contrato nacional de progreso*, por cuanto se basan en la idea del diálogo, la cooperación y el acuerdo entre el Poder Público y todos los sectores sociales de la Nación. Esta concepción de la vida no se propone como fin la exaltación del Estado con el aumento desmesurado de sus facultades de intervención. No es admisible que la eficacia de éste se logre en perjuicio de la independencia intelectual, espiritual y física de los ciudadanos... En síntesis, el Estado tiene que asumir hoy en Venezuela múltiples responsabilidades por lo que atañe a la suerte de todos los connacionales. Pero la diversidad de intervenciones que esa situación determina, tiene que aceptarse en mi concepto como un recargo de las obligaciones del gobernante y no como una extensión de sus poderes de manera que el régimen democrático se muestre eficiente sin deterioro de las libertades y garantías del individuo”. V. G. Barrios, *Contrato Nacional del Progreso* (Enunciación de Metas e Instrumentos relativos a las ideas expuestas por el doctor Gonzalo Barrios, candidato presidencial del Partido Acción Democrática, en su discurso-programa dado a conocer en el cine Metropolitano de Caracas el día 4 de abril de 1968), tabloide, Caracas, 1968, p. 3.

En esta forma, insistimos, el Partido AD que tradicionalmente había estado a la izquierda de COPEI, por una lucha propagandística y publicitaria sin precedentes a través de todos los medios de comunicación social y sólo superada en el proceso electoral de 1973⁷⁹, y como consecuencia de la reciente división hacia la izquierda que dio origen al MEP, pasaba a ocupar la derecha —centro-derecha— de COPEI que aparecía como un partido de centro-izquierda, pero debatiéndose en las contradicciones que producía un programa de tendencia izquierdista y unas alianzas electorales de derecha, con grupos representativos de sectores económicos y con sectores poderosos de la prensa de mayor circulación en el país⁸⁰.

Además de los Partidos AD y COPEI, participó en las elecciones de 1968 el Partido Movimiento Electoral del Pueblo (MEP) que pretendía, aunque sin decirlo originalmente, aglutinar electoralmente a los sectores de izquierda. Dicho partido, como se dijo, surgió en 1968, de la última y más importante, numéricamente, división de AD, y se llevó consigo a los últimos representantes de la posición tradicional de izquierda, de dicho partido, de los años cuarenta, y que no estuvieron conformes, aunque no tan radicalmente como los que formaron el MIR o el PRIN, con el proceso de concesión a los sectores económicos que caracterizó a los gobiernos de Betancourt y Leoni. En todo caso, la ausencia de radicalización del MEP, la cual en todo caso no podía producirse por la colaboración de sus líderes hasta el último momento

79 Ronald H. MacDonald señala que un estimado de 22 millones de dólares se gastaron en la campaña electoral de los cuatro principales candidatos presidenciales, lo cual trajo el costo de la campaña para una nación de 10 millones de habitantes sorpresivamente cerca del costo de la campaña presidencial en los Estados Unidos. V. *Party Systems and Elections in Latin America*, cit., p. 54. Esto, indudablemente, evidenció en ambos procesos electorales un claro apoyo financiero de los grupos económicos del país. V. lo indicado en el capítulo 11. Cfr. las apreciaciones de David MYERS sobre el financiamiento de la campaña electoral de 1968, *op. cit.*, pp. 102 y ss.

80 El Partido COPEI, no sólo estableció una alianza pre-electoral con sectores económicos particularmente vinculados a FEDECAMARAS, que produjo la elección como diputados al denominado “grupo desarrollista” dirigido por Pedro R. Tinoco h., ex-asesor de FEDECAMARAS, presidente del Banco Mercantil y Agrícola (Chase Manhattan Bank) para la época y posterior ministro de Hacienda en el Gobierno de COPEI, y al presidente de FEDECAMARAS en los últimos años del Gobierno del Presidente Leoni, posteriormente designado presidente del Banco Central de Venezuela en el Gobierno de COPEI; sino que también estableció una alianza pre-electoral con la denominada “Cadena Capriles” integrada por los diarios y revistas de mayor circulación en el país (Últimas Noticias, Élite, El Mundo, etc.), que llevó a la Cámara de Diputados al denominado Grupo “FIP”, dirigido por M. A. Capriles, director de la “Cadena”. Cfr. David Myers, *op. cit.*, pp. 106 y ss. y 117 y ss. La alianza electoral con sectores económicos y de la prensa, sin embargo, no fue una táctica electoral utilizada exclusivamente por COPEI: el Partido AD recibió también grandes aportes financieros del sector privado (cfr. David J. Myers, *op. cit.*, pp. 103 y ss. y 162 y ss.) y el apoyo abierto de parte de la prensa, particularmente de los diarios *La República* y *La Verdad*. Por su parte, algunos diarios respondieron contra el pacto COPEI-Capriles, negándole al Partido COPEI la inclusión en sus páginas de propaganda política y minimizando o ignorando las informaciones político-electorales que se referían a dicho partido, tal como sucedió con los diarios *El Nacional* y *Panorama*. Cfr. David J. Myers, *op. cit.*, p. 118.

preelectoral con el gobierno de AD, motivó que el “fenómeno” que electoralmente se quiso hacer formar en torno a su candidato —siguiendo la catalogación de “fenómenos” electorales que se le había dado a la votación obtenida por W. Larrazábal en 1958 y A. Uslar Pietri en 1963—, no constituyera tal fenómeno y mucho menos en relación a los votos de la izquierda, la cual desconfiaba del MEP por su actuación en los “cinco años de confianza” del gobierno del Presidente Leoni. En el candidato del MEP, quien recibió además el apoyo electoral del Partido Revolucionario de Integración Nacionalista (PRIN), fundado después de la división de AD en 1963 —ambos partidos situados a la izquierda de COPEI y AD—, se congregaron tantas contradicciones internas, que fue incapaz de aglutinar a la izquierda, y que si recibió el apoyo —siempre indefinido— del Partido Unión para Avanzar (UPA) formado por el Partido Comunista⁸¹, ello quizás fue por exclusión y a pesar de los dirigentes del UPA. En todo caso, en el proceso electoral de 1968, mayoritariamente, se produjo en la mentalidad de los dirigentes de partido y en la de los votantes, un proceso de escogencia por exclusión, y de tendencia a la economía del voto, lo que por sí sólo demuestra las fallas del sistema de partidos originadas en la falta de una real definición de políticas. El proceso de polarización política por las posiciones de centro puede decirse que se inicia entonces en 1968, y se consolida posteriormente en las elecciones de 1973.

El cuarto bloque electoral de 1968 se configuró en torno a un candidato independiente, M. A. Burelli Rivas, quien supo aprovechar la maquinaria electoral del denominado “Frente de la Victoria” compuesto por los Partidos URD, FDP y FND, pero a quien la misma increíble combinación de partidos, que abarcaba posiciones de izquierda y derecha, lo perjudicó electoralmente⁸². Esta combinación de partidos, en todo caso, no representó ni pudo representar nada ideológicamente. Podría pensarse en su imposibilidad de situarlo a la izquierda o a la derecha —esquema que el propio candidato presi-

81 Puede decirse que entre los antecedentes importantes de la política de pacificación del país y de participación de los sectores de izquierda en la vida política nacional desarrollada por el Gobierno del Presidente Caldera después de 1969, está la decisión del Consejo Supremo Electoral, avalada por el Gobierno, de registrar como partido político al Partido Unión para Avanzar (UPA), que en nombre del Partido Comunista —entonces inhabilitado— participó en el proceso electoral de 1968. Posteriormente en 1969, al suspender el Presidente Caldera la inhabilitación del Partido Comunista de Venezuela, el UPA cambió de denominación por el de PCV. V. El Decreto número 17 de 26 de marzo de 1969 en *El Nacional*. Caracas, 27 de marzo de 1969, p. A-1.

82 Con razón señalaba Guillermo Meneses en 1966 que “la candidatura de otro que no fuera Villalba en URD, Larrazábal en FDP, Caldera en el COPEI, Uslar en el FND, traería —ya ha traído— gravísimas consecuencias”... “cualquier frente lleva consigo el gravísimo inconveniente de inventar una candidatura (así sea prematura) que también esté por encima de los intereses inmediatos de los partidos”. V. “El Viaje del doctor Paz Galarraga”, *El Nacional*. Caracas, 2 de mayo de 1966, página D-4. Indudablemente que Meneses tenía razón: en 1968 la candidatura de Burelli (Rivas fue “inventada”, y en ello tuvo gran actuación Jóvito Villalba (eterno artífice de la “unidad”), lo que se confirma por el absoluto fracaso del candidato “inventado” y del “inventor” en las elecciones presidenciales de 1973: Burelli Rivas obtuvo el 0,76 % de los votos y Villalba el 3,05 % de los mismos. *Cfr.* las cifras en *El Nacional*. Caracas, 21 de diciembre de 1973, p. A-1.

dencial rechazó desde el primer momento— y sólo defendió una pretendida “unidad”, que tanto ha servido para la componenda. En todo caso, la ambigüedad de la posición de URD y del FDP en el Frente, y la posición de derecha del FND y del candidato; evidentemente que situaban a este Frente en 1968 en la derecha electoral, aun cuando la votación del FDP y de URD pudiera haberse situado, si hubieran tenido candidato propio, en la izquierda o en el centro.

De todo este panorama electoral, dada la imprecisión real y contradicción interna del bloque de partidos que entornó a los candidatos del MEP y del “Frente de la Victoria”, la votación desde el primer momento se previó polarizada entre los “cinco años de confianza” de AD y el “cambio” de COPEI, con posiciones conservadoras en el primer caso y progresistas en el segundo. A esa polarización contribuyeron los otros dos bloques electorales al querer convertirse, cada uno de ellos con sus medios, en uno de los polos de la votación. Pero planteada en estos términos la polarización entre los dos partidos principales de centro, COPEI y AD, y estando, en base al Programa de Gobierno del primero, el COPEI a la izquierda de AD, en el momento de la postulación de los candidatos a los cuerpos deliberantes se evidenció la naturaleza de los pactos electorales que COPEI venía preparando de antemano y que en definitiva contribuyeron a darle el triunfo en las elecciones. Los pactos del Partido COPEI en las elecciones de 1968 pusieron en evidencia el hecho de que por primera vez en la historia electoral venezolana un partido celebró acuerdos de carácter definitivo, abiertos y sin esconderlos —como posiblemente fueron muchos de los que se han podido haber celebrado en procesos electorales anteriores—, con algunos de los grupos de presión menos progresistas y más poderosos del momento: un grupo de periódicos y revistas de gran circulación, y grupos económicos de importancia, que posteriormente dieron origen a los grupos parlamentarios denominados FIP y “desarrollistas”⁸³, habiéndose convertido, el último, en un importante grupo de electores de derecha, que participó posteriormente en las elecciones de 1973. En nuestro criterio, éste fue, sin lugar a dudas, uno de los hechos más contradictorios del proceso electoral de 1968: un partido que propuso al electorado un programa tan progresista, que por su solo contenido debía implicar un enfrentamiento con ciertos medios de comunicación desenfrenados que operaban y operan en el país, y con los sectores económicos acostumbrados durante los años anteriores a controlar y dirigir las decisiones gubernamentales en ese sector; y que comenzaban su actuación electoral pactando electoralmente con los sectores que pretendían combatir doctrinalmente. En esta forma, al final del proceso electoral, que no fue otra cosa, sustancialmente, que una desmedida demostración de fuerza propagandística y publicitaria; y planteada desde el inicio la polarización entre AD y COPEI, resultó que esos dos partidos, el primero por haber perdido sus sectores de izquierda que le quedaban y propugnar aquellos intemporales “años de confianza”, y el segundo por haber negociado sus posiciones ideológicas de “cambio”, indudablemente que se habían situado en el centro del espectro político electoral. El proceso de ideo-

83 V. lo indicado en la nota número 80 de este Capítulo 10.

logización tan característico de los partidos demócrata-cristianos de América Latina, parece entonces que se detuvo momentáneamente en 1968 en el caso de COPEI.

Por otra parte, es de destacar que a pesar de la polarización electoral entre AD y COPEI y de la constitución de las alianzas electorales en torno a los candidatos presidenciales del MEP-PRIN-UPA y de URD-FDP-FND, en las elecciones de 1968 participaron un número considerable de partidos políticos nacionales y regionales, entre los cuales deben destacarse, el Partido Socialista Democrático (PSD) que postuló la candidatura de Alejandro Hernández, y que a pesar de su nombre, se ubicó en una posición evidentemente de derecha como la de candidato; y el Partido Movimiento de Acción Nacional (MAN) quien postuló a Germán Borregales, también en la derecha del espectro político. Además, participó en el proceso electoral en la derecha política, sin postular candidato presidencial, la Cruzada Cívica Nacionalista (CCN), auspiciada por antiguos colaboradores del ex-Dictador Pérez Jiménez y quien inclusive lo postuló como Senador por el Distrito Federal siendo posteriormente anulada la elección por la Corte Suprema de Justicia⁸⁴.

Aparte de los partidos señalados, también participaron en el proceso electoral, los siguientes partidos: en apoyo a la candidatura de Rafael Caldera de COPEI, el Movimiento Demócrata Independiente (MDI) surgido como consecuencia de una división del Partido URD, y el denominado Partido Liberal (PL) de efímera existencia; en apoyo a la candidatura de Gonzalo Barrios de AD, la Alianza Popular Independiente (API), la Acción Independiente Revolucionaria (AIR), la Organización Popular Independiente Revolucionaria (OPIR) y los Profesionales Independientes del Volante (PRIVO); en apoyo a la candidatura de Luis B. Prieto Figueroa, el Partido Opinión Nacional (OPINA); y en apoyo de la candidatura de Miguel A. Burelli Rivas, el Movimiento Electoral Nacional Independiente (MENI) constituido originalmente en 1959 para lanzar la candidatura de Wolfgang Larrazábal⁸⁵.

84 La postulación de la candidatura del ex-dictador Pérez Jiménez como senador por el Distrito Federal fue aceptada por la Junta Principal Electoral respectiva, previa consulta al Consejo Supremo Electoral, y posteriormente fue anulada la decisión por la Corte Suprema de Justicia. V. C. S. E., *Doctrina administrativa*, tomo II, *cit.*, pp. 62 y ss.

85 Además de los partidos políticos y grupos nacionales señalados, se registraron en el Estado Miranda el Movimiento Pro-Candidatura Obrera (MPCO), y en el Distrito Federal la Alianza Liberal Venezolana (ALVE), ambos con fallida vocación de partidos nacionales. Como grupo de electores nacionales se constituyeron, además del denominado PRIVO señalado en el texto, el Comité Electoral Independiente (CEI) y la Asociación Nacional de Independientes Prieto Presidente. En el campo regional, por otra parte, participaron en las elecciones los siguientes 13 grupos de electores: Unión Progresista del Pueblo (UPP) en el Distrito Federal y Estado Miranda; Electores Venezolanos Independientes (EVI) en el Distrito Federal; Acción Municipal (AM) en el Distrito Federal y Estado Miranda; Frente Independiente Regional (FIR) en el Distrito Federal y Estado Miranda; Fuerza Electoral Independiente (FEI) en el Estado Miranda; Movimiento Libertador (ML) en los Estados Aragua, Lara, Carabobo» Guárico, Miranda, Distrito Federal y Yaracuy; Movimiento de los Barrios (MB) en el Distrito Federal; Fuerza Revolucionaria Femenina (FTRF) en el Distrito Federal; Organización Venezolana

Ahora bien, el resultado del proceso electoral evidenció en primer lugar, la concentración del cincuenta por ciento de la votación (49,58 %) en los dos principales partidos de centro (AD y COPEI) y si bien se pudo observar un inicio de polarización entre esas dos fuerzas políticas, la misma no tuvo ni mucho menos las características que tuvo en las elecciones de 1973. Además, en una posición de centro también puede ubicarse la votación de dos de los partidos que formaron el Frente de la Victoria (URD y FDP) por lo que la votación de centro superó en total el 64 % de los votos. Por su parte, la votación de izquierda quedó reducida en 1968 al UPA, en la extrema izquierda, y al MEP y al PRIN en la izquierda democrática, con una votación que sobrepasó ligeramente el 18% de la votación; y la derecha por su parte, básicamente representada por el CCN y el FND obtuvo el 15 % de la votación.

ELECCIONES 1968				
Partidos	N.º de votos Elección Pre- sidencial	N.º de votos Elección Parla- mentaria	%	N.º de Diputados
TOTAL	3.999.617	3.678.084	100	214
Izquierda				
UPA	—	103.591	2,82	5
MEP	645.532	475.909	12,94	25
PRIN	68.417	88.509	2,14	4
Centro				
COPEI	1.067.211	883.814	24,03	59
AD	1.021.725	939.759	25,55	66
URD	439.642	340.195	9,25	18
FDP	240.337	194.931	5,30	10
Derecha				
FND	132.030	96.027	2,61	4
PSD	27.336	29.920	0,81	1
CCN	—	402.341	10,94	21
MAN	12.587	24.407	0,66	1

En las elecciones de 1968 resultó electo el candidato presidencial del Partido Social Cristiano COPEI, Rafael Caldera, por un margen muy estrecho de votos (0,08 %) en relación al candidato del Partido AD, a lo que contribuyó fundamentalmente la división de este partido en la víspera de las elecciones y la consecuente participación del Movimiento Electoral del Pueblo en las mismas. El Presidente Caldera, debido a la conformación de las fuerzas políticas como resultado de las elecciones de 1968, sólo contaba inicialmente con un respaldo minoritario en el Congreso (27 %), lo cual hizo temer, indudablemente, por la estabilidad del régimen democrático⁸⁶. Las posibilidades

Nacionalista Independiente (OVNI) en el Distrito Federal y en los Estados Aragua, Carabobo y Portuguesa; Carabobo Primero en el Estado Carabobo; Izquierda Cristiana en el Estado Carabobo; Movimiento Municipal (MM) en el Estado Táchira; y Unión Democrática Independiente (UDI) en el Estado Anzoátegui.

86 El propio Presidente Caldera señaló en la víspera de las elecciones de 1973 que "había razones para temer por la democracia venezolana cuando yo fui electo con

de formación de una mayoría parlamentaria permanente eran realmente confusas y remotas, y ante ello tenía dos alternativas: o establecer una coalición de centro con Acción Democrática, o establecer la coalición con los diversos grupos de izquierda, centro y derecha que integraban el espectro político. La primera alternativa fue descartada por el propio Presidente al inicio de su período constitucional, al expresar lo difícil que podía resultar para el país entender una coalición gubernamental con AD, al haber sido electo Presidente “dentro de un movimiento nacional de aspiración al cambio”, lo cual resultaba incompatible con el gobierno de una “coalición política muy respetable, pero que ya tenía diez años en el poder y había el deseo de modificar la estructura nacional”⁸⁷. La segunda alternativa, por la atomización e incompatibilidad de las otras fuerzas políticas, era imposible, y ello quedó demostrado en el acuerdo que el Partido COPEI logró con la oposición, excluida Acción Democrática, para la elección de las directivas de las Cámaras Legislativas en su instalación en 1969, así como para la designación del Fiscal General de la República y del Contralor General de la República. En este acuerdo, evidentemente, que la mayor influencia la tuvieron los partidos CCN y MEP, quienes controlaban el 21 % de la Cámara de Diputados. El Presidente Caldera, entonces, descartada toda posibilidad de lograr alianzas parlamentarias permanentes, y ante lo costoso en concesiones que resultaba una política de coincidencias con la variada oposición, excluida Acción Democrática, optó por establecer la política de coincidencias parlamentarias con este partido, debido a su responsabilidad como principal fuerza de oposición⁸⁸, y, en definitiva, desarrollar un gobierno con minoría en el Congreso. En todo caso, la formación variada y negociada de mayorías parlamentarias para la toma de

una minoría en la Cámaras, con una situación sumamente confusa en cuanto a la participación de cada fuerza política en los órganos deliberantes”. V. Rueda de Prensa del 6 de diciembre de 1973, en *El Nacional*, 7 de diciembre de 1973, p. D-2.

- 87 El Presidente Caldera en tal sentido señaló: “la unión del Partido Acción Democrática y del Social Cristiano COPEI, haría mayoría absoluta en ambas Cámaras. ¿Pudiera realizarse tal unión? ¿Pudiera realmente establecerse una coalición de gobierno? El Partido Acción Democrática, por otra parte, tiene como objetivos inmediatos la reorganización de sus cuadros y la lucha por la conquista del Poder que legítimamente puede hacerla dentro de las leyes y de los cauces que establecen la Constitución y las propias instituciones. Esto es incompatible probablemente, y es lo que ellos han manifestado, con la participación en mi gobierno”. V. *Habla el presidente*, Vol. I. Caracas, 1970, p. 334.
- 88 El Presidente del Congreso, J. A. Pérez Díaz, del Partido COPEI explicaba las coincidencias AD-COPEI en la forma siguiente: “Después de la experiencia de un año de dificultades que llegaron a motivar serias inquietudes en la comunidad nacional, Acción Democrática y COPEI, con actitud responsable que Venezuela reconoce y la historia juzgará, sentaron las bases del acuerdo...”, que permitirá “evitar las crisis parlamentarias que... proyectaron la imagen de un Congreso paralizado en el período anterior. Un claro sentido de responsabilidad ciudadana nos conduce a la afirmación de que el Congreso requiere un trabajo armónico, homogéneo, coherente, y que las fuerzas de mayor cuantificación son las más directamente llamadas a conducirlo por un camino de rendimiento eficaz y planificado, en razón de la cuantía popular de su representatividad”. V. en *Revista Documentos*, número 40, Instituto de Estudios Políticos UCV. Caracas, 1970, p. 384, *cit.*, por J. C. Rey, *loc. cit.*, pp. 227 y 228.

decisiones políticas fue un proceso político complicado, lo cual se evidenció a todo lo largo del Gobierno del Presidente Caldera⁸⁹. Ellas, por otra parte, no sólo se lograron con AD, caracterizándose el período 1969-1974 básicamente como un “sistema duocéntrico de coaliciones de partidos”⁹⁰, sino que también se lograron esporádicamente con los otros partidos de la oposición. En todo caso, las coincidencias implicaron concesiones y, entre ellas, la más importante, fue el abandono forzado del Partido COPEI y del gobierno a insistir en la ejecución de muchos aspectos del Programa de Gobierno.

Por otra parte, es de tener en cuenta que si bien COPEI eligió de sus listas 59 Diputados en las elecciones de 1968, que le permitían teóricamente un control del 27,6 % de la Cámara, entre los parlamentarios electos había 19 Diputados pertenecientes a grupos políticos distintos de COPEI y que en el curso del período constitucional se independizaron de la línea de dicho partido. En efecto, el Grupo del MDI, al final del período y para las elecciones de 1973, aparecía vinculado a los sectores perezjimenistas; el representante del Partido Liberal, G. Olavarría, después de haber sido designado Embajador en Londres, renunció y se enemistó con el gobierno con motivo de la firma del Protocolo de Puerto España relativo al diferendo de fronteras entre Venezuela y Guyana; el grupo “desarrollista”, luego de que su promotor, Pedro Tinoco, h., dejó el Gabinete del Presidente Caldera en 1972 —del cual formó parte desde 1969 como Ministro de Hacienda—, actuó independientemente, y en las elecciones de 1973, en abierto apoyo de la candidatura del ex-Ministro, con una vocación perezjimenista declarada públicamente; y el grupo FIP, **integrado** por personas ligadas al editor M. A. Capriles, se independizó del Partido COPEI a raíz del juicio militar seguido contra el mismo en 1971, y a su temporal exilio consecuente. En esta forma, el Gobierno del Presidente Caldera contaba, en realidad, con el apoyo seguro en el Parlamento de sólo el 18 % de los votos de la Cámara de Diputados, lo cual, como se dijo, desde el mismo inicio del período constitucional, al elegirse las directivas de las Cámaras Legislativas, provocó la formación de las más variadas y circunstanciales alianzas, acuerdos y coincidencias parlamentarias, para apoyar, en cada caso, alguna proposición del gobierno, cuyo “programa”, por supuesto, en lo sustancial que lo caracterizaba, no pudo ser ejecutado⁹¹.

89 El propio Presidente Caldera señaló respecto de su gobierno minoritario que “hay un consenso general en que, hasta cierto punto, ha sido casi milagroso el que sin mayoría en el Congreso se haya podido desarrollar una obra de gobierno como la que se ha cumplido en estos cinco años, y se haya podido mantener la firmeza del Gobierno Constitucional”. V. la Rueda de Prensa del 13 de diciembre de 1973, *El Nacional*. Caracas, 14 de diciembre de 1973, p. D-1.

90 Tal como lo califica J. C. Rey, *loc. cit.*, p. 228.

91 Esto sucedió, por ejemplo, con los aspectos sociales que escandalizaban en 1968, a Arturo Uslar Pietri: “Donde aparecè más claro el propósito de predominio del Estado y regimentación de la sociedad es en la parte dedicada al orden social. Allí se anuncia la creación de grandes organismos estatales que tomarán en sus manos la dirección y la representación de la familia, de la juventud y hasta del pueblo. Hay un Consejo Nacional de la Familia y de la Juventud que sería “el legítimo representante a nivel nacional —verdadero cuerpo intermedio— de la familia y de la juventud venezolana”. Luego hay el Voluntariado Social Juvenil. “El

GOBIERNO 1969-1974 (Cámara de Diputados)

GOBIERNO 1969-1974
(Cámara de Diputados)

	1969	1973 (inicios)	1973 (período electoral)
Total	214	214	214
Gobierno	59 (27,6 %)	63 (29,4 %)	60 (28,0 %)
COPEI	40	40	40
(FIP)	6	6	6
(MDI)	2	—	—
(Desarrollistas)	10	10	—
(PL)	1	—	—
MPJ	—	7	7
FDP	—	—	7
Oposición	155 (72,4 %)	151 (70,6 %)	154 (72,0 %)
AD	66	66	66
URD	18	18	18
MEP	25	25	25
FDP	10	10	—
FND	4	4	2
PRN	4	4	4
CCN	21	14	14
PSD	1	1	1
UPA-PCV ...	5	5	5
MAN	1	1	1
(Desarrollistas).	—	—	10
Otros	—	3	8

La minoría parlamentaria del gobierno durante todo el período constitucional, en todo caso, fue variable, y si bien al final de dicho período no era posible determinar con precisión cuál era la exacta posición del gobierno, puede señalarse que al iniciarse el año 1973 su posición había mejorado ligeramente por la identificación que el grupo Movimiento Popular Justicialista (MPJ), formado por disidentes del Partido CCN, le orientación “perezjimenista democrática”, como su promotor lo señalaba había hecho con la política

Voluntariado Social Juvenil formará parte del gran movimiento de Voluntariado Social que incorporará a toda la población consciente de la misión histórica de una nueva sociedad solidaria. Ella está coordinada con el Voluntariado Social Femenino y con el Servicio Nacional.” “Un Organismo para la Promoción Popular, incorporado directamente a la Presidencia de la República, como instrumento del Ejecutivo, con funcionarios, equipos itinerantes de promotores, para ejercer una dirección y representación de lo popular, que supere el actual estado de democracia meramente electoral.” “El concepto de la Defensa Nacional deja a un lado a las Fuerzas Armadas, para convertirse “en el arma de toda la Nación” y comprender desde aspectos ideológicos y psicológicos “hasta la posibilidad de conquistar nuevos objetivos que sean indispensables para la seguridad interna y para el logro del desarrollo integral.” “Y, por último, se anuncia el Servicio Nacional, que será obligatorio para todos los jóvenes venezolanos entre los dieciocho y veintiún años y que reemplaza y sobrepasa al Servicio Militar para convertirse en una especie de noviciado obligatorio, en tareas militares y civiles para lograr integrar y uniformar a los venezolanos por la disciplina y el trabajo en común, con un propósito total de “formación y de educación de masas” para una mayor integración entre los estratos (sociales) ahora separados y en ocasiones hasta antagónicos.” V. “El programa de COPEI”, *El Nacional*. Caracas, 8 de septiembre de 1968, p. A-4.

del gobierno. Posteriormente, la alineación del candidato “desarrollista” en las elecciones de 1973 con los grupos perezjimenistas, así como la necesaria oposición electoral al gobierno, puede decirse que provocaron la pérdida del apoyo seguro que el Partido COPEI tenía del grupo “desarrollista”, lo cual, sin embargo, quedó parcialmente compensado con el apoyo que le brindaron los parlamentarios del FDP, como consecuencia del pacto electoral que dicho partido hizo con COPEI⁹². Los votos del FIP puede decirse que básicamente siguieron alienados con el gobierno, a pesar del alejamiento del grupo con motivo del juicio seguido al Senador Capriles.

En todo caso, durante el período del Gobierno del Presidente Caldera, debido a la atomización parlamentaria, los grupos de presión económica, sindicales y de prensa, encontraron su más depurada forma de ejercer sus influencias, no sólo desde fuera de las instituciones políticas, sino desde dentro, pues a cambio de apoyo electoral —financiero o publicitario— los diversos partidos políticos postularon para la elección en las Cámaras Legislativas a representantes de los diversos grupos de presión. En efecto, y a cambio de financiamiento electoral⁹³, en las elecciones de 1968 fueron llevados a la Cámara de Diputados por los diversos partidos políticos un total de 17 “dirigentes empresariales”⁹⁴, por lo que a pesar de la orientación política de cada partido y de la atomización del Congreso, al menos el 8 % de los votos de la Cámara estuvo más o menos bajo las presiones directas de los grupos económicos⁹⁵. Esta situación, por supuesto, también tuvo sus repercusiones en el gobierno, quien por el respaldo minoritario en el Congreso no pudo adoptar las medidas estatistas y socialistas que el Programa de Gobierno establecía⁹⁶. Los grupos sindicales también contaron en 1968 con una nutrida representación directa en la Cámara de Diputados, lo cual, indudablemente, contribuyó

92 V. lo indicado en el capítulo 11. Cfr. Guillermo Pantín, “¿Por los pactos electorales? Ha variado la correlación de fuerzas en diputados”, en *El Nacional*, 5 de junio de 1973, p. D-1.

93 Cfr. J. C. Rey, *loc. cit.*, p. 208.

94 Cfr. la información en José Gerbasí, “Confidencialmente”, *El Nacional*. Caracas, 16 de diciembre de 1973, p. D-4.

95 Es de destacar, como se dijo anteriormente, que el Presidente de FEDECAMARAS en los últimos años de Gobierno del Presidente Leoni fue llevado al Congreso como diputado en las listas del Partido COPEI en las elecciones de 1968, y posteriormente fue designado presidente del Banco Central de Venezuela, organismo del sector público de primerísima importancia en la conducción de la política crediticia y monetaria del país. Por otra parte, el Presidente de la misma organización empresarial durante los años centrales del gobierno del Presidente Caldera, también era diputado electo en 1968 en las listas del Partido URD.

96 Es de destacar que el ministro de Hacienda del Gobierno del Presidente Caldera hasta 1972 fue PEDRO R. Tinoco h., creador de la doctrina básica de FEDECAMARAS en la década de los sesenta y Presidente del Banco Mercantil y Agrícola (Chase Manhattan Bank) hasta el momento de su designación como ministro. Su posición quedó clara en 1973 cuando propugnó la creación de un partido conservador de derecha. V. lo indicado en el capítulo 11.

a la consolidación de la denominada “paz laboral”⁹⁷. Por último, debe también señalarse que los dueños y directores de algunos de los más importantes diarios y revistas del país también fueron llevados a las Cámaras Legislativas en las elecciones de 1968⁹⁸, con lo cual, la prensa comenzó a ejercer un tipo de presión protegida por la inmunidad parlamentaria, antes no conocida en el país.

En todo caso, con un Parlamento de tan heterogénea composición, sumada a la atomización política extrema de los partidos, ya comentada, el proceso de decisiones de interés nacional se hizo sumamente difícil; y la presión de los grupos de intereses siempre se hizo valer en contra de todo intento de adopción de una política general de centro-izquierda, como la que había prometido el Programa de Gobierno del Presidente Caldera, sobre todo en el campo interno⁹⁹. En efecto, si se analizan las grandes realizaciones del Go-

97 Es de destacar, por ejemplo, que en los cinco años de Gobierno del Presidente Caldera se firmaron más de 6.000 nuevos contratos colectivos. *Cfr.* Antonio López Agosta, *Este Gobierno*. Caracas, 1973, p. 14.

98 Por ejemplo, no sólo el director de la Cadena Capriles fue electo senador, sino que el director del diario *El Mundo* fue electo diputado, ambos en las listas del partido COPEI. En la misma forma, el director del diario *El Nacional*, fue electo senador en las listas del Partido FND y uno de los co-dueños de dicho periódico también fue electo senador por el MEP.

99 Sin embargo, debe destacarse que el Presidente Caldera mantuvo siempre una firme posición de rechazo a las presiones de FEDECAMARAS, lo que le llevó a afirmar en su último año de gobierno lo siguiente: “Yo le reconozco y le ratifico a FEDECAMARAS su derecho a opinar, lo que no le puedo reconocer es su derecho a gobernar, porque el Gobierno es función que corresponde a otros órganos.” V. el discurso del Presidente Caldera al inaugurar la XXIX Asamblea de FEDECAMARAS el 7 de mayo de 1973, *El Nacional*. Caracas, 8 de mayo de 1973, p. D-1. Sin embargo, FEDECAMARAS pretendió gobernar y presionar sin límites al Gobierno, sobre todo después de las elecciones de 1973. En efecto, como respuesta a los anuncios nacionalistas de medidas gubernamentales efectuados por el Presidente Caldera, referidos básicamente a la venezolanización de algunos sectores de la economía que permanecía en manos mayoritariamente extranjeras (industria láctea, industria eléctrica y canales de televisión) mediante convenios o, en su defecto, mediante expropiación, y a la promulgación del Reglamento de la Ley de Trabajo que derogaba el discriminatorio Reglamento de Trabajo en la Agricultura y en la Cría, de 1945 (v. Alocución de Año Nuevo del Presidente Caldera en *El Nacional*. Caracas 2 de enero de 1974, páginas D-1 y D-2), a pesar del respaldo a dichas medidas expresado por sectores políticos, sindicales y hasta empresariales *Cfr.* la posición de Pro-Venezuela en *El Nacional*. Caracas, 4 de enero de 1974, p. D-5), FEDECAMARAS respondió que “el clima de confianza que privaba en la Nación ante las promisorias perspectivas, se encuentra en cierta manera empañado con serias inquietudes que han surgido en relación a los *extemporáneos* anuncios presidenciales”, los cuales consideró eran “extemporáneos por cuanto a dos meses vista tomará posesión el Gobierno electo y existirá una composición radicalmente distinta en las Cámaras Legislativas...” FEDECAMARAS estimaba además, “que aun cuando el Gobierno tiene la *potestad teórica* de adoptar resoluciones y promulgar decretos, debería en la práctica mantener una natural prudencia frente a medidas de gran trascendencia”, y le criticaba al Gobierno haber tomado las medidas sin haber “consultado o advertido” a los sectores interesados, lo cual no fue cierto, por lo que debe entenderse que la crítica de la ausencia de consulta o advertencia se refería a que el Gobierno no lo hizo con la propia organización FEDECAMARAS. V. las declaraciones del

Presidente de FEDECAMARAS en *El Nacional*. Caracas, 8 de enero de 1973, p. D-3.) A las recriminaciones de FEDECAMARAS el Presidente respondió en su Rueda de Prensa semanal del 10 de enero de 1973, explicando las consultas que se habían hecho y los apoyos políticos que las medidas tenían, y en particular, al comentar las críticas formuladas a la protección dada a los trabajadores rurales por el nuevo Reglamento de la Ley del Trabajo, señaló que “es doloroso que en este momento se pueda decir que el progreso de Venezuela dependa de que los trabajadores del campo sigan como siervos al margen de toda protección, al margen de la legislación laboral. Son argumentos parecidos a los que se dieron cuando se abolió la esclavitud, en los cuales se decía que cómo iba a sostenerse la economía si los esclavos eran la base de la economía...” y agregaba que le dolía “que en un país tan avanzado como Venezuela en el momento más alto de prosperidad de su historia, haya voceros de organismos que representan el empresariado nacional, que dicen que el país se hunde si a estos parias, que son los trabajadores campesinos, se les da la mínima protección que garantiza la Ley del Trabajo promulgada en 1936” (v. en *El Nacional*. Caracas, 11 de enero de 1974, p. D-1). A la Rueda de Prensa del Presidente Caldera, el Presidente de FEDECAMARAS contestó en forma insólita e irrespetuosa acusando al Gobierno de haber dedicado esfuerzos “a dividir y politizar los gremios rurales empresariales”, y señalando que: “Es deplorable la permanente actitud ofensiva que asume el señor Presidente de la República cada vez que le toca responder a las argumentaciones del sector privado. Es larga la lista de calificativos peyorativos que ha venido aplicando cuando decide contestar los planteamientos que, en ejercicio de un derecho constitucional, formula el sector privado empresarial, cuya genuina y legítima representación la ostenta FEDECAMARAS. Se nos ha calificado de acartonados, pulperos de San Felipe .de los años veinte —ofendiendo de paso a los fallecidos comerciantes de esa ciudad—, acaparadores, especuladores y sujetos equiparables a los criminales que secuestran aviones. Por último, en la mencionada Rueda de Prensa se equipara a los agricultores con negreros esclavistas, intentando con ello desacreditarlos y exponerlos al desprecio y odio público.” “Si los empresarios rurales fueran realmente los culpables de la condición de paria del asalariado agrícola, mayor culpabilidad recaería sobre el propio Presidente saliente, quien, durante los cinco años de su mandato, mantuvo esta situación que, como ha quedado demostrado, pudo haber revertido de un plumazo cuando lo consideró más conveniente a sus intereses políticos. Esta decisión de última hora permite suponer que la extensión de la Ley del Trabajo al campo no fue decretada antes, porque ella podría crear mayores problemas de abastecimiento al Gobierno, con su natural reflejo negativo en la campaña del candidato oficial. Hoy se toma la decisión y se dejan como herencia al país, todo los desajustes que ella implica. Como al señor Presidente parecen complacerle las comparaciones, se me ocurre que el caso actual es asimilable al de un administrador con un contrato de servicios de cinco años de duración, renovable a voluntad del propietario, y quien al saber que su contrato no ha sido renovado, procede a destruir o hacer desaparecer los comprobantes de contabilidad y causa una serie de perjuicios a los bienes encomendados a su custodia, con el objeto de perjudicar al propietario y hacer más difícil la gestión del administrador entrante. Por lo expuesto califiqué la medida adoptada como extemporánea. Debo agregar ahora que es, además, política y efectista. No son valederos los juicios morales del señor Presidente saliente, cuando juzga y condena a los empresarios rurales por insensibilidad social. En relación con los males que padecen los sectores de menores recursos, una verdadera responsabilidad histórica recae sobre un Gobierno que ha gastado fabulosas sumas de dinero en una abrumadora propaganda electoral para sus obras, en tanto que la mayor parte de nuestros hospitales carecen de las medicinas y recursos más elementales. Finalmente, resulta contrario a la práctica democrática civilizada el estilo de respuesta oficial que ha impuesto el señor Presidente de la República, y que ha sido soportado por todos los sectores del país, durante los cinco años de su mandato. Este estilo no se compadece con la estatura intelectual del Presidente saliente y ha sido tolerado, bajo protesta, por

bierno del Presidente Caldera, puede evidenciarse que, dejando a un lado las relativas a la continuación de una política de crecimiento económico —el cual fue realmente impresionante entre 1969 y 1974—, así como las relativas a inversiones en infraestructura, industrias básicas pesadas del Estado, educación y vivienda¹⁰⁰, realmente, configuran una política general de centro-izquierda sólo aquéllas que se realizaron con consenso nacional, logrado a pesar de la ausencia de mecanismos e instituciones políticas adecuadas, a base de la tesis del nacionalismo democrático¹⁰¹, y que fundamentalmente tocaron, casi siempre, aspectos de política internacional o lesionaron exclusivamente intereses económicos extranjeros. En tal sentido, como propias de un gobierno reformista de centro-izquierda, deben destacarse todas las decisiones adoptadas en relación a la industria petrolera controlada por las empresas extranjeras¹⁰², y particularmente las siguientes: el establecimiento de una tarifa única del 60% para gravar mediante el impuesto sobre la renta los enriquecimientos de las empresas mineras o de hidrocarburos, lo que elevó la participación fiscal en la utilidad bruta de la industria petrolera al 89 % en 1972¹⁰³; la facultad otorgada al Ejecutivo Nacional para fijar unilateralmente los precios de exportación del petróleo venezolano a los efectos fiscales, lo que provocó un aumento desde \$ 1,87 por barril en 1968, a \$ 14,08 por barril

muchos grupos calificados del país por respeto a la alta investidura que le fuera otorgada por la soberanía popular y en razón de sus méritos académicos. En este orden de ideas, resulta irritante e inexplicable, por ejemplo, que el señor Presidente critique a ciudadanos que en legítimo uso de sus bienes, adquiridos durante largos años de trabajo, dispongan de medios de transporte para sus actividades productivas, cual si ello fuere un delito. Pecado sería distraer los fondos públicos para viajes de funcionarios al exterior en compañía de familiares y amigos, o, en ruidosas campañas electorales, o en francachelas en honor de hijos o nietos de altos dignatarios de la Administración Pública” (v. en *El Nacional*. Caracas, 13 de enero de 1974, p. D-2). La reacción en los medios políticos y sindicales contra las declaraciones del Presidente de FEDECAMARAS, por supuesto, no se hicieron esperar y se llegó a pedir, con razón, su enjuiciamiento por irrespeto al Presidente de la República (v. *El Nacional*. Caracas, 14 de enero de 1974, p. D-1, y 15 de enero de 1974, p. C-10).

- 100 Para ello v. CORDIPLAN, *Notas para la evaluación de la obra de Gobierno (1969-1973)*. Caracas, 1973, p. 91.
- 101 En este sentido, puede decirse que el nacionalismo desarrollado por el Gobierno del Presidente Caldera fue la fuerza integradora políticamente para la adopción de decisiones de primera importancia nacional, con consenso. En este orden de ideas, J. A. Silva Michelena, señala que “el nacionalismo puede ser una poderosa fuerza integradora que provee una base común para el funcionamiento armonioso del Estado Moderno, porque disminuye tanto el conflicto como la necesidad de imponer controles correctivos. En suma, puede decirse que es un punto clave en el proceso de modernización política”, “Nacionalismo en Venezuela”, en F. Bonilla y J. A. Silva Michelena, *op. cit.* p. 118.
- 102 V. lo indicado en el capítulo 2, sobre la “era del nacionalismo petrolero” desde 1970 a 1973. V. los comentarios de Luis Vallenilla, *Auge, Declinación y Porvenir del petróleo venezolano*. Caracas, 1973, pp. 451 y ss.
- 103 V. la Ley de Impuesto sobre la Renta de 17 de diciembre de 1970 (artículo 58). Cfr. CORDIPLAN, *Notas para la evaluación de la obra de Gobierno (1969-1973)*, *cit.*, pp. 15 y 16.

en diciembre de 1973¹⁰⁴; la firma en 1971 de los primeros contratos de servicio entre el Estado, a través de la Corporación Venezolana del Petróleo, y empresas petroleras extranjeras, iniciándose con ello una nueva etapa en las relaciones jurídicas y económicas en la industria petrolera¹⁰⁵; la promulgación en 1971 de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, en la cual se establecen los mecanismos tendientes a garantizar que al vencimiento de las concesiones petroleras a partir de 1983, al pasar los bienes al Estado sin indemnización alguna, ésta podrá continuar operando eficientemente las concesiones después de su vencimiento¹⁰⁶; el establecimiento de controles de producción para mantener en explotación las concesiones por parte de las empresas petroleras¹⁰⁷; la reserva al Estado, mediante ley de 1971, de la industria de gas natural¹⁰⁸; y la reserva al Estado, mediante ley de 1973, de la explotación del mercado interno de los productos derivados de los hidrocarburos¹⁰⁹. Esta política petrolera nacionalista, que además implicó un desarrollo impresionante de la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP) y del Instituto Venezolano de Petroquímica (IVP) y el fomento de las investigaciones en el campo petrolero¹¹⁰, por supuesto que contó con un consenso nacional unánime particularmente en el Congreso — donde muchas de las leyes señaladas tuvieron su iniciativa— por lo que la presión de los intereses de las empresas petroleras, otrora tan poderosos, pudieron ser frenados, a lo que ayudó, indudablemente, la política general de la OPEP, en la cual Venezuela participó activamente¹¹¹.

104 *Cfr.* CORDIPLAN, *Notas para..., cit.*, p. 16; *The Times*. London, december 29, 1973, p. 15.

105 *Cfr.* CORDIPLAN, *Notas para..., cit.*, p. 16.

106 *Cfr.* CORDIPLAN, *Notas para..., cit.*, p. 17.

107 V. los Decretos números 832 de 18 de diciembre de 1971 y 1.008 de 14 de junio de 1972. *Cfr.* CORDIPLAN, *Notas para..., cit.*, pp. 17 y 18.

108 V. la Ley de 26 de agosto de 1971. *Cfr.* CORDIPLAN, *Notas para..., cit.*, pp. 18 y 19.

109 V. Ley de 21 de junio de 1973. *Cfr.* CORDIPLAN, *Notas para..., cit.*, p. 18.

110 Por Ley de 25 de enero de 1973 se promulgó la Ley de creación del Fondo destinado a la investigación en materia de hidrocarburos y formación de personal técnico para la industria petrolera. *Cfr.* CORDIPLAN, *Notas para..., p.* 18. En relación a las inversiones y desarrollo de la CVP y del IVP. V. *ídem.*, pp. 19 y ss. y 28 y ss.

111 En particular, la posición del Gobierno frente a las empresas petroleras quedó resumida por el Presidente Caldera en los siguientes términos: “Si los Estados Unidos no tuvieron la inteligencia para abrirnos el trato hemisférico que le pedimos durante tanto tiempo, hoy no nos preocupa tanto esto, porque la competencia suicida de los precios bajos ya no es la norma en las relaciones entre los países exportadores de petróleo. Ya no se puede ocultar el hecho de que tenemos una materia muy preciosa, que vale mucho, cuya necesidad aumenta todos los días a un ritmo impresionante en todos los países de la tierra: es que no podemos entender, y por eso tenemos que atribuirlo a maniobras falaces, el hecho de que durante los diez años anteriores hubiera bajado el precio del petróleo en nuestros mercados de consumo. ¿Por qué bajó? ¿Acaso se estaba consumiendo menos? ¿Acaso el petróleo tenía menor significación? ¿O fue acaso porque se nos hizo víctima de maniobras injustas de parte de quienes sentían a su alcance el manejo de las llaves en el mundo

Por otra parte, también estuvieron guiadas por el criterio de nacionalismo y pueden identificarse como políticas propias del centro-izquierda las medidas adoptadas en el campo económico internacional: la denuncia, en 1972, del Tratado de Reciprocidad Comercial con los Estados Unidos, que se encontraba vigente desde el año 1939, con modificaciones hechas en 1952¹¹²; y la adhesión de Venezuela al Acuerdo de Cartagena de integración económica subregional de los países del área andina (Pacto Andino) en 1973¹¹³. Esta última decisión puede decirse que fue, realmente, la que más repercusiones podía tener en los sectores económicos privados internos —aparte del impacto sobre las inversiones extranjeras— y, por ello, la tenaz oposición de FEDECAMARAS al ingreso de Venezuela a dicho Acuerdo¹¹⁴. Dentro de las medidas nacionalistas relativas al comercio internacional y que afectan intereses foráneos, deben también destacarse la aprobación de las decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, como consecuencia de la adhesión al Pacto Andino, sobre inversiones extranjeras y empresas multinacionales¹¹⁵; y la promulgación de la Ley de Protección a la Marina Mercante Nacional, que reserva, para ser transportada en barcos venezolanos, el 50 % de la carga general de exportación y de importación de nuestro país, y en un porcentaje

entero para abrir aquí, para cerrar allá y para lograr de esa manera doblegar a los pueblos en cuyos países estaban los yacimientos del petróleo? V. el Discurso del Presidente Caldera en la inauguración de la XXIX Asamblea de FEDECAMARAS el 7 de mayo de 1973, *El Nacional*. Caracas, 8 de mayo de 1973, p. D-1.

112 Cfr. CORDIPLAN, *Notas para..., cit.*, p. 13.

113 Cfr. CORDIPLAN, *Notas para..., cit.*, p. 13.

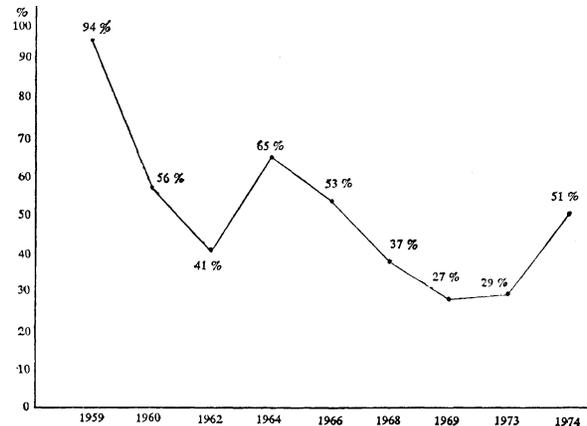
114 V. en general sobre la oposición de FEDECAMARAS al ingreso de Venezuela al Pacto Andino, ANDRÉS STAMBOULL, la actuación de FEDECAMARAS y la CTV ante el ingreso de Venezuela al Pacto Andino, en *Politeia*, número 2, Instituto de Estudios Políticos. Caracas, 1973, pp. 325 y ss. V. asimismo, lo expresado por el Presidente Caldera ante la XXIX Asamblea Anual de FEDECAMARAS el 7 de mayo de 1973, en donde particularmente expresó lo siguiente: “La incorporación de Venezuela al Pacto Andino ha sido el más trascendente dentro de los hechos ocurridos en el presente año, y me llena de gran satisfacción el que este paso haya sido acogido en forma unánime como un hecho necesario más que positivo. Todos estamos convencidos de que no podíamos quedarnos confinados a una economía de aislamiento que cada vez podría hacerse más frágil. Todos estamos convencidos de que teníamos que encontrar un horizonte más amplio, una posibilidad más efectiva, y si algo ha sido reconocido a los empresarios venezolanos, es su espíritu de iniciativa, su coraje para enfrentar las nuevas situaciones, porque los que han imprimido su sello al movimiento empresarial ha sido gente nueva con deseos de lograr grandes realizaciones y con conciencia de que para lograrlas hay que vencer dificultades y enfrentar obstáculos.” “El Pacto Andino abre a todos los venezolanos una nueva época en el cuadro de nuestras relaciones económicas, y no solamente económicas, porque se han señalado ya sus proyecciones en el campo cultural, en el campo social y aun en el campo de la política internacional. Pero el mismo va a reclamar, en mayor medida que antes, el entendimiento armónico. Si en algún momento no se ha justificado la colocación en posiciones antitéticas y negativas del sector público y el sector privado, en este momento ello se puede decir en términos aún más categóricos. Es una responsabilidad mutua. Es responsabilidad del Gobierno y es responsabilidad de ustedes, señores empresarios.” V. en *El Nacional*. Caracas, 8 de mayo de 1973, p. D-1.

115 V. *Gaceta Oficial* número 1.620. Extraordinario del 1 de noviembre de 1973.

creciente, hasta llegar al 50 %, de nuestras exportaciones de petróleo y hierro¹¹⁶. Aparte de estas medidas nacionalistas, en el campo económico interno, la estructura de los grupos económicos privados no fue básicamente afectada, siendo quizá solamente la excepción, las medidas adoptadas para redefinir la industria automotriz básicamente de propiedad extranjera, y las medidas de venezolanización de la industria láctea, de la industria eléctrica y de los canales de televisión anunciadas a comienzos de 1974¹¹⁷.

En términos generales, entonces, puede decirse que a pesar de todas las dificultades institucionales, el sistema político venezolano entre 1958 y 1973 funcionó efectivamente¹¹⁸ en el sentido de que a pesar de la atomización política producida por el sistema electoral y el multipartidismo, las reglas de juego político, que reservaron a los partidos políticos el monopolio de la legitimación del poder, de la solución de conflictos y del establecimiento de consensos políticos¹¹⁹, se han aplicado y han sobrevivido. Sin embargo, el sistema político provocó progresivamente la conformación de gobiernos minoritarios, al tener el gobierno un control cada vez menor de los votos en la Cámara de Diputados:

PORCENTAJE DE VOTOS EN LA CAMARA DE DIPUTADOS CONTROLADOS POR EL GOBIERNO, 1959-1974



De la misma manera, el sistema político produjo, a la inversa, un aumento progresivo del poder de la oposición frente al gobierno en el control de la Cámara de Diputados:

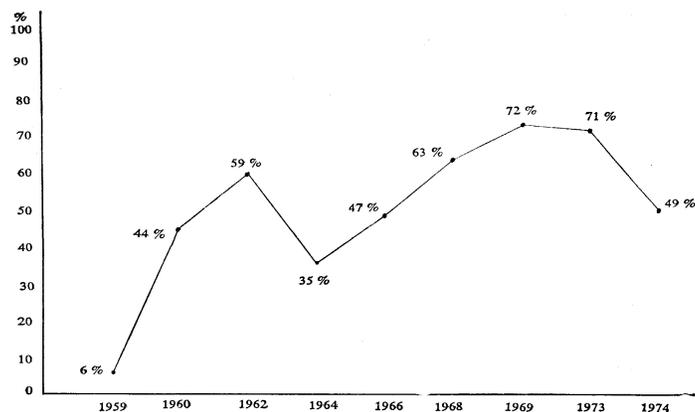
116 Ley de 24 de julio de 1973. Cfr. CORDIPLAN, *Notas para..., cit.*, p. 14.

117 Cfr. CORDIPLAN, *Notas para..., cit.*, p. 26. V. lo indicado en la nota número 99 de este capítulo 10.

118 Cfr. J. C. Rey, *loc. cit.*, p. 226; D. H. Levine, *op. cit.*, p. 258.

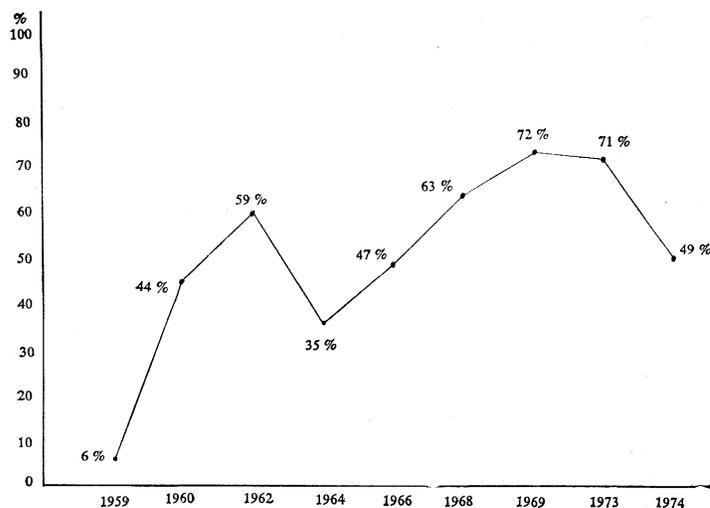
119 Cfr. D. H. Levine, *op. cit.*, pp. 8 y 240 y ss.

PORCENTAJE DE VOTOS EN LA CAMARA DE DIPUTADOS CONTROLADOS POR LA OPOSICION, 1959-1974



Por otra parte, e íntimamente ligado a la tendencia hacia el minoritarismo gubernamental, la atomización política provocada por el multipartidismo, fue asimismo creciente, no sólo en cuanto al número de partidos participantes en los procesos electorales¹²⁰, sino en cuanto al número de partidos políticos que del

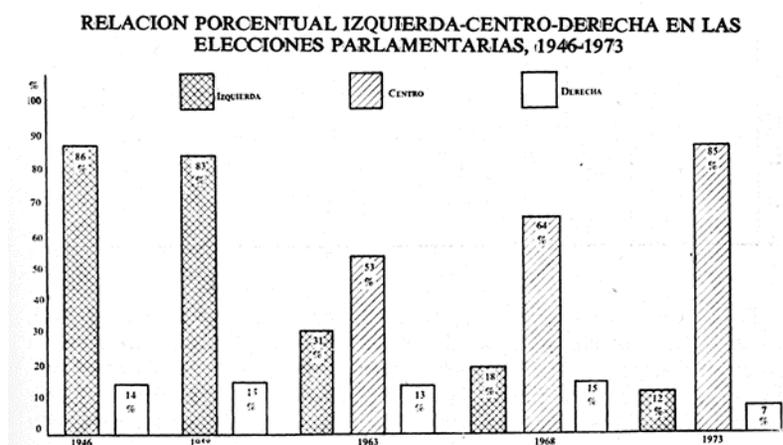
log del
CUÉ PORCENTAJE DE VOTOS EN LA CAMARA DE DIPUTADOS CONTROLADOS POR LA OPOSICION, 1959-1974



120 V. lo indicado en el capítulo 8.

En todo caso, el funcionamiento del sistema político asegurado por la élite política venezolana, ha tenido un costo considerable en la renuncia de muchos programas de reforma y transformación en el campo socio-económico impuestos por la búsqueda de estabilidad y sobrevivencia del régimen democrático.¹²¹ De ahí que si se analiza el espectro político venezolano entre 1946 y 1974, se observa una reducción progresiva de la izquierda y la derecha, y un aumento también progresivo de las posiciones de centro, que se consolidan definitivamente en las elecciones de 1973, tal como se verá más adelante.¹²²

En efecto, porcentualmente consideradas, las posiciones de izquierda pasaron de controlar el 86,45 % en la Asamblea Constituyente de 1946 hasta obtener un respaldo parlamentario de 18,17 % en 1968, reducido aún más al 12,35 % en 1973. Las posiciones de derecha, por su parte, pasaron de un respaldo parlamentario del 14,65 % en 1946, al 15,02 % en 1968, porcentaje reducido en 1973 al 7,02 %. Al contrario, las posiciones de centro que se inician electoralmente en 1963, aun cuando políticamente a partir de 1960, pasaron de controlar el 52,98 % de los votos en la Cámara de Diputados en

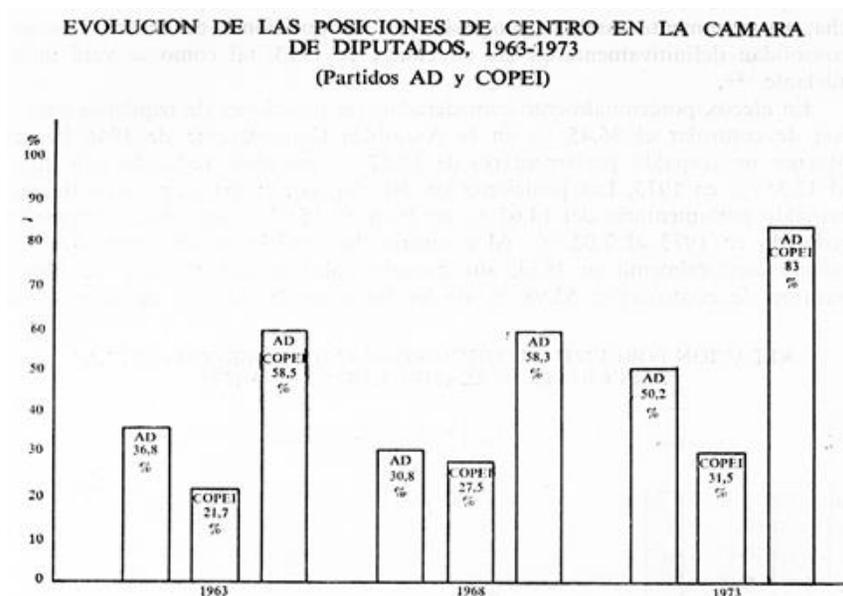


¹²¹ Cfr. D. H. LEVINE, *op. cit.*, p. 258.

¹²² V. lo indicado en el capítulo 11. En este sentido, D. H. LEVINE, señala con razón, que políticamente, los líderes de AD en la década de los sesenta, definieron sus objetivos centrales, menos en términos de revolución social que en el logro de la estabilidad y continuidad institucional, *op. cit.*, pp. 237, 224 y 242 y ss. Por otra parte, al definir la premisa central de su libro (*Conflict and Political Change in Venezuela*), LEVINE señala lo siguiente. "A major premise of this book has been the central role of prudent leadership in making the system work. In closing, let me turn to this theme. The Venezuelan system works. Its construction has entailed clear cost, in the abandonment or shelving of possible more radical programs for change, but in the eyes of political elites, the achievement of institutional, and thereby of the opportunity to work for more change in the future, was a price worth paying. The system seems well founded and solid, but like any artifact, it is fragile, and its continued survival requires constant care and attention", *op. cit.*, p. 258.

1963, a un 64,13 % en 1968; porcentaje que se amplió todavía más en 1973, hasta llegar a un 85,5%.¹²³

En este mismo sentido, el control individual de los dos principales partidos de centro (AD y COPEI) en la Cámara de Diputados ha aumentado desde 1963 hasta 1968 de un 58,5 % hasta un 83 %.



El sistema político venezolano, en conclusión, produjo entre 1958 y 1973, aún sobre la base del multipartidismo, de la atomización provocada por la representación proporcional, y de la tendencia que provocó en la conformación de gobiernos minoritarios, la consolidación del régimen democrático y la continuidad institucional requerida; pero ello, evidentemente, se hizo a costa de la renuncia de las tradicionales posiciones de izquierda democrática del Partido AD, lo cual le provocó serias divisiones y contribuyó a la alienación de la extrema izquierda. Todo ello provocó la consolidación, dentro del espectro político, de una posición de centro, actualizada por el Gobierno del Presidente Caldera entre 1969 y 1974, y respaldada mayoritariamente por el país en el proceso electoral de 1973. Los resultados de estas elecciones, ciertamente, sorprendieron a todos los observadores y líderes políticos, y en ellas el electorado dio una gran lección y orientación a las élites políticas, al clarificar con extremada precisión las opciones políticas para el desarrollo de Venezuela, dentro de la vía democrática.

¹²³ Para el análisis detallado de los resultados electorales de 1973, v. lo indicado en el capítulo 11

CAPITULO 11.

LA POLARIZACIÓN POLÍTICA POR EL REFORMISMO Y LA DEMOCRACIA Y EL FUTURO DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Las previsiones y perspectivas políticas de Venezuela durante el proceso electoral de 1973, ciertamente que fueron radicalmente distintas a las realidades políticas que se conformaron con posterioridad a las elecciones y como consecuencia de ellas. El resultado electoral, contra todos los pronósticos, sorprendió inclusive a sus mismos beneficiarios y evidenció una clara manifestación de voluntad popular por una opción política reformista-democrática de desarrollo para el país. Se impone, por tanto, antes de analizar las consecuencias del cambio político provocado por las elecciones de 1973, tratar de precisar la situación preelectoral en los últimos años de gobierno del Presidente Caldera, la cual era ciertamente confusa, pero en mayor grado que en los procesos electorales anteriores, debido al número de candidatos presidenciales y de partidos políticos concurrentes en el proceso electoral.

Ante todo debe señalarse un elemento fundamental que caracterizó la situación política preelectoral, y que fue la selección de los candidatos presidenciales de los dos principales partidos políticos, AD y COPEI, desde los primeros meses de 1972¹. Como consecuencia de ello puede decirse que el proceso electoral para las elecciones de 1973 irrumpió en la opinión pública y en los medios de comunicación social dos años antes de la fecha de las elecciones, dando lugar, no sólo a una anticipación inusitada de la cuestión electoral, sino al desarrollo de una larga y costosísima campaña publicitaria electoral que se inició con la promoción de los diversos precandidatos por los medios de comunicación social. En algunos de los partidos políticos, y particularmente en el COPEI, la selección del candidato presidencial se convirtió

1 La selección de Lorenzo Fernández como candidato presidencial de COPEI se verificó en marzo de 1972 (*cfr. El Nacional*. Caracas, 19 de marzo de 1972, p. A-1) y la selección de C. A. Pérez como candidato presidencial de AD se verificó en agosto del mismo año de 1972 (*cfr. El Nacional*. Caracas, 20 de agosto de 1972, pp. A-1 y D-1).

en un acto público, en el cual se logró interesar a toda la opinión pública, inclusive extraña o adversa a dicho partido.

Por otra parte, el proceso de selección de los candidatos presidenciales de los Partidos AD y COPEI marcó un interesante proceso de lucha interna entre los diversos grupos que se disputaban los controles de dichas agrupaciones, y que concluyó, en forma relativamente similar en ambas, mediante la selección de los candidatos materialmente impuestos por las respectivas maquinarias organizativas internas², controladas por las corrientes más conservadoras de ambas agrupaciones: Lorenzo Fernández, por COPEI, y Carlos Andrés Pérez, por Acción Democrática, ambos ex-ministros en el Gabinete de Rómulo Betancourt en los primeros años de la década de los sesenta. En esta forma, a pesar de haberse planteado abiertamente ante la opinión pública la selección de los candidatos presidenciales, en ambos casos, por la imagen que tenían para el momento de la selección —no la posteriormente creada o perfilada—, la selección se produjo, no por su capacidad de arrastre de votos en relación a la Nación, sino por la capacidad de los grupos que dominaban las maquinarias organizativas internas de los partidos en controlar los votos de los delegados de los mismos. Este proceso, inclusive, dio lugar en el seno del Partido COPEI a acusaciones de corrupción electoral³, que provocaron debates políticos en el Parlamento tendentes a la aprobación de un voto de censura contra uno de los Ministros del Ejecutivo Nacional, a quien se acusaba de haber utilizado las ventajas de su organización para lograr la elección del candidato presidencial de COPEI⁴. En esta forma puede decirse que el

2 Cfr. Domingo Alberto Rangel, *Los Mercaderes del Voto*. Valencia, 1973, p. 38.

3 En un documento hecho público por la prensa del país, atribuido a dos altos dirigentes del Partido COPEI, se resumen las acusaciones de los dirigentes de dicho partido que sostenían la candidatura de L. Herrera Campins, contra los que sostenían la candidatura de Lorenzo Fernández, y donde las referencias al tráfico de influencias fueron constantes: “En efecto, son por lo menos deprimentes para la recta intención socialcristiana los comentarios que se han producido, entre picarescos y vergonzantes, alrededor de ofrecimiento de favores o ayudas como argumentos para conquistar votos, o las promesas interesadas de ascensos o nominaciones en el escalafón de la administración pública, mientras una soterrada pero persistente campaña, identificaba a una determinada precandidatura como la favorita del Gobierno. Oportunamente denunciamos, antes de la Convención y ante los entes competentes, la inconveniencia de que determinados funcionarios del Ministerio de Obras Públicas o del Ministerio de Relaciones Interiores interviniesen, como lo hicieron, en el proceso, y hasta llamamos la atención acerca de la conveniencia de que no se confundieran las funciones y los campos de acción gubernativos y partidistas. Menguados resultados obtuvo nuestra denuncia. No sólo funcionarios de escaso o mediano nivel de diversos despachos o dependencias oficiales se dedicaron a las tareas partidistas en favor de determinada precandidatura con abandono casi total de sus responsabilidades públicas, sino que igual cosa hicieron funcionarios de muy alta jerarquía administrativa, con el agravante de que contaron en todo caso con la aquiescente benevolencia de sus respectivos jefes. En el MOP se llegó a la expresa provisión de cargos con el objeto de que sus titulares se dedicaran al trabajo proselitista interno dentro de las filas del partido.” V. Carta atribuida a Dagoberto González y César Perdomo Girón en *El Nacional*. Caracas, 18 de abril de 1972, p. D-1.

4 Esta acusación, tal como resulta del documento citado en la nota anterior, al partir presumiblemente del seno del propio Partido COPEI, fue utilizado por los partidos

Partido COPEI inició su campaña electoral con acusaciones internas de corrupción política, e inició así el camino que lo conduciría a la derrota electoral, a lo que indudablemente contribuyó la utilización durante la larga y costosísima campaña electoral, de dichas acusaciones por los diversos partidos de oposición⁵.

En todo caso, con candidatos con poca imagen inicial ante el público, toda la campaña electoral de los Partidos Acción Democrática y COPEI estuvo dirigida a la creación de dicha imagen, no en sentido ideológico, pues la opinión no logró nunca identificar mayores o sustanciales diferencias ideológicas entre ellos, sino en sentido personal e individual. El COPEI centró su campaña publicitaria en la presentación de su candidato como un buen padre de familia, amante de la paz; en cambio, AD desarrolló su campaña electoral mostrando a su candidato como un hombre enérgico, capaz de tomar las decisiones que el país reclamaba⁶. Ambas campañas tenían antecedentes en las actuaciones de ambos candidatos como Ministros de Relaciones Interiores: Carlos Andrés Pérez, como Ministro durante el gobierno del Presidente Betancourt, había sido el artífice de la represión política del gobierno contra las guerrillas y de la inhabilitación de los partidos de extrema izquierda; Lorenzo Fernández, como Ministro del gobierno del Presidente Caldera, había sido el artífice de la política de pacificación del país, que condujo a la rehabilitación del Partido Comunista de Venezuela y del MIR, y a la eliminación de las guerrillas. A la creación de dichas imágenes políticas, por tanto, estuvo dirigida toda la campaña electoral de los dos principales partidos políticos, ca-

de oposición para aprobar la moción de censura contra el Ministerio de Obras Públicas.

- 5 La temática del “Hombre del Maletín” fue una constante opositora de los partidos políticos contra COPEI, y que también fue expuesta por primera vez en el documento citado en la nota número 3 de este capítulo, en la forma siguiente: “Entre las cosas más lamentables ocurridas durante la campaña electoral interna, mención especial requiere la aparición por primera vez en nuestras luchas partidistas, de un fantasma que se cierne sobre las reservas morales de nuestro partido y al que adversarios políticos se han referido reiteradamente en forma pública, llegando a simbolizarlo en la figura tragicómica de “el hombre del maletín”. Esta triste aportación a la tipología de la antihistoria política nacional no estuvo reducida a una sola persona, sino que contra lo que muchos pudieron pensar en forma simplista, fueron numerosos los individuos que estuvieron dedicados a tan deplorable práctica electorera. En todo caso, creemos que lo importante es dejar consignada nuestra protesta, no tanto contra las personas que actuaron de esa manera, como contra la figura misma de la actividad, contra la actividad misma, capaz de echar sombras por sí sola sobre el proceso entero”. V. en *El Nacional*. Caracas, 18 de abril de 1972, p. D-1.
- 6 Por ejemplo, las consignas “Lorenzo, un Presidente Amigo” y “Democracia con Alegría” que orientaron las campañas publicitarias de COPEI frente a la consigna “Democracia con Energía” que caracterizó la campaña publicitaria de AD. Cfr. los comentarios sobre el sentido de estas campañas en Hugh Thomas, “The Man who walks: Venezuela”, 1974, *The Times*. London, Saturday March 2, 1974 (Saturday Review), p. 9.

racterizada, en términos generales, por la ausencia de debates ideológicos y por un costo publicitario de magnitudes increíbles y sin precedentes⁷.

En efecto, el compromiso abierto y descarado de los medios de comunicación de masas con algún candidato presidencial, que caracterizó el proceso electoral de 1968 y que abarcó en esa época a grandes sectores de la prensa —unos a favor abiertamente del candidato del Partido COPEI y otros, también abiertamente, en contra del mismo—⁸, no se produjo, ciertamente, en el proceso electoral de 1973, en el cual se incorporó en magnitudes asombrosas de tiempo, el poderoso medio de la televisión, básicamente dominado por el sector privado con mayoritaria inversión extranjera⁹. La compra de tiempo en la televisión y de espacio en la prensa, fue entonces la norma en el proceso publicitario preparatorio de las elecciones de 1973, a lo cual se sumó la campaña indirecta financiada por el Gobierno, en la cual se destacaban sus realizaciones, y el apoyo financiero de los grupos empresariales a los principales partidos políticos, alentado por la propia FEDECAMARAS¹⁰. La propaganda electoral en el proceso de 1973 fue, en todo caso, excesiva, convirtiendo al proceso electoral en una competencia publicitaria en la cual sólo podían participar los partidos con grandes recursos financieros¹¹ y, entre

7 Cfr. Bernard Cassen, “Venezuela: Un déluge de bolivars pour le nouveau président”, *Le Monde Diplomatique*, número 240, mars, 1974, p. 20.

8 V. lo indicado en el capítulo 10.

9 De los cuatro canales de televisión que funcionaban en Venezuela —número de por sí exagerado si se piensa en lo reducida de la población del país—, uno era oficial, controlado por la Oficina Central de Información de la Presidencia de la República, y los otros tres eran propiedad del sector privado con capital mayoritariamente extranjero. De ahí la política de venezolanización de las empresas de televisión iniciada por el Presidente Caldera. Cfr. lo expresado por él en la alocución de Fin de Año en *El Nacional*. Caracas, 2 de enero de 1974, p. D-1.

10 En una declaración pública del directorio de FEDECAMARAS publicada el 4 de diciembre de 1973, esta organización incitaba a los empresarios a influir, con “la influencia que les otorga su calidad de dirigentes en el manejo de los recursos productivos”, en el proceso electoral, en la forma siguiente: “en cumplimiento del deber estatutario que señala la defensa del sistema de economía descentralizada, al cual pretenden sustituir fuerzas debidamente identificadas, por un sistema que tiene como meta la erradicación del sector privado de la vida nacional, el Directorio Ejecutivo quiere destacar la trascendencia que, en este sentido, ha adquirido el actual proceso electoral y alertar a los empresarios para una categórica toma de posiciones, como individualidades y en el seno de los núcleos sociales sobre los cuales *ejercen la legítima influencia que les otorga su calidad de dirigentes en el manejo de los recursos productivos* y en las actuaciones institucionales en favor de la comunidad, *a fin de contribuir a la inclinación* del electorado por aquellas corrientes de opinión que han expresado su acuerdo con la permanencia y evolución de una sociedad pluralista, que descansa en los principios de las libertades políticas y económicas que caracterizan el sistema que ha privado en nuestro país desde los días de la emancipación” (subrayados nuestros). V. en *El Nacional*. Caracas, 4 de diciembre de 1973, p. D-9.

11 Luis Beltrán Prieto, en este sentido, destacó que en la propaganda electoral “se calcula que los partidos del *status* gastaron cerca de mil millones de bolívares (dos veces y media el costo de la propaganda presidencial en los Estados Unidos)...”, “Elecciones y Alienación”, *El Nacional*. Caracas, 18 de diciembre de 1973, p. A-4. Cfr. en relación a la propaganda electoral en 1973 las opiniones de Miguel Acosta Saignes, Boris Bunimov Parra, Abel Sánchez Peláez, Fernando Valarino y Orlando

ellos, los dos principales partidos: AD y COPEI; y su exceso, indudablemente, produjo reacciones adversas contra algunos candidatos, contribuyendo además a la polarización electoral entre los dos partidos que más la utilizaron.

Pero a pesar del exceso de la propaganda electoral, el debate político para las elecciones de 1973, como se dijo, no tuvo contenido ideológico, salvo incidentalmente, por las campañas publicitarias semianónimas, anticomunistas, y los planteamientos radicales del Partido Movimiento al Socialismo (MAS) contra los grupos empresariales. En todo caso, los programas electorales sólo aparecieron ante la opinión pública un mes antes de las elecciones, y en torno a ellos no se produjeron mayores debates como los que originó el programa de gobierno de COPEI en el proceso electoral de 1968¹².

En el proceso electoral, la posición de centro de los Partidos AD y COPEI, sin embargo, puede decirse que siguió la misma tendencia perfilada en el proceso electoral de 1968: Acción Democrática acentuó preelectoralmente su posición de centro-derecha y el Partido COPEI precisó también preelectoralmente su posición de centro-izquierda. En efecto, en cierto modo puede decirse que el Partido AD depurado en 1968 con motivo de su última división y de la creación del Movimiento Electoral del Pueblo (MEP), de todos los reductos de izquierda que tenía, había aprendido la lección que COPEI le había dado en el proceso electoral de 1968, y buscó y obtuvo, al igual que el mismo COPEI, el apoyo de grupos económicos privados poderosos que le permitieran financiar la costosa campaña electoral¹³. El programa de go-

Albornoz, en el Foro realizado por Julio Barroeta Lara, "Esta Publicidad Electoral ¿Neurotizante, frívola y culto a la personalidad?", en *El Nacional*. Caracas, 3 de diciembre de 1973, p. C-1.

12 V. lo indicado en el capítulo 10.

13 Sobre el apoyo financiero y de los empresarios en las campañas electorales venezolanas, por supuesto, no hay ninguna duda, aun cuando no se disponen de cifras. Por ejemplo, los propios empresarios lo han reconocido públicamente, a través de un documento de la Asociación Pro Venezuela: "...la colaboración empresarial a este proceso electoral no puede quedar reducida solamente al *consuetudinario aporte económico que*, como especie de fondo de reservas políticas, hacen los empresarios durante la justa comicial". V. "La Política y los Empresarios", en *El Nacional*. Caracas, 20 de enero de 1973, p. C-6. Por otra parte, y en lo que concierne a Acción Democrática, en nuestra opinión quedó clara la preferencia electoral por dicho partido manifestada por el Presidente de FEDECAMARAS en su ataque al Presidente de la República de enero de 1974, al identificarse plenamente con todas las críticas electorales que, con razón o no, AD le hizo al Gobierno y al Partido COPEI. V. las declaraciones del Presidente de FEDECAMARAS en *El Nacional*, Caracas, 13 de enero de 1974, p. D-2, y las referencias a las mismas en la nota número 99 del capítulo 10. En la reacción del Partido COPEI contra las declaraciones del Presidente de FEDECAMARAS, en este sentido, se expresó lo siguiente: "El señor Paúl Delfino recoge en sus declaraciones todo el conjunto de imputaciones que a lo largo de la campaña electoral vinieron haciéndole al Presidente Caldera sus enemigos políticos. Estos sin embargo, lo hicieron antes de que se efectuasen las elecciones. El señor Paúl Delfino, que hasta el 9 de diciembre usó siempre el lenguaje de respeto al Gobierno, tuvo la "prudencia" de esperar el resultado electoral para empezar a insultar a quien resignará el poder dentro de unas semanas. Otras hubieran sido sus expresiones de haber ganado COPEI las elecciones. De todas maneras esto sería lo

bierno del Presidente C. A. Pérez aparecía, sin embargo, como un programa reformista, y con cierto contenido de “socialismo democrático”, como él mismo calificó la doctrina del partido¹⁴, que evidenciaba las mismas contradicciones que el Partido COPEI tuvo en el proceso electoral de 1968, entre unas alianzas prefectorales derechistas y un programa de tendencias de izquierda. Sin embargo, Acción Democrática, políticamente, supo no enajenar sus posiciones parlamentarias, y si algún apoyo recibió de empresarios y grupos económicos, ello no se hizo a cambio de postulaciones para Diputados y Senadores, al menos en las proporciones en que el Partido COPEI lo hizo en 1968¹⁵. En todo caso, programáticamente, la plataforma electoral de Acción Democrática en 1973 permitía evidenciar una posición reformista de centro que, de seguirse poselectoralmente, podría transformar, indudablemente, al país¹⁶.

menos importante, pues al fin y al cabo sólo sirve como un elemento para catalogar adecuadamente al señor Paúl Delfino. Lo importante es que el contexto de sus declaraciones *coloca a FEDECAMARAS como un factor integrado a la polémica interpartidista*, lo cual, ni conviene a FEDECAMARAS ni puede expresar el parecer de los empresarios que tienen sentido de la función que les corresponde en la vida nacional”. V. en *El Nacional*. Caracas, 15 de enero de 1974, p. C-10.

- 14 V. C. A. PÉREZ, “20 preguntas al nuevo presidente”, Revista *Elite*. Caracas, 21 de diciembre de 1973, en donde expresó “debemos estar claros sobre lo que se entiende por socialismo, pues no hay un solo tipo de concepción y de prácticas Socialistas. Hay un socialismo democrático, al que se adscribe doctrinariamente AD... Si concebimos como socialismo una formulación dirigida, dentro de la libertad, a fomentar las vías para lograr una distribución más justa de los ingresos, la riqueza y el poder de decisión económica y política, yo participo de esos anhelos y objetivos de superación social”, p. 21.
- 15 En este sentido JOSÉ GERBASI observaba que “de los 17 dirigentes empresariales que fueron electos para diputados en 1968, este año (1973) sólo habrá tres congresantes de este sector”, en “Confidencialmente”, *El Nacional*. Caracas, 16 de diciembre de 1973, p. D-4.
- 16 En la presentación de su *Acción de Gobierno* (Caracas, 1973), el Presidente A. Pérez dejó claramente expuesta la posición centrista de su programa: “Con los ajustes y transformaciones que ya se hacen imperiosos, el *Estado seguirá teniendo en Venezuela una responsabilidad central*, en todos los campos del quehacer nacional. *Pero ello no disminuye* en modo alguno la magnitud de las tareas que corresponden a los particulares, *quienes seguirán siendo los principales creadores de riquezas y de empleo*. Ambos sectores, el público y el privado, deben dar sostenido ejemplo de eficiencia en la Administración e inversión de los recursos colectivos... *Es* mi propósito firme que, durante el quinquenio en que me corresponderá regir los destinos de la República, se conjuguen la empresa inaplazable *del desarrollo económico con la lucha contra la pobreza*. El avance del país implica que el producto territorial bruto se incremente en forma sostenida y acelerada. Sin embargo, en la búsqueda de ese crecimiento no puede soslayarse la *contradicción aberrante e intolerable* entre el aparente alto ingreso per cápita de los venezolanos y la realidad inocultable de que una gran parte de nuestros compatriotas viven agobiados por la extrema pobreza. La calidad de la vida de todos los venezolanos tiene que ser lo que oriente nuestras preocupaciones. Mediante los instrumentos de la acción tributaria, el pleno empleo, el impulso agresivo y renovador de la agricultura, la vitalización nacional de la pequeña y mediana industria, y los programas de mejoramiento social deberá cambiarse, y *se cambiará bajo mi gobierno, esa estructura piramidal de la sociedad venezolana*, en la cual la cúspide la ocupan unos pocos ricos demasiado ricos mientras en su amplia

El Partido COPEI, por su parte, después de haber respaldado al Presidente Caldera durante cinco años, por una parte no podía desligarse de su solidaridad con la obra de gobierno cumplida, y particularmente con los aspectos nacionalistas de la misma; y, por la otra, tendió a reforzar, al menos programáticamente, la posición de centro-izquierda que ya había comenzado a definir a raíz del proceso electoral de 1968. Ello no impidió, sin embargo, que no recibiera apoyos de sectores económicos poderosos, aun cuando la constante confrontación entre el Gobierno del Presidente Caldera y Fedecámaras, había alejado definitivamente a este antiguo aliado electoral¹⁷. Los apoyos recibidos, en todo caso, no llegaron por supuesto a pactos preelectorales como los que se establecieron con sectores económicos y de la prensa en 1968¹⁸ y, por tanto, no implicaron esta vez la enajenación de posiciones parlamentarias. Ello contribuyó, indudablemente, a que el candidato de dicho partido, L. Fernández, se pudiera identificar plenamente con la labor de gobierno del Presidente Caldera¹⁹, lo cual, por razones de psicología electoral, jugó en su contra; y pudiera precisar pragmáticamente una posición de centro-izquierda en la cual el énfasis fundamental estaba en el “desarrollo social” y la consideración del “desarrollo económico como la base de sustentación del desarrollo social”²⁰. Durante la última fase de la campaña electoral

base centenares de miles de familias muy pobres perciben apenas ingresos para una precaria subsistencia”, pp. 4 y 5 (subrayados nuestros, excepto por lo que se refiere a la frase ‘*Hucha contra la pobreza*’). De este texto introductorio se evidencia un criterio político-económico de sociedad de economía mixta, en el cual, el énfasis en el papel del sector privado que seguirá “siendo los principales creadores de riquezas y de empleo”, evidencia la ubicación de centro. Esta, por supuesto, podría y debería cambiar hacia el centro izquierda, por la afirmación también hecha de la “responsabilidad central en todos los campos del quehacer nacional” que seguirá teniendo el Estado, y el énfasis en los programas de desarrollo social. *Cfr.* las declaraciones de C. A. Pérez en *El Nacional*. Caracas, 19 de noviembre de 1973, p. D-1.

- 17 V. lo indicado en el capítulo 10, particularmente en su nota número 99. V. asimismo, lo comentado en nota número 13 de este capítulo 11.
- 18 Es de destacar que la propia antigua aliada electoral de 1968, la “Cadena Capriles” que controla diarios y revistas, destacó “la falta de apoyo de la Cadena Capriles” como uno de los “factores decisivos para la estrepitosa caída de COPEI”. V. “¿Por qué perdió Lorenzo?”, Revista *Elite*. Caracas, 21 de diciembre de 1973, pp. 13 y ss.
- 19 En la presentación de su Programa de Gobierno el 91 de noviembre de 1973, Lorenzo Fernández señaló enfáticamente “soy solidario del Gobierno actual”, y “mi acción de gobierno estará dirigida a profundizar, afirmar y proyectar esta obra dentro de las bases ideológicas y filosóficas y los objetivos de transformación contenidos en el Programa de Gobierno presentado en 1968”. V. en *El Nacional*. Caracas, 10 de noviembre de 1973, p. D-1 y en L. FERNÁNDEZ, *Con Lorenzo a la Conquista del Futuro Ya*. Caracas, 1973 —tabloide—, p. 3.
- 20 *Idem*, pp. 3 y 7. Conforme a ello se expresaba que “el empresario tiene que producir más y mejor, pero tiene que dar más para beneficio de la comunidad”; se prometía “la capacitación y apoyo de los trabajadores para la creación y manejo de sus propias empresas” que conduciría, indudablemente, a la “autogestión”, *ibidem*, pp. 3 y 8; se consideraba a “la industria pesada” (sector público) como “el verdadero fundamento de un desarrollo autónomo”, p. 8; y se definían como criterios para otorgar incentivos tendientes a fomentar la participación del sector privado en el desarrollo

del Partido COPEI, y en base a la orientación programática de centro referida, y a pesar de sus imprecisiones²¹, se trató de definir una orientación de tendencia hacia la izquierda, ayudada por ciertas acciones del gobierno²² y que pudiera contribuir a polarizar la elección concentrando la derecha en AD y la izquierda en COPEI. Esta actitud, quizá por la falta de claridad de un partido tradicionalmente aliado a sectores de derecha, indudablemente que perjudicó las posibilidades del candidato L. Fernández²³, sobre todo, además, por la existencia de varios partidos de izquierda que se reclamaban los votos de esos sectores, dando el lamentable y secular espectáculo de una izquierda dividida: la llamada “Nueva Fuerza”, compuesta por los Partidos MEP y el PCV, el Partido Movimiento al Socialismo (MAS) surgido de una división del PCV; y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) que había sido rehabilitado en 1973 por el Presidente Caldera.

En efecto, puede decirse que a raíz del triunfo del Presidente Allende en Chile en 1970, la idea de la “Unidad Popular” —como antes las consignas guerrilleras— comenzaron a ser importadas en varios países de América Latina, habiendo fracasado el esquema en todos aquellos en que se pretendió copiarlo²⁴. El caso de Venezuela es un claro ejemplo de dicho fracaso y de que las experiencias políticas latinoamericanas, como tales, son irrepetibles. En efecto, en Venezuela, durante todo el año 1971 se llevó a cabo un proceso de acercamiento entre los Partido MEP, URD y PCV con el objeto de establecer una “Tercera Fuerza”, básicamente de orientación de izquierda y con pretensiones de unificarla, que pudiera enfrentarse a los Partidos AD y CO-

como “condición indispensable para lograr el desarrollo integral”; la “localización de la empresa en zonas de menor desarrollo relativo o en otras áreas de interés para el país” y la “participación de los trabajadores, en la propiedad, dirección y administración de la empresa”, *ibídem*, p. 10. *Cfr.* las declaraciones de L. Fernández en *El Nacional*. Caracas, 18 de noviembre de 1973, p. D-1.

- 21 Contrasta, en este sentido, las imprecisiones y generalidades del Programa Electoral de L. Fernández en 1968, con, el contenido doctrinal y preciso del Programa del Presidente Caldera en 1968. Asimismo, contrasta las generalidades e imprecisiones del Programa del candidato de AD en 1968, Gonzalo Barrios con el texto mucho más preciso y depurado de la Acción de Gobierno del Presidente C. A. Pérez en 1973. *V.* las referencias en nota número 58 del capítulo 18.
- 22 Por ejemplo, las relaciones diplomáticas de acercamiento a Cuba promovidas por el Presidente Caldera.
- 23 En este sentido por ejemplo, se realizaron campañas de prensa y televisión en las cuales se requería del candidato del Partido COPEI, una clara definición de su posición hacia la izquierda, lo cual nunca fue realizado. Esta falta de definición, ciertamente perjudicó la posición preelectoral de L. Fernández, aun cuando es cierto que no podrían establecerse los posibles beneficios de una definición hacia la derecha o hacia la izquierda. *V.* por ejemplo, la interpelación de una tal “Sociedad Venezolana de Defensa de la Tradición, Familia y Propiedad” al candidato de COPEI, en la cual le inquirían públicamente sobre “qué combinaciones existen entre el candidato socialcristiano y los propagandistas de éste afiliados al Partido Comunista y al MAS”, y en la cual se afirmaba que “el silencio equivaldría a una confesión”, *v. El Nacional*. Caracas, 5 de diciembre de 1973, p. D-5.
- 24 Fue el caso por ejemplo, de Uruguay y Argentina con el fracaso de la política “frentista” auspiciado por algunos partidos de izquierda a comienzos de la década de los setenta.

PEI en el proceso electoral de 1973. Después de largas negociaciones, los tres partidos seleccionaron un único candidato presidencial, J. A. Paz Galarraga, quien había sido postulado por el Partido MEP, y quien durante toda la historia del Partido AD había tenido posiciones muy destacadas vinculadas con los diferentes grupos fraccionalistas que progresivamente se fueron separando de dicho partido; y adoptaron unas bases mínimas para la elaboración de un programa socialista de gobierno²⁵. La orientación general de la Tercera Fuerza, transformada después en Nueva Fuerza, era de izquierda democrática, y el programa de gobierno presentado al electorado definía toda una política socialista muy parecida a la del gobierno de Unidad Popular de Chile a principios de la década de los setenta²⁶. Pero pocos meses después de la selección del candidato presidencial de la Nueva Fuerza, el Partido URD, conforme a lo previsible y siguiendo su tradicional orientación y actitud de ambigüedad política, se separó del Frente Popular Nacionalista²⁷ y postuló, en abril de 1973, como candidato presidencial propio, a su tradicional líder Jóvito Villalba²⁸. En esta forma, la experiencia fallida al nacer, de crear un movimiento similar a la Unidad Popular de Chile, fracasó desde el inicio, y no sólo por la separación del partido URD, sino porque su misma composición

-
- 25 El acuerdo para constituir la Nueva Fuerza (Frente Nacionalista Popular) se realizó entre los partidos MEP, URD y PCV en enero de 1971 y la selección del candidato presidencial se efectuó en un Congreso Nacional Extraordinario celebrado el 29 de julio de 1972. *Cfr.* las fechas en *El Nacional*. Caracas, 3 de diciembre de 1972, p. D-1.
- 26 En dicho programa se proponían “profundas transformaciones de estructuras, y no simples cambios superficiales de tipo reformista liberal, que son los únicos cambios que pueden ofrecer las fuerzas políticas del *status* o sistema establecido”, y entre las cuales, toda un programa de nacionalizaciones de la banca y los grandes servicios, tendientes a constituir “un sistema económico en el cual coexistirán tres áreas fundamentales en lo que a propiedad se refiere: área estatal, área mixta y área privada. Formarán el área estatal las industrias y servicios básicos o sea, los que constituyen factores vitales o puntos estratégicos de la economía nacional y la vida colectiva. En esta área se establecerá la propiedad pública o estatal por medio de la nacionalización, con pago de indemnizaciones a los particulares afectados. En el área de ciertas grandes industrias y servicios, no absolutamente básicos, pero sí de importancia para el bienestar de la colectividad nacional o de las comunidades locales, se establecerán formas de propiedad mixta entre el sector público y el sector privado. Por último, las empresas medianas y pequeñas continuarán en manos de particulares, generalmente bajo la forma capitalista de propiedad, aunque también se atenderá la constitución voluntaria de cooperativas. Con tal sistema de delimitación de tres áreas, la propiedad privada sobre los medios de producción es mantenida y protegida en la gran mayoría de los casos”. V. Nueva Fuerza, *Independencia Nacional y Gobierno Popular* (Bases para la elaboración del Programa de Gobierno, Frente Nacionalista Popular). Caracas, 1973 —tabloide—, p. 2. *Cfr.* las declaraciones de J. A. Paz Galarraga en *El Nacional*. Caracas, 20 de noviembre de 1973. p. D-1.
- 27 V. el Acuerdo del Partido URD por el cual se separó de la Nueva Fuerza y le quitó su apoyo electoral a J. A. Paz Galarraga, en *El Nacional*. Caracas, 3 de diciembre de 1972, pp. A-1 y D-1.
- 28 A partir de enero de 1973, Jóvito Villalba aparecía ya como candidato del Partido URD. *Cfr.* Hello Castellón, “12 meses de Política en Venezuela”, *Revista Elite*. Caracas, 28 de diciembre de 1973, pp. 30 y 33.

era de dudosa identificación. En primer lugar, la posición de izquierda democrática de URD nunca había sido clara en la vida política nacional y la ambigüedad de este partido quedó clara en la campaña electoral de Jóvito Villalba en 1973, en la cual, cuando más, puede situársele en una posición de centro²⁹.

Con la exclusión voluntaria de URD de la Nueva Fuerza, esta organización quedó con el apoyo de los Partidos PCV y MEP. El Partido Comunista Venezolano estaba en plena crisis frente a las realidades del país, debatiéndose entre unos dogmatismos políticos superados y los efectos de una participación activa en la democracia representativa y el juego parlamentario. La mayoría de sus cuadros dirigentes y juveniles se habían separado del partido y habían constituido el Movimiento al Socialismo (MAS), partido que pasó a ocupar la antigua posición radical de izquierda que otrora tuvo el PCV, pero mucho más renovada, actual y despojada de algunos dogmatismos marxistas tradicionales³⁰. El tercer componente de la Nueva Fuerza, el MEP, ya había sufrido una división, al expulsar de sus cuadros algunos de los tradicionales líderes sindicales que fundaron en 1972 el Congreso del Trabajo (CT)³¹ — organización que en las elecciones de 1973 apoyó al candidato presidencial de AD—; y su misma posición de izquierda socialista era de difícil clarificación, por las mismas razones que existieron en 1968, y particularmente por la participación durante una década de sus dirigentes en los gobiernos de Acción Democrática³². Por otra parte, indudablemente, la posición política del MEP, y, consecuentemente, de la Nueva Fuerza, se vio agravada por las acusaciones de corruptela política en que dirigentes de dicho partido se vieron envueltos con motivo de la adquisición, luego abandonada, de máquinas y sistemas electrónicos para la realización de las elecciones³³.

La Nueva Fuerza, o Frente Nacionalista Popular, realmente, muy poco tenía que hacer en el proceso electoral de 1973: los sectores de izquierda, divididos, desconfiaban con razón de los dirigentes del MEP y de la posición del PCV, y muchos se inclinaron hacia el MAS y hacia otros partidos de centro, particularmente AD y COPEI. En particular, el Movimiento al Socialismo (MAS), al postular como candidato propio al parlamentario J. V. Rangel³⁴, se

29 Cfr. los “13 puntos fundamentales del Programa de Jóvito”, en *El Nacional*. Caracas, 4 de diciembre de 1973, p. D-21; y las declaraciones de J. Villalba (“30 preguntas a un candidato presidencial”), *El Nacional*. Caracas, 21 de noviembre de 1973, p. D-1.

30 V. por ejemplo MAS, *Hacia una victoria del Socialismo*. Caracas, 1973.

31 V. las informaciones en *El Nacional*. Caracas, 12 de abril de 1972 y de 28 de abril de 1972,

32 V. lo indicado en el capítulo 10.

33 V. las acusaciones contra dirigentes del MEP de haber participado en el cobro de “comisiones” con motivo de la adquisición de dichas máquinas por el Consejo Supremo Electoral, en *El Nacional*. Caracas, 3, 5 y 12 de abril de 1973, p. D-1. La Nación posteriormente rescindió el contrato de adquisición de dichas máquinas al haberse comprobado el pago de comisiones. Cfr. *El Nacional*. Caracas, 8 de junio de 1973, pp. A-1 y D-14.

34 V. *El Nacional*. Caracas, 27 de mayo de 1972, pp. A-1 y D-1.

configuró como un auténtico partido de orientación socialista con criterios modernos, adaptados a la realidad latinoamericana³⁵; y entre los partidos de izquierda fue, indudablemente, el que capitalizó mayor votación en las elecciones de 1973. Por otra parte, en la izquierda más radical, el Partido Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), creado en los primeros años de la década de los sesenta, actor principal en la lucha guerrillera en dicha época, inhabilitado durante muchos años³⁶, había sido rehabilitado por el Presidente

35 V. MAS, *Hacia una Victoria del Socialismo*. Caracas, 1973. Frente a lo que calificó la “vía reformista-desarrollista que ha sido practicada desde hace veinte años” en Venezuela, el programa del MAS proponía una “vía socialista” (p. 11) y realizaba un completo análisis de la realidad venezolana, su situación y de las soluciones que proponía para cambiarla. Sin lugar a dudas, este Programa fue de los más elaborados —junto con el del Partido AD— que se presentaron a la opinión pública en el proceso electoral de 1973. Dicho Programa, en efecto, recogió la distinción tradicional de las clases sociales: explotados y explotadores, e hizo referencia a tres: la burguesía, las capas medias y las clases explotadas (pp. 17 y ss.), señalando que “el poder político en Venezuela es la expresión política organizada, el instrumento mediante el cual realizan su explotación las clases explotadoras de la sociedad. Su más alta y primordial concreción, el Estado Venezolano, constituye una gran maquinaria destinada en lo esencial a promover, organizar, preservar, defender el orden social capitalista dependiente...” (p. 21). Por ello, se afirmaba “el primer paso para la transformación de la sociedad injusta en la cual vivimos es destruir el poder político así ejercido por esa burguesía, materializado en el Estado Venezolano” (p. 213). Se reconocía, sin embargo que en su actuación el Estado “no se comporta como un mero reflejo fotográfico, directo e inmediato, de la base social que lo sustenta” por lo que goza de “una autonomía relativa” (p. 25), operada a través de la “democracia representativa” (pp. 28 y ss.). Pero, por supuesto, en dicho Programa no se cayó en la falacia de proponer la destrucción inmediata del Estado, sino “la supresión del Estado servidor de los millonarios y la construcción de un nuevo Estado, un Estado socialista que se organice y funcione: a) como un ente depositario de la propiedad social surgida de la eliminación de la propiedad capitalista; b) como núcleo principal de la planificación a escala nacional, indispensable para utilizar y desarrollar plena y armoniosamente las fuerzas productivas de la sociedad y en general todas las energías creadoras de la misma; c) como centro coordinador de una actividad social múltiple (económica, técnica, política, educacional, cultural en general, prestadora de servicios) que ha de estar orientada, primero a echar las bases y luego, a desarrollar la edificación de la nueva sociedad; d) como instrumento fundamental de defensa y consolidación del nuevo orden social, el cual será sometido a las asechanzas de quienes en el país habrán perdido sus privilegios, en complicidad con el imperialismo cuya dominación sobre nuestra patria habrá sido destruida” (pp. 104 y 1015). Se propuso en definitiva, la sustitución de la democracia representativa” por la “democracia socialista” (p. 105) y se definió “la concepción del Estado como instrumento de las masas en la construcción de la sociedad socialista” (p. 106). Sin embargo, se concluía toda la concepción planteando una “extinción del Estado” a través de un “largo proceso cuya duración es impredecible” y el traslado del “poder directo en manos del pueblo” (p. 110) lo cual no pasa de ser una utopía. En todo caso, en dicho documento se proponían “medidas para la transición hacia la Venezuela socialista” (pp. 118 y ss.), que implicaban la reorganización del poder público nacional mediante una serie de reformas constitucionales, administrativas, regionales y legales (pp. 137 y ss.). *Cfr.* los comentarios formulados en torno a la autonomía relativa de la instancia política y el reto del desarrollo institucional en el capítulo 1. V. además las declaraciones de J. V. Rangel (“30 preguntas a un candidato presidencial”), *El Nacional*. Caracas, 22 de noviembre de 1973, p. D-1.

36 V. lo indicado en el capítulo 10.

Caldera en 1973³⁷ y participó en el proceso electoral en apoyo de la candidatura de J. V. Rangel, lanzada por el MAS, con programa propio, aun cuando no de carácter conceptual ni de “transición al socialismo”³⁸.

En esta forma, el panorama del centro y de la izquierda en el proceso electoral de 1973 estaba conformado básicamente por los siguientes partidos políticos: a la izquierda, el MEP, el PCV, el MAS y el MIR; y en el centro, AD, COPEI y URD. Otros partidos políticos que habían participado en procesos electorales anteriores, se plegaron a las candidaturas presidenciales de AD y COPEI, generalmente después de una apertura de negociaciones básicamente burocráticas en relación a los dos partidos principales de centro, que deben mencionarse. Esto sucedió particularmente con el Partido FDP y el grupo Congreso del Trabajo (CT) que se habían separado del MEP.

En efecto, en cuanto al Partido FDP, en los meses finales del primer semestre de 1973 entabló negociaciones simultáneas con los Partidos AD y COPEI para apoyar al candidato presidencial de cualquiera de dichos partidos, a cambio de apoyo financiero-electoral, de promesas de participación burocrática en el gobierno y de inclusión de miembros de dicho partido en las listas electorales de aquéllos; negociaciones que evidentemente carecían de planteamientos ideológicos de cualquier clase. El resultado final de las negociaciones simultáneas con AD y COPEI resultó en un rechazo por parte de AD de las pretensiones del FDP³⁹, y en un consecuencial pacto preelecto-

37 V. Decreto número 1.256 de 28 de marzo de 1973.

38 V. MIR, *Programa para la lucha, hoy*. Caracas, agosto 1973, en el cual se señaló que “la liquidación del capitalismo dependiente como sistema y la construcción del socialismo sólo podrán ser obra de la lucha revolucionaria de la clase obrera y de todos los oprimidos; vale decir de la agudización de la lucha de clases y no del concierto evolutivo y gradual de la sociedad. No hay un solo caso en la historia en que el socialismo haya vencido por vía evolutiva y Venezuela, un país sólidamente dominado por la burguesía imperialista y sus aliados nativos, no puede ser la excepción” (p. 4); pero al participar en las elecciones, “en lugar de proponer un programa socialista a través de las elecciones”, el MIR optó por establecer en su Programa “aquellas medidas de política que retarán la dominación reaccionaria y cambiarán el contexto dentro del cual se escenifica la lucha global de clases” (p. 4). Se declaró expresamente por otra parte que dicho Programa “no es un Programa ‘Socialista’ propiamente dicho, ni de ‘transición’ al socialismo, lo que supondría una consagración de la vía evolutiva para alcanzarlos. Es sólo un conjunto de medidas que debilitan al poder económico y cambian la correlación de fuerzas a favor de la revolución, depositando en las masas la responsabilidad de construir el socialismo y la transición con sus propias manos, a la manera plebeya y revolucionaria” (p. 5). Se evidencia, de estos párrafos, el abismo conceptual y táctico que separaba al MIR del MAS. *Cfr.* lo indicado en la nota número 35 de este capítulo.

39 En el documento hecho público por el Partido AD, explicando las razones de la ruptura de negociaciones con el FDP, se señala que este partido solicitaba, a cambio del apoyo electoral que ofrecía, entre otras peticiones, las siguientes: “a) si nuestro partido tiene menos de cien mil votos, llevaría al Gobierno un ministro, dos gobernadores de Estado, dos embajadores, cinco cónsules, dos presidentes de Institutos Autónomos y otros cargos menores asignados de mutuo acuerdo”; “6) si nuestro partido obtiene más de cien mil votos, pero menos de doscientos mil, llevaría al Gobierno dos ministros, tres gobernadores de Estado, cuatro embajadores, ocho cónsules, cuatro presidentes de Institutos Autónomos, y otros

ral entre el FDP y COPEI, que implicó la formación de listas de candidatos integradas a los cuerpos deliberantes, el financiamiento de parte de la campaña electoral de aquel partido y la inclusión en el programa de gobierno del candidato L. Fernández de algunas propuestas del FDP⁴⁰. Además del FDP, debe señalarse que también apoyó la candidatura del Partido COPEI el grupo de electores Independientes Progresistas (IP), formado por independientes; y el Partido Movimiento Popular Justicialista (MPJ), formado por disidentes del Partido perezjimenista Cruzada Cívica Nacionalista (CCN)⁴¹.

En cuanto a los apoyos que recibió el candidato del Partido AD, se destacan básicamente los que recibió a cambio de una “cuota” parlamentaria del grupo político Congreso del Trabajo (CT), formado por dirigentes sindicales separados del MEP y antiguos miembros de AD; grupo que también había negociado el apoyo electoral con el Partido COPEI⁴². Por otra parte, y aun cuando en el proceso electoral de 1968 el Partido Revolucionario Nacionalista (PRN), que sucedió al Partido Revolucionario de Integración Nacionalista (PRIN) fundado después de la división de Acción Democrática de 1963 entre AD-Oposición y AD-Gobierno⁴³, había tenido una posición ideológica de izquierda, para las elecciones de 1973, como única posibilidad de supervivencia política, como era previsible, en febrero de 1973 suscribió un pacto con AD para apoyar el candidato presidencial de este partido, lo cual le valió posteriormente la elección de sus pocos dirigentes⁴⁴. En esta forma, con excepción del MIR, que mantuvo la misma posición de izquierda extrema que tuvo en su origen, puede decirse que las elecciones de 1973 fueron testigos de un acercamiento a AD de todos los otros partidos formados de divisiones de dicho partido: alianzas prefectorales con el PRN y el Congreso del Traba-

cargos subalternos asignados de común acuerdo”; “c) si el otro partido tiene más de doscientos mil votos, llevaría al Gobierno tres ministros, cinco gobernadores de Estado, ocho embajadores, doce cónsules, seis presidentes de Institutos Autónomos y otros cargos menores asignados de mutuo acuerdo”. V. en *El Nacional*. Caracas, 26 de mayo de 1973, p. D-1.

- 40 V. las informaciones en *El Nacional*. Caracas, 27 de mayo de 1973, p. D-1. y la comunicación de COPEI aceptando el planteamiento del FDP, *idem*, p. D-3. El Partido COPEI aceptó entonces la propuesta del FDP de inclusión de candidatos de dicho partido en “las listas del partido del candidato presidencial a todos los niveles y en las proporciones prudenciales” lo cual le significó al FDP la obtención de una serie de cargos en el Congreso muy por encima de lo que hubiera obtenido conforme a la proporción de votos que obtuvo. V. nota número 98 de este capítulo 11. Por otra parte, en el Programa de Gobierno de L. Fernández se incluyó la propuesta de creación de un denominado “Instituto de los Barrios” a propuesta del FDP. V. L. Fernández, *Con Lorenzo a la Conquista del Futuro Ya*, cit., p. 5.
- 41 Asimismo, el candidato L. Fernández recibió el apoyo del Movimiento Alirista, formado por los seguidores del desaparecido dirigente de URD, Alirio Ugarte Pelayo.
- 42 V. las informaciones en *El Nacional*. Caracas, 9 de mayo de 1972, p. C-11.
- 43 V. lo indicado en el capítulo 10.
- 44 Debe señalarse además que esta alianza significó la extinción del PRN, confirmada posteriormente por uno de sus dirigentes al recomendar que los militantes de dicho partido se inscribieran en Acción Democrática. V. las declaraciones de M. García Mackle en *El Nacional*. Caracas, 18 de diciembre de 1973, p. D-2.

jo; negociaciones fallidas prefectorales con el Partido FDP; y votos masivos de los antiguos votantes por el MEP en 1968, trasladados a AD en 1973, tal como se verá más adelante. En esta forma, en las elecciones de 1973 la táctica desarrollada por AD tuvo éxito, en cuanto a la polarización, en tomo al candidato C. A. Pérez, de los antiguos votos acción democratistas⁴⁵.

Del panorama anterior, resulta claro que siguiendo la tendencia de los tres lustros anteriores, la posición partidista de izquierda se redujo aún más en 1973, produciéndose una consolidación mucho mayor en las posiciones de centro. Pero las elecciones de 1973 también fueron testigos de otro fenómeno político sin precedentes en Venezuela, producido por la proliferación de los partidos políticos que se ubicaron en la derecha. En efecto, de los veinte partidos políticos nacionales que participaron en las elecciones, nueve estuvieron ubicados en la derecha del espectro político, y entre ellos destacan principalmente los partidos políticos constituidos por inspiración del denominado perezjimenismo.

En efecto, con motivo del relativamente elevado porcentaje de votación que el Partido Cruzada Cívica Nacionalista (CCN) obtuvo en las elecciones de 1968, particularmente en Caracas⁴⁶ el perezjimenismo, movimiento de derecha constituido en torno al ex-dictador Marcos Pérez Jiménez, se convirtió en uno de los mitos políticos más temidos⁴⁷, a la vez que codiciados en el panorama político venezolano, y que sólo fue desenmascarado por el resultado electoral de 1973. Sin embargo, en el panorama preelectoral, el perezjimenismo fue una constante electoral que provocó el surgimiento de una serie de partidos políticos, la alianza de otros y la búsqueda de los votos desconocidos por muchos. En efecto, en primer lugar, es de destacar que en el curso del período constitucional 1969-1974, el Partido Cruzada Cívica Nacionalista (CCN) que había aglutinado a casi todos los perezjimenistas en 1968, no sólo sufrió múltiples divisiones internas, sino que dejó de ser el partido representante del pensamiento perezjimenista, ya que al fin del proceso electoral de 1973 se identificaron como representantes de Pérez Jiménez, además de la CCN, el Partido Nacional Integracionista (PNI), fundado por antiguos colaboradores del Gobierno del dictador, el Partido Frente Unido Nacionalista (FUN), fundado oportunistamente en medio de la euforia electoral, y el Movimiento Demócrata Independiente (MDI), que si bien en 1968 había apoyado la candidatura presidencial del Presidente Caldera, en 1973, se había declarado abiertamente como de tendencia perezjimenista. Ante la imposibilidad de que pudiera postularse a Pérez Jiménez como candidato presidencial debido a lo establecido en la Enmienda Constitucional núm. 1, ya comentada; ante la indecisión del ex-dictador —a quien sus “representantes” en Caracas consultaban regularmente en su exilio en Madrid— de decidirse a apo-

45 En este sentido, adquirió realmente vigencia la conocida expresión atribuida a Rómulo Betancourt. “Adeco es adeco hasta que se muera”.

46 V. lo indicado en el capítulo 10.

47 Que provocó inclusive la aprobación de una Enmienda Constitucional, la número 1, al texto fundamental de 1961, tendiente a evitar que el ex-dictador pudiera ser candidato a la presidencia. V. el texto y comentarios en la nota número 81 del capítulo 7.

yar algún candidato presidencial⁴⁸; y ante la imposibilidad de que todos los heterogéneos grupos que se decían perezjimenistas, se pusieran de acuerdo en torno a un solo candidato presidencial, los diferentes grupos y partidos postularon sus propios candidatos: la Cruzada Cívica Nacionalista (CCN) postuló como candidato presidencial a Pablo Salas Castillo, quien a los cuatro meses renunció a la candidatura⁴⁹; el Frente Unido Nacionalista (FUN) presentó la candidatura de Alejandro Gómez Silva, quien renunció a la misma la víspera de las elecciones⁵⁰; el Movimiento Demócrata Independiente (MDI) postuló la candidatura de Raimundo Verde Rojas⁵¹; y el Partido Nacional Integracionista (PNI) suscribió un pacto electoral con el movimiento de electores Movimiento Desarrollista (MD) que apoyaba al ex-Ministro de Hacienda del Presidente Caldera, Pedro Tinoco h., lanzando la candidatura de este último⁵². De esta multitud de partidos y candidatos “perezjimenistas”, indudablemente que el que tenía mayores posibilidades en haber podido aglutinar parte del voto de protesta que se canalizó en 1968 a través del Partido CCN, era el candidato Pedro R. Tinoco h., y la alianza PNI con el Movimiento Desarrollista. Sin embargo, Pérez Jiménez, en un evidente error táctico, recomendó públicamente al final del proceso electoral no votar por ninguno de los candidatos presidenciales que se identificaron con él, y votar solamente por la elección de los cuerpos deliberantes a través de las listas del Partido Cruzada Cívica Nacionalista⁵³. En todo caso, lo interesante de destacar respecto de la candidatura de Pedro Tinoco h., es no sólo la orientación de derecha del Movimiento Desarrollista (MD) que lo apoyó, sino la declaración pública hecha por primera vez en Venezuela de la voluntad de formar un partido “conservador” de la integración del Partido PNI y el Movimiento Desarrollista⁵⁴.

-
- 48 V. el mensaje de Marcos Pérez Jiménez a la Nación en julio de 1973 en el cual renunciaba a “señalar” un candidato presidencial “para que reciba el grueso del voto antisistema”. V. en *El Nacional*. Caracas, 6 de julio de 1973, pp. C-10 y C-11.
- 49 V. *El Nacional*. Caracas, 31 de julio de 1973, donde el candidato señaló que su candidatura era “subsidiaria de la de Marcos Pérez Jiménez y quedaría firme en el supuesto de que la Corte Suprema de Justicia decidiera en contra de la solicitud introducida tendiente a lograr la postulación del ex-dictador. Sobre la renuncia de la candidatura de Salas Castillo, v. *El Nacional*. Caracas, 27 de noviembre de 1973, p. D-1.
- 50 Postulado en julio de 1973, renunció a las once y veinticinco p. m. del día antes de las elecciones del 9 de diciembre de 1973. V. *El Nacional*. Caracas, 10 de diciembre de 1973, p. D-5.
- 51 V. *El Nacional*. Caracas, 27 de julio de 1973, p. D-17, donde manifestó su respaldo al general Pérez Jiménez.
- 52 V. el texto del acuerdo en *El Nacional*. Caracas, 18 de julio de 1973, p. C-12, y las declaraciones de Pedro R. Tinoco “30 preguntas a un candidato presidencial”, en *El Nacional*. Caracas, 23 de noviembre de 1973, p. D-1.
- 53 Ello provocó la renuncia de la candidatura presidencial de P. Salas Castillo postulado por la CCN ¡(v. lo indicado en la nota número 49 de este capítulo) y asimismo provocó la reacción del Partido PNI contra la actitud de Pérez Jiménez, a la cual calificó, con razón como “políticamente equivocada” (v. *El Nacional*. Caracas, 30) de noviembre de 1973).
- 54 V. *El Nacional*. Caracas, 30 de noviembre de 1973.

Pero el mito perezjimenista no sólo provocó el nacimiento de los varios partidos políticos señalados, sino la codicia por atraer los supuestos votos perezjimenistas de varios de los candidatos presidenciales. En este esfuerzo se destacaron el candidato de URD, Jóvito Villalba⁵⁵ y los promotores del candidato de COPEI, Lorenzo Fernández⁵⁶.

Dejando a un lado los grupos perezjimenistas, también en la derecha se presentaron las candidaturas presidenciales de M. A. Burelli Rivas, por el Partido Opinión Nacional (OPINA)⁵⁷; de Pedro Segnini La Cruz, por el Partido Frente Nacional Democrático (FND)⁵⁸; de Martín García Villasmil por el Partido Socialista Democrático (PSD)⁵⁹; de Germán Borregales, por el Partido Movimiento de Acción Nacional (MAN); y de Alberto Solano por el Partido Fuerza Emancipadora (FE). En total, en el proceso electoral de 1973, participaron 20 partidos nacionales, un movimiento de electores de carácter nacional, siete partidos políticos regionales y ocho grupos de electores regionales⁶⁰, para elegir al Presidente de la República y a un total de 1.423 miem-

55 V. por ejemplo el llamado público contenido en la propaganda electoral en la cual se señalaba que “los perezjimenistas que tienen la orden de no darle el voto ni a COPEI ni a AD, votarán por Jóvito”, en *El Nacional*. Caracas, 6 de diciembre de 1973, p. C-10.

56 V. por ejemplo las referencias al “País Unido” como consecuencia del apoyo a la candidatura de L. Fernández por Humberto Fernández Morán antiguo Ministro de Pérez Jiménez, y por el Senador Luis Damiani, fundador del Partido CCN, en “COPEI dice”, *El Nacional*, Caracas, 2, de diciembre de 1973, p. D-5. V. asimismo los remitidos publicados por el “Movimiento 2 de diciembre” (*El Nacional*. Caracas, 6 de diciembre de 1973, p. D-20); y el Bloque Perezjimenista de Miranda, integrado por dirigentes y militantes del Partido Nacional Integracionista (PNI) y Nuevo Ideal Nacional” (*El Nacional*. Caracas, 5 de diciembre de 1973, p. B-16), apoyando la candidatura de L. Fernández; así como las declaraciones de J. J. Cortez Torres, fundador de Cruzada Cívica Nacionalista (CCN), apoyando al candidato de COPEI (*El Universal*. Caracas, 11 de noviembre de 1973, pp. 1-30).

57 Contó además con el apoyo del grupo Alianza de Electores Independientes (AEI). V. las declaraciones de M. A. Burelli Rivas “30 preguntas a un candidato presidencial”, en *El Nacional*, Caracas, 25 de noviembre de 1973, p. D-1.

58 V. las declaraciones de P. Segnini La Cruz “30 preguntas a un candidato presidencial”, en *El Nacional*. Caracas, 24 de noviembre de 1973, p. D-1.

59 V. las declaraciones de M. García Villasmil “30 preguntas a un candidato presidencial”, en *El Nacional*. Caracas, 26 de noviembre de 1973, p. D-1. Este candidato contó además con el apoyo del grupo de electores Acción Nacional Progresista (ANP).

60 Entre estos últimos se destacan Alianza Revolucionaria Patriótica (ARPA), Alianza Cívica Nacionalista (AL CINA), Frente Independiente Popular (FIP), Movimiento Independiente Apureño (MIA), Democracia Popular (DP), Fuerza Espiritual Venezolana Orientadora (FEVO), Movimiento Familiar (MF), Movimiento Pro Desarrollo de la Comunidad, Bloque Independiente Nacionalista (BIN), Unión del Pueblo Venezolano, Agrupación Electoral Independiente (AEI), Agrupación Revolucionaria Vencedora Independiente (ARVI), Unión Revolucionaria Independiente (URI), *Cfr.* en las informaciones de Leopoldo Linares, *El Universal*. Caracas, 8 de diciembre de 1973, pp. 1-20; y de Guillermo Pantín, *El Nacional*. Caracas, 9 de diciembre de 1973, p. D-1. V. además lo indicado en el capítulo 10.

bros de los diferentes cuerpos deliberantes del país⁶¹. El proceso electoral, en este sentido, contó con el mayor número de candidatos presidenciales —13 en total— que registra la historia política del país y con la participación del mayor número de partidos políticos; pero a pesar de ello, no se caracterizó precisamente por haber dado lugar a debates ideológicos, aún cuando, como se ha señalado, cuatro corrientes fundamentales podían distinguirse: extrema izquierda (MIR), izquierda democrática (MAS, PCV, MEP), centro (URD, COPEI, AD, FDP, PRN, MPJ), y derecha (OPINA, FND, MDI, MD, PNI, CCN, PSV, FUN, MAN y FE)⁶². En todo caso, la ausencia de un debate ideológico, provocó una utilización masiva de los medios de comunicación social, más para publicidad electoral que para propaganda, particularmente de la televisión, de tales extremos en cuanto a pugnacidad política, que provocó la limitación, por las mismas empresas televisoras, en la emisión de propaganda electoral y la reglamentación posterior del uso de la prensa, radio y televisión por los partidos políticos, por el Consejo Supremo Electoral⁶³.

Ahora bien, frente a esta confusa y dispersa situación preelectoral, condicionada por la proliferación de partidos y candidatos y por la masiva propaganda, las perspectivas poselectorales que podían vislumbrarse necesariamente tenían que tener en cuenta los siguientes factores o premisas⁶⁴: En primer lugar, de acuerdo con la dinámica de la aplicación del principio de la representación proporcional de las minorías que regía el sistema electoral desde 1958, tal como se analiza detalladamente en capítulos anteriores⁶⁵, era perfectamente lógico prever preelectoralmente que ninguno de los candidatos presidenciales, en condiciones normales, obtendría más del 28 %, aproxima-

-
- 61 Ciento ochenta y tres diputados al Congreso Nacional (directos), 42 senadores (directos), 274 diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados, y 1.284 miembros de los 1811 Concejos Municipales. *Cfr.* las informaciones en Leopoldo Linares. “La Elección de Mañana”, en *El Universal*. Caracas, 8 de diciembre de 1973, p. 1-20; y Luis Rojas Vázquez, “Las Tarjetas Pequeñas Elegirán”, en *El Nacional*. Caracas, 3 de diciembre de 1973, p. D-8.
- 62 El historiador F. Brito Figueroa, por ejemplo, distinguía en el proceso electoral de 1973 las siguientes corrientes ideológicas: marxismo ortodoxo, marxismo reformista, nacionalismo revolucionario, socialismo cristiano, ideología desarrollista y derecha. V. en JOSÉ HERNÁN BRICEÑO, “Ideologías Políticas en Juego”. *El Nacional* Caracas, 10 de septiembre de 1973, p. D-1. Sobre esto v. lo indicado en el capítulo 10.
- 63 V. las informaciones de la Cámara Venezolana de la Televisión en *El Nacional*. Caracas, 4 de noviembre de 1973, p. A-1 y el Acuerdo del Consejo Supremo Electoral de 19 de diciembre de 1973, en *El Nacional*. Caracas, 24 de noviembre de 1973, p. A-8. La limitación acordada por el Consejo Supremo Electoral incidía también en la publicidad que el sector público venía haciendo con fines electorales: “Los organismos oficiales, los institutos autónomos y las empresas del Estado, durante la vigencia de este Acuerdo, se limitarán en su publicidad a informar sobre su gestión administrativa, sin incluir lemas o consignas que pudieran considerarse como propaganda electoral directa o indirecta”, dice el número 8 del Acuerdo.
- 64 Sobre este análisis. V. Allan-R. Brewer-Carías, 1973, *Venezuela's Political Problems and Prospects* (mimeografiado), charla dada en el Seminario sobre Problemas Latinoamericanos del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Cambridge, 29 de noviembre de 1973, pp. 23 y ss.
- 65 V. lo indicado en los capítulos 8 y 9.

damente, de la votación. Los porcentajes obtenidos por los candidatos presidenciales triunfadores en elecciones anteriores habían descendido, entre 1947 y 1968, del 78 % en 1947, al 49 % en 1958; al 32 % en 1963 y al 29 % en 1968⁶⁶; y, al contrario, el número de partidos políticos nacionales que intervenían en las elecciones presidenciales había aumentado, en el mismo lapso, de seis en 1947, a ocho en 1958, a 11 en 1963, a 16 en 1968 y a 20 en 1973⁶⁷. Podía considerarse, entonces, conforme a la lógica de funcionamiento del sistema electoral, que en condiciones normales ningún partido político nacional obtendría una votación que superara el 28 % aproximado del total de votos⁶⁸, tal como los principales partidos políticos, en las encuestas que realizaron y publicaron, lo preveían⁶⁹, y algunos analistas electorales lo indicaban⁷⁰. Por supuesto que estas previsiones sólo podían hacerse previendo condiciones normales en el proceso electoral, que no distorsionaran la lógica de su funcionamiento, pues los elementos distorsionadores no podían ser previstos y, entre ellos, la asombrosa polarización de votos. En efecto, hemos ya analizado cómo el fenómeno de polarización de votos es uno de los elementos distorsionadores de la dinámica de funcionamiento, tanto en sistemas electorales mayoritarios como minoritarios⁷¹, y en Venezuela, en la situación pre-electoral de 1973, si bien algunos observadores comenzaban a apreciar el fenómeno polarizador de votos entre AD y COPEI, y en cierta forma, entre los votos progobierno y antigobierno⁷², como se ha dicho, los propios parti-

66 V. lo indicado en los capítulos 9 y 10.

67 V. lo indicado en el capítulo 9.

68 Sostuvimos esta apreciación en diversas oportunidades. V. A.R. Brewer-Carías, "Obstáculos Políticos al Desarrollo en Venezuela", en *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, número 1. Caracas, 1973, p. 119; y "Administración Pública para el siglo XXI", *El Nacional* (Edición Aniversario). Caracas, 3 de agosto de 1973, p. III-8.

69 V. por ejemplo los datos que publicó el Partido COPEI de una encuesta electoral atribuida a "Datos" que preveía un 29% a COPEI y un 25% a AD, y los datos de la encuesta publicada por AD atribuida a "Gaither International", en la cual se asignaba a AD un 32% ya COPEI un 27%. Cfr. en Hello Castellón "12 meses de Política en Venezuela", *Revista Elite*. Caracas, 28 de diciembre de 1973, p. 34. En una publicación de Rafael Ontiveros, por otra parte, se atribuía a COPEI un 33,2% y a AD un 27,4%. V. *El Nacional*. Caracas, 5 de diciembre de 1973, p. B-7.

70 V. por ejemplo el análisis respecto de la votación probable en el área metropolitana de Caracas para 1973 en S. A. Bonomo, *Sociología Electoral Venezolana. Un Estudio sobre Caracas*. Buenos Aires, 1973, pp. 184 y ss.

71 Sobre los efectos de la polarización electoral en las elecciones chilenas y francesas de marzo de 1973 y venezolanas de diciembre de 1973, v. lo indicado en el capítulo 11.

72 V. por ejemplo, D. A. RANGEL, "Elecciones: un duelo a dos", *El Universal* Caracas, noviembre de 1973, pp. 1-5, en el cual expresaba claramente lo siguiente: "la polarización del drama electoral entre el COPEI y Acción Democrática, demuestra algunas circunstancias que son elementales para quien vea la política con un prisma dialéctico. En estas elecciones hay dos contendedores por el Poder. La proliferación de candidaturas y de partidos que como almacigo en tiempos de lluvia han aparecido en el país no es sino un modesto telón de fondo que en teatro siempre fue necesario para darle solemnidad a las piezas de suspenso. Ningún otro candidato, como no sean los de AD y COPEI, ha creado un problema o una situación de la cual tengan que hablar, forzosamente, los ciudadanos de Venezuela. Aunque los aspirantes

dos beneficiarios del voto polarizado no estaban tan seguros respecto al mismo⁷³. Quizá el Partido COPEI captó el fenómeno polarizador y el peligro que ello significaba para un posible triunfo de su candidatura presidencial, y supuestamente realizó esfuerzos por desarrollar otras candidaturas presidenciales, particularmente independientes, de manera que se pudiera atenuar la polarización⁷⁴. En todo caso, y dejando a un lado el fenómeno polarizador, en condiciones normales, la situación preelectoral permitía adoptar como premisa de análisis el hecho de que ninguno de los partidos políticos obtendría una votación sustancialmente mayoritaria⁷⁵.

En segundo lugar, también como premisa del análisis político preelectoral y como consecuencia de la anterior, podía admitirse que la diferencia de votos que obtendrían los dos partidos políticos con reales posibilidades de ganar las elecciones, AD y COPEI, tampoco sería sustancial. Esta diferencia, reducida al 0,8% de la votación en 1968, después de una reducción progresiva entre 1947 y 1968⁷⁶, parecía, en la situación preelectoral, no superar el 4 ó 5%, en lo cual coincidían todas las previsiones⁷⁷, por lo que podía razonablemente preverse que entre los dos partidos, en ese momento, menos mino-

que han postulado AD y COPEI no sean precisamente titanes del pensamiento, el hecho de representar a las únicas maquinarias con posibilidades de conquistar el Poder que existen en el campo de la democracia gobernante inviste a sus triviales palabras de un peso incontestable. Estamos asistiendo a unas elecciones con dos partidos que tienen por meta el Poder y otros más que participan en el experimento para agenciarse alguna migaja parlamentaria. Adecos y copeyanos están dándose el lujo de comparecer a la lucha con una escolta de partidos menores que como los tramoyistas en el teatro han de conformarse con los papeles de ocasión”. En sentido coincidente, v. el “llamamiento para la constitución de un Frente Socialista Revolucionario”, en *El Nacional* Caracas, 28 de marzo de 1972, en el cual se señalaba que “los resultados de esta situación están a la vista: las campañas electorales de AD y COPEI polarizan la lucha electoral en tanto que las campañas de los otros partidos ocupan un lugar subalterno”, p. D-10.

- 73 Sobre lo inesperado del resultado electoral de 1973 y de la polarización electoral para el Partido AD, v. las informaciones de algunos de sus dirigentes en la nota número 56, del capítulo 9.
- 74 Es de destacar, por ejemplo, las acusaciones del candidato presidencial M. A. Burelli Rivas contra el Gobierno y el Partido COPEI, en relación a los ofrecimientos que dijo se le hicieron para ayudar a financiar su candidatura en perjuicio de otros candidatos. V. *El Nacional* Caracas, 8 de septiembre de 1973, pp. D-1 y D-10.
- 75 En nuestro análisis de noviembre de 1973 expresábamos que el “único factor que podría distorsionar la lógica de funcionamiento (indicada) de nuestro sistema electoral, sería la existencia de una real polarización de votos”, lo cual no era claramente previsible. V. A.R. BREWER-CARÍAS, 1973, *Venezuela's Political Problema and Prospecta cit.*, p. 23.
- 76 Cincuenta y dos por ciento en 1947, 15 por 100 en 1958, 12 por 100 en 1963 y 0,8 por 100 en 1968. V. lo indicado en el capítulo 8.
- 77 En las encuestas que hicieron públicas los diversos partidos se indicaba una diferencia del 5 % a favor de AD y del 4 % a favor de COPEI. V. las referencias en la nota número 69 de este capítulo. Cfr. los cálculos realizados en relación a Caracas por S. A. Bonomo, *op. cit.*, pp. 184 y ss.

ritarios o principales, AD y COPEI, totalizarían entre un 50 y un 60% de la votación, y, por tanto, de soporte parlamentario⁷⁸.

En tercer lugar, también como premisa preelectoral, podía aceptarse como definitiva la consideración de que el próximo gobierno que actuara a partir de 1974, con vistas a subsistir políticamente, requeriría de un soporte mayoritario en las Cámaras Legislativas. Había acuerdo, en este sentido, de que ningún otro gobierno podía funcionar adecuadamente y eventualmente permanecer estable en la misma forma como había funcionado el Gobierno del Presidente Caldera, con respaldo minoritario en el Parlamento. Hasta cierto punto, en el apoyo mayoritario del Congreso se situaba la estabilidad y el futuro de las instituciones democráticas a partir de 1974. Ahora bien, este apoyo parlamentario para el nuevo Gobierno, podía asegurarse de dos formas: con la obtención por el partido triunfador en las elecciones de una mayoría absoluta, o mediante el establecimiento de una coalición permanente de gobierno. Hacia el primer objetivo, ciertamente, se dirigieron las campañas electorales de AD y COPEI, en las cuales requerían del electorado el apoyo necesario para la obtención de una mayoría en el Congreso⁷⁹, partiendo del supuesto de que el nuevo Gobierno no podría gobernar con respaldo minoritario en el Parlamento, como había sucedido con el Gobierno del Presidente Caldera⁸⁰. Pero la situación preelectoral, en base a las dos premisas de análisis antes formuladas, en condiciones normales, permitía apreciar que ninguno de los dos partidos realmente contendedores, AD y COPEI, obtendrían electoralmente la mayoría parlamentaria deseada, lo cual suponía que el partido triunfador debía obtener una votación cercana al 50% de los votos, tal como posteriormente sucedió. Por ello, podía perfectamente preverse la necesidad indispensable de que para la supervivencia del nuevo Gobierno y la obtención de mayoría en el Congreso, se requeriría de una coalición parlamentaria, que el sistema de coaliciones de partidos auspiciaba, tal como había sucedido bajo los gobiernos de Acción Democrática entre 1959 y 1969⁸¹. Con ello también se planteaba un rechazo tácito al tipo de gobierno monopartidista y minoritario, basado en acuerdos o “coincidencias” esporádicas y circunstanciales, que había caracterizado al Gobierno del Presidente Caldera⁸². De ahí que previendo la necesidad previsible de establecer una coalición parlamentaria para gobernar, el candidato de Acción Democrática hubiera insistido durante toda su campaña electoral en la promesa de realizar un Gobierno de consenso nacional y de no realizar una gestión política monopartidista⁸³.

78 Entre 1958 y 1968, la situación entre los dos principales candidatos en las elecciones había resultado en una totalización del 52,9 % de votos en 1963 y de un 57,3% en 1968. V. lo indicado en el capítulo 8.

79 Esta fue la base de la consigna electoral del Partido COPEI “Lorenzo, mayoría en el Congreso” y una constante en la propaganda del Partido AD.

80 V. lo indicado en el capítulo 10.

81 V. lo indicado en el capítulo 10

82 V. lo indicado en el capítulo 10

83 V. C.A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 6

En cuarto lugar, y partiendo de las premisas anteriores, podía también razonablemente preverse que de establecerse una coalición parlamentaria, cualquiera que fuera el partido triunfador, AD o COPEI, ésta no podía establecerse entre esos dos partidos políticos, no sólo por la agria pugna electoral en que los dos estuvieron empeñados mutuamente⁸⁴, sino por la misma lógica política: las mismas razones que tuvo el Presidente Caldera para no establecer un pacto parlamentario-gubernamental permanente con AD en 1968⁸⁵ quedaban vigentes a partir de 1974 en caso de un triunfo de COPEI, y se podían aplicar a la actitud que tomaría AD en caso de un triunfo electoral.

Ahora bien, partiendo de estas cuatro premisas de análisis preelectoral que en condiciones normales y sin prever lo imprevisible podían hacerse, ciertamente que las perspectivas y prospectos de estabilidad política en Venezuela podían considerarse como sombrías y difíciles, de haber triunfado, en esas condiciones, cualquiera de los dos partidos políticos. En efecto, si conforme a las premisas señaladas hubiera obtenido el triunfo el Partido Social Cristiano (COPEI), es evidente que las posibilidades de formar un Gobierno estable con mayoría parlamentaria hubieran sido difíciles: descartada la posibilidad de una coalición con el partido AD, quedaba la posibilidad, o de una coalición con los diversos partidos de derecha (perezjimenistas y desarrollistas), o con los diversos partidos de centro e izquierda restantes. En virtud de la posición de centro-izquierda que había asumido el Partido COPEI en el proceso electoral, y de las acciones en tal sentido que habían sido adoptadas por el Gobierno, que evidenciaban una política preelectoral de acercamiento hacia la izquierda, ello rechazaba toda posibilidad de coalición con los partidos de derecha, algunos de los cuales se habían autocalificado de conservadores. En situaciones normales, la votación de la izquierda (MEP, PCV y MAS) podía calcularse preelectoralmente en forma razonable en una cifra alrededor del 15 y 20 %, por lo que de haber ganado las elecciones el Partido COPEI, hubiera sido ciertamente muy probable la formación de un Gobierno y coalición parlamentaria de centro-izquierda, siguiendo la orientación de otros partidos socialcristianos⁸⁶. Ello, sin embargo, no hubiera sido tarea fácil debido a la división permanente de las izquierdas y la dificultad que hubiera existido para los diversos partidos ubicados en este extremo del espectro político, de haber llegado a un acuerdo. En todo caso, si la apertura hacia la izquierda hubiera sido el camino lógico a seguir por COPEI, de haber ganado las elecciones, por supuesto que esto hubiera significado el empuje del partido AD hacia la derecha, lo cual hubiera resultado lógico debido a los apoyos recibidos de los grupos económicos y a las posiciones de centro-derecha adoptadas preelectoralmente. En este caso, además, se hubieran concretado los ofrecimientos por los grupos de derecha de formar un partido

84 Lo que llevó, como se dijo, a la Cámara Venezolana de Radiofusión a limitar *motu proprio* la transmisión de propaganda electoral “que en su forma o en su fondo pueda resultar lesiva u ofensiva para la dignidad de las instituciones partidarias o de las personalidades políticas”. V. *El Nacional*, Caracas, 4 de noviembre de 1973, p. A-1.

85 V. lo indicado en la nota número 87 del capítulo 10

86 Se hubiera producido, como en Italia, una “apertura a la izquierda”.

conservador con los diversos grupos perezjimenistas, los cuales tenían también preelectoralmente, debido al comentado mito, posibilidades de obtener una votación de alguna significación. En todo caso, la formación de un Gobierno de centro-izquierda, con la participación de los partidos de izquierda, hubiera automáticamente puesto a conspirar a la derecha y no hubiera sido inverosímil, a pesar de la madurez y sensibilidad social de las Fuerzas Armadas Venezolanas, la promoción de algunos intentos conspirativos derechomilitaristas. Por tanto, es indudable que un triunfo del Partido COPEI conforme a las premisas preelectorales que en condiciones normales podían adoptarse para el análisis político, hubiera podido significar un peligro para la estabilidad del régimen democrático.

Pero, de haber ganado AD en las condiciones señaladas, el peligro para la estabilidad de las instituciones democráticas hubiera sido aún mayor. En efecto, descartada la posibilidad de una coalición parlamentaria con COPEI, y en virtud de la posición de centro-derecha que dicho partido adoptó durante el proceso electoral, las posibilidades de establecimiento de una coalición política que permitiera gobernar con mayoría parlamentaria, hubieran sido mucho más remotas. En efecto, una coalición parlamentaria hubiera sido muy difícil a establecerse con los partidos de izquierda, cuyos dirigentes, en virtud del camino de la lucha armada que habían adoptado a comienzos de la década de los sesenta, habían sufrido más directamente la represión política del Gobierno en el cual había sido Ministro del Interior el Presidente C. A. Pérez. Por otra parte, una coalición con los partidos de derecha tampoco hubiera podido razonablemente establecerse, particularmente en virtud del papel preponderante que el Partido Acción Democrática tuvo, en el Gobierno y en la oposición, contra Pérez Jiménez y los perezjimenistas. De haber ganado AD las elecciones de 1973, en condiciones normales y conforme a las premisas mencionadas, hubiera tenido que intentar un Gobierno con respaldo minoritario en las Cámaras Legislativas, enfrenar una agria oposición y lograr un soporte importante de los grupos económicos. En este caso, se hubiera producido un proceso conspirativo de las propias instituciones políticas del Estado contra el Gobierno minoritario, como fue el caso de Chile contra el Presidente Allende desde otra perspectiva, y aquí también los militares hubieran tenido que pasar otra prueba de fuego.

Ciertamente, entonces, conforme a esas premisas y a esas perspectivas, las elecciones de 1973 eran la última oportunidad de la democracia para sobrevivir, tal como el Presidente C. A. Pérez lo reiteró durante su campaña electoral⁸⁷, y el electorado supo captar los peligros envueltos en la situación

87 Por ejemplo, en octubre de 1973 el Presidente C. A. Pérez señaló: "Si en los próximos cinco años de Gobierno no somos capaces de dar una medida diferente a la capacidad del sistema democrático, podremos estar seguros que se abrirán caminos diferentes cuyas consecuencias ahora son impredecibles." V. en *El Nacional*. Caracas, 23 de octubre de 1972. En este mismo sentido, el Senador (Ramón J. Velásquez al apoyar la candidatura presidencial de C. A. Pérez, expresaba lo siguiente: "Como uno de los temas centrales de su campaña, Carlos Andrés Pérez, candidato presidencial de Acción Democrática, ha repetido una y muchas veces que el próximo período constitucional constituye la última oportunidad que el pueblo brinda al sistema de la democracia representativa. Estoy

descrita. De ahí la asombrosa polarización de votos formada en torno a los candidatos de los Partidos AD y COPEI⁸⁸.

En efecto, el resultado electoral del proceso de 1973 produjo, en primer lugar, la concentración del 83,5 % de la votación presidencial en los dos principales partidos de centro, AD y COPEI. La polarización de la votación entre estos dos partidos significó en todo caso una opción política electoral asumida claramente por el electorado: la opción por un gobierno reformista democrático, la cual se consolidó por el resto de la votación de centro (URD

de acuerdo con esta afirmación pues es indudable que la etapa que se inicia en marzo de 1974, puede calificarse desde ahora como la más difícil en la vida institucional del país, amenazada por los problemas que crecen y por los intereses extranjeros y nativos que permanentemente conspiran contra la soberanía nacional y contra las medidas que buscan liquidar las formas anacrónicas de nuestra organización social.” V. en *El Nacional*. Caracas, 8 de septiembre de 1973, p. D-2. Cfr. además su opinión en *El Nacional*. Caracas, 4 de noviembre de 1973, p. C-1.

- 88 En un interesante artículo publicado en noviembre de 1973, Pedro Berroeta planteaba lo siguiente: “En las elecciones del 9 de diciembre los venezolanos vamos a elegir o al primer presidente de una nueva Venezuela, o al último presidente de una nueva Venezuela, o al último presidente de un sistema que no funciona”. “Lo que está en juego, pues —y debemos asumir con clara responsabilidad la gravedad del planteamiento— no es la sustitución de un presidente por otro, sea o no del mismo partido, dentro de la continuidad de un esquema de acción. No. Está en juego otra cosa: si Venezuela puede hacer frente a su complejo futuro dentro el régimen de holgada libertad cívica en el cual vivimos desde 1958, o si se requiere el sacrificio doloroso de esa libertad para dar paso a un sistema más eficiente, o que prometa ser más eficiente.” “Esta disyuntiva, a la cual hubiera sido preferible no llegar jamás, es inevitable. A pesar de esa gran amortiguadora de problemas que es la riqueza petrolera, se ha alcanzado el punto crítico de ruptura de los mecanismos y engranajes que han hecho funcionar hasta ahora a nuestra sociedad. Lo sentimos todos y poco a poco va cristalizando en el subconsciente colectivo de la opinión pública, hasta alcanzar ya a las expresiones verbales de la mayoría de los candidatos a la presidencia. Por ello es que cada venezolano debe meditar muy bien los resultados del compromiso que asume al depositar su voto”. “Parte de ese compromiso está, creo yo, en no dividir el voto. Sea cual fuere el candidato de nuestra elección, ese candidato y el grupo que lo apoya, deben recibir las dos tarjetas. Muchos creen que al separar su voto y dar a alguien la tarjeta grande y a sus opositores la pequeña, logran una dirección equilibrada de la nación. Las responsabilidades del nuevo Gobierno deben ser totales porque a él corresponderá a dar un nuevo impulso a la democracia representativa, o enterrarla. Y sólo si se le dan las más amplias posibilidades de acción podrá asumir esas responsabilidades y cumplir los objetivos que todos deseamos”. “El próximo presidente debe tener un sólido respaldo en el Congreso desde el momento mismo de su elección, porque está equivocado si cree que logrará la mayoría necesaria negociando alianzas con otros partidos. No que sea imposible pactar sino que ese pacto, como lo sabemos por desolada experiencia, irá en desmedro de la acción ejecutiva. Toda negociación de poder a poder implica un compromiso, y todo compromiso se paga, es decir, lo paga el pueblo venezolano.” “Pocas veces en nuestra historia, pienso, elecciones como las que vienen han revestido tanta importancia para el destino de nuestro país y me atrevo a pedir a los demás venezolanos que tomemos conciencia de que el 9 de diciembre se inicia una hora que no me atrevo a llamar “estelar”, como diría Zweig, porque puede ser crepuscular. En toda, América está en crisis la libertad: aprovechemos la oportunidad que aún tenemos para salvarla en nuestro país.” V. “¿El Último Presidente?” en *El Nacional*, Caracas, 9 de diciembre de 1973, p. C-1.

y FDP) hasta alcanzar el 88 % del electorado en las elecciones presidenciales y el 79 % en las parlamentarias. La votación de la izquierda disminuyó en 1973 en relación con la obtenida en 1968, aún cuando con la participación de un número mayor de partidos políticos: en la extrema izquierda, el MIR y en la izquierda democrática el MAS, el PCV y el MEP, alcanzando un total equivalente al 12,45 % de la votación. La derecha, por su parte, estuvo integrada por una multitud de partidos que giraron básicamente en torno a los supuestos votos perezjimenistas, habiendo obtenido un 6,88 % de los votos, aproximadamente, porcentaje en el cual el partido CCN obtuvo la mayor proporción (4,30 %).

Ahora bien, comparando los resultados electorales de 1968 con los de 1973, resulta que a nivel de candidatos presidenciales, el Presidente Caldera (COPEI) obtuvo en 1968 el 29,13 % de los votos, con una diferencia respecto del candidato presidencial de AD (28,24 %) de 0,8 %; en tanto que en 1973, el Presidente C. A. Pérez (AD) obtuvo el 48,77 % de los votos, con una diferencia respecto del candidato presidencial de COPEI (36,79 %) del 12,03 %. En todo caso, ambos partidos aumentaron considerablemente su votación, muy por encima del solo porcentaje de crecimiento vegetativo de la población (11 %): COPEI pasó de 1.083.712 votos para la presidencia en 1968 a 1.598.989 votos en 1973; y AD pasó en el mismo lapso de 1.050.806 votos para la presidencia en 1968, a 2.122.427 en 1973, es decir un aumento del 50 % en COPEI y del 100 % en AD.

Ahora bien, habiendo sido el crecimiento vegetativo de la población electoral de un 11 %, aproximadamente, de los votos⁸⁹, es indudable que el fenómeno de la polarización produjo un cruzado trasvase de votos de muchos partidos que obtuvieron una votación destacada en 1968 hacia los Partidos AD y COPEI y hacia los partidos políticos, como el MAS y el PNI, que participaron por primera vez en las elecciones de 1973. En vista de la imposibilidad de establecer hacia qué partidos se canalizaron los votos

89 A nivel de votos válidos para los cuerpos representativos (tarjetas pequeñas), en 1968 hubo 3.678.084 votos; y en 1973, 4.136.630 votos, lo que da una diferencia de 458.546 votos, es decir, un 11 % aproximadamente (*Cfr.* las cifras en CSE, Memoria y Cuenta 1969. Caracas, 1969, p. 119; y las informaciones suministradas por el CSE, en *El Nacional*. Caracas, 14 y 15 de diciembre de 1973).

ELECCIONES DE 1973

Partidos	Nº de votos Elección Presidencial	Nº de votos Elección Parlamentaria	%	Nº de Diputados
TOTAL.....	4.351.444	4.136.630		200
Izquierda				
MIR	22.522	42.102	1,01	1
MAS.....	150.947	216.473	5,23	9
PCV.....	28.403	49.453	1,19	2
MEP.....	180.199	207.785	5,02	8
Centro				
URD.....	126.401	132.780	3,20	5
COPEI.....	1.453.418	1.252.761	30,28	64
FDP.....	32.863	51.347	1,24	-
AD.....	1.998.674	1.833.730	44,32	102
IP.....	19.263	25.928	0,62	-
Derecha				
OPINA.....	31.733	30.531	0,73	1
FND.....	5.845	10.713	0,25	-
PNI.....	23.324	29.226	0,70	1
CCN.....	-	178.089	4,30	7
PSY.....	11.193	11.462	0,27	-
FUN.....	-	14.604	0,35	-
MAN.....	8.665	11.746	0,28	-

juveniles que se manifestaron por primera vez en 1973⁹⁰, y teniendo en cuenta además, que el 60 % del electorado en 1973 era menor de veinticinco años

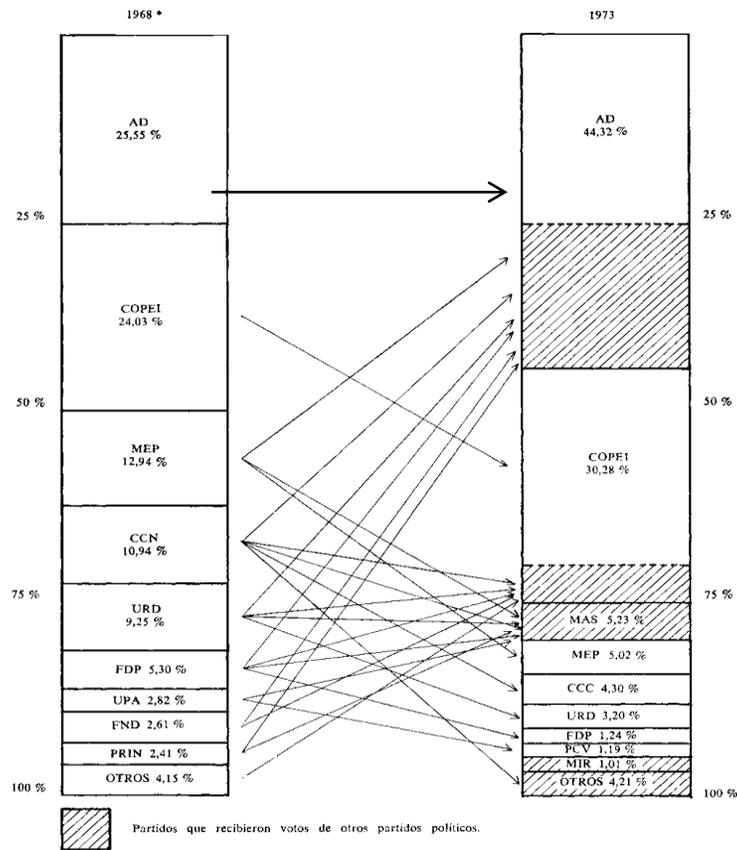
90 Que conformaron casi todos los 458.546 nuevos votantes de 1973 para los cuerpos representativos.

y el 80 % menor de treinta años⁹¹, podría realizarse un ensayo de análisis del transvase de votos efectuado entre 1968 y 1973 partiendo del supuesto de que algunos partidos “ganaron” votos y otros “perdieron” entre los dos procesos electorales. En esta forma, y como se puede apreciar gráficamente del cuadro anexo⁹², los partidos que en 1973 “recibieron” votos como consecuencia de la polarización, fueron básicamente AD y COPEI. Además también recibieron votos provenientes de partidos existentes en 1968, los partidos políticos que participaron por primera vez en las elecciones de 1973: MAS, MIR y PNI. En particular, puede considerarse que el MAS fue, junto con AD y COPEI, el gran receptor de votos provenientes de todos los partidos que en 1968 estuvieron en la izquierda y de algunos de centro, como el FDP y URD. Puede decirse, por otra parte, que de los votos que recibió AD en el “transvase”, la mayoría provino de la antigua votación del MEP, URD y el FDP; y de los votos que COPEI recibió en 1973 por sobre su votación de 1968, fundamentalmente puede estimarse que provinieron básicamente de la CCN y del FND. Al contrario, comparando los resultados electorales de 1968 con los de 1973, puede considerarse que los grandes “dadores” de votos fueron el MEP, URD, FDP, el UPA y el PRIN. Los votos del MEP de 1968 puede estimarse que se distribuyeron en 1973, entre su propia votación y el caudal de AD y el MAS; los votos de URD sufrieron una distribución similar, agregando al COPEI como “receptor”, y en igual situación presumiblemente se distribuyeron los votos de URD.

91 En este sentido Rodolfo Quintero ha destacado lo siguiente: “En vísperas de las votaciones se anunció oficialmente que Venezuela estaba poblada por once millones quinientos diecinueve mil quinientos ochenta y dos (11.519.582) personas de ambos sexos, de las cuales más de la mitad (56%) tienen menos de veinte años. Por otra parte, las estadísticas, teniendo en cuenta normas vigentes de nuestra llamada democracia representativa que conceden derecho a votar a los hombres y mujeres con una edad mínima de 18 años, establecen que un sesenta por ciento de los electores (60%) está formado por jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y 25 años. O sea que el 9 de diciembre la juventud nacional podía depositar en las urnas electorales más de dos millones y medio (2.500.000) de votos válidos, y con ellos pacíficamente sepultar el sistema”. V. “Los Jóvenes y el Sistema”, *El Nacional*. Caracas, 26 de diciembre de 1973, p. A-4. Sobre este mismo tema V. Senta Essensfeld de Breuer, “Juventud y Elecciones”, *El Nacional*, Caracas, 31 de diciembre de 1973, p. A-4.

92 En el cuadro anexo relativo a un “ensayo de interpretación del transvase electoral 1968-1973”, la columna de 1968 aparece con un 100% igual que la de 1973, pues para efectuar la comparación, presumimos la distribución de los nuevos votantes (crecimiento vegetativo) en la misma proporción que los votos recibidos por los partidos políticos de 1968. En esta forma, hemos efectuado la “conversión” de los votos de 1968 en valor de votos de 1973 (agregados porcentualmente el crecimiento vegetativo), resultando que la distribución entre los partidos de estos votos “convertidos” (o si se quiere, de estos votos de 1968 con “valor” de 1973), queda exactamente igual. De lo contrario la comparación aproximada que queremos efectuar resultaría sumamente laboriosa y difícil, dentro de la inexactitud que supone la suposición.

ENSAYO DE INTERPRETACIÓN DEL “TRANSVASE” ELECTORAL 1963-1973*



* V. la explicación dada en la nota número 92 de este capítulo 11, p. 307.

Por otra parte, debe señalarse que en el proceso electoral de 1973, también hubo todo un movimiento de opinión que propugnaba la abstención electoral y el voto nulo como voto “anti-sistema”; actitud que si bien contó con el apoyo de algunos sectores de izquierda, otros la criticaron⁹³. Lo cierto,

93 V. por ejemplo, Jesús Paz Galarraga, “La Izquierda, la Abstención y el OSE”, en El Nacional. Caracas, 8 de febrero de 1973, p. A-4.

en todo caso, fue que si bien la abstención electoral aumentó entre 1968 y 1973, los votos nulos disminuyeron⁹⁴.

El resultado de las elecciones de 1973, en todo caso, como se dijo, no sólo significó el triunfo electoral al candidato del Partido AD, Carlos Andrés Pérez, sino además le aseguró a este partido el control, por mayoría absoluta, del Senado, de la Cámara de Diputados, de la mayoría de las Asambleas Legislativas de los Estados y de casi todos los Concejos Municipales de la República⁹⁵. La mayoría sustancial de la votación lograda por C. A. Pérez correspondió, por supuesto, a los votos emitidos a través de las listas de Acción Democrática, en las cuales salieron electos los máximos dirigentes de los partidos y grupos políticos que le dieron apoyo electoral⁹⁶. En el caso de la votación de COPEI, en 1973, este partido se configuró como la segunda fuerza política nacional, y la primera de oposición⁹⁷, y asimismo, a través de sus listas electorales salieron electos dirigentes de los partidos que le habían dado apoyo electoral. Respecto de estas alianzas del Partido PRN con AD y del Partido FDP con COPEI, el resultado electoral mostró lo poco que aportaron a los partidos AD y COPEI y, en cambio, lo mucho que obtuvieron, llegando a proporciones inconcebibles en el caso del pacto COPEI-FDP⁹⁸.

Ahora bien, hemos señalado que como resultado del proceso electoral de 1973, puede decirse que se completó el proceso de consolidación de las posi-

94 La abstención electoral en 1968 fue de 5,59% y en 1973 de 7,57%; en cambio, los votos nulos bajaron de un 5,34% en 1968 a un 3,99% en 1973. V. las informaciones de Luis Rojas Vásquez, en *El Nacional*. Caracas, 17 de diciembre de 1973, p. D-1. Ciertamente, que entre las causas de la disminución del porcentaje de votos nulos está la modalidad adoptada de “Boleta Única” de votación, la cual evitó muchos errores en el acto de depositar el voto. Cfr. las informaciones de Luis Rojas Vásquez, en *El Nacional*. Caracas, 18 de diciembre de 1973, p. D-1.

95 De los 42 senadores fijos, AD obtuvo 28 y de los 183 diputados fijos, AD obtuvo 102. V. lo indicado en los capítulos 8 y 9.

96 Es de señalar que en las listas de AD salió electo senador el dirigente del Congreso del Trabajo, José González Navarro (Nueva Esparta), y salieron electos como senador y diputados, respectivamente, los máximos dirigentes del Partido PRN, José Manzo González (Monagas) y Miguel García Makle. En el primer caso, como el Congreso del Trabajo no postuló listas de candidatos separadas, no puede establecerse el caudal de votos que aportó; sin embargo, en el segundo caso aparece como evidente una ganancia inusitada del PNI (un senador y un diputado) en relación a los votos que obtuvo dicho partido a través de sus propias listas: 3.490 votos a escala nacional en tarjetas pequeñas, es decir, el 0,08 por 100 del total de votos válidos.

97 De los 412 senadores fijos, COPEI obtuvo 13 y de los 183 diputados fijos, COPEI obtuvo 64.

98 V. Lo indicado en nota número 96 de este capítulo. En el caso del pacto preelectoral del FDP con COPEI, las elecciones también demostraron –como en el caso del pacto AD-PRN– lo desacertado de la alianza –en cuanto a votos y beneficios obtenido se refiere para los principales partidos políticos: con una votación de 11.142 votos a escala nacional, es decir, el 1,24 por 100 del total, el Partido FDP obtuvo siete (7) diputados a través de las listas de COPEI. En este caso, es evidente el desproporcionado beneficio del FDP: 7 diputados (¡casi el 3 por 100 de los votos en la Cámara de Diputados con solo 1,24 por 100 de la votación!); y la falta de perspectiva política de COPEI.

ciones de centro, que se evidenció durante la década de los años sesenta, en el espectro político del país. A pesar de las deficiencias del sistema electoral y del sistema de partidos, y por sobre ellos⁹⁹, el electorado dejó claramente expuesta en 1973 su opción por soluciones político-democráticas de centro, a través de partidos policlasistas¹⁰⁰. Es decir, en el espectro político venezolano, las soluciones de centro defendidas principalmente por los Partidos AD y COPEI, encontraron el respaldo mayoritario del electorado, con alrededor del 80 % del total de la votación. Con ello se evidenció, por una parte, un apoyo e impulso vigoroso hacia el futuro del régimen democrático, y por la otra la opción clara por soluciones políticas reformistas, que se habían venido clarificando en los últimos años. Esta polarización por el centro y el reformismo democrático¹⁰¹ significó, indudablemente, una reacción electoral contra las soluciones autoritaristas de derecha representadas por el perezjimenismo-desarrollismo, y contra las soluciones de la extrema izquierda increíblemente dividida. Las causas de esta polarización en el centro, ciertamente que son muchas, pero entre ellas vale la pena destacar las siguientes: en primer lugar, la abrumadora propaganda electoral desplegada por AD y COPEI, partidos que hasta cierto punto monopolizaron los medios de comu-

99 En este sentido, por ejemplo, el candidato presidencial en 1973, M.A. Burelli Rivas, señalaba al concluir las elecciones que “electorado corrigió la laguna constitucional que permite ser Presidente de la República a quien saque la mayoría relativa de las votaciones” y que “los resultados barrieron con una serie de partidos. Es decir, lo que no hizo la ley, lo que no hicieron los partidos, reformando la ley, poniendo más exigencias en la aceptación de partidos en el proceso electoral, lo hizo el electorado... Es muy interesante este correctivo que puso el electorado a la debilidad de los partidos, que no han querido dar instituciones políticas, fuertes, firmes y serias”. V. en *El Nacional*, Caracas 13 de diciembre de 1973, p. D-17, Cfr., Rafael Clemente Arraiz “Un pueblo consciente y un Gobierno... *El Nacional*, Caracas, 20 de diciembre de 1973, p. A-4 y R. Escobar Salom, *El Nacional*, Caracas 12 de diciembre de 1973, p. D-12

100 En Venezuela, sólo los partidos policlasistas han tenido oportunidad política, Cfr. D. H. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela*, Princeton, 1973, p. 8.

101 Demetrio Boersner la califica de “triunfo conservador” dentro de un contexto latinoamericano, en “El Triunfo Conservador”, *El Nacional*. Caracas, 28 de diciembre de 1973, p. A-4. En sentido contrario se ha calificado el resultado electoral de 1973 como de “estabilización del sistema”. Por ejemplo, Ramón Escobar Salom ha señalado que “el fortalecimiento del status, se refleja en la estabilización definitiva de las instituciones democráticas para lo que hay que buscar la ampliación de ese mismo status. En ese status deben estar representadas y garantizadas las izquierdas...”, *El Nacional*. Caracas, 12 de diciembre de 1973, p. D-12. En sentido coincidente, Arturo Uslar Pietri ha señalado, que entre las enseñanzas del proceso electoral de 1973, “se afirma la inclinación mayoritaria del electorado venezolano por la posición de centro en el espectro político. Los dos partidos, con frecuencia señalados irónicamente como representantes del sistema, totalizan más del 80 por 100 de los sufragios en una elección que sólo registró un mínimo porcentaje de abstenciones. Esto significa que la inmensa mayoría venezolana cree en la democracia representativa y le confirma de manera arrolladora su confianza. No es nueva esta tendencia. En los tres procesos anteriores celebrados en 1958, 1963 y 1968, la votación sumada de las opciones de centro osciló entre 64 y 88 por 100 del total. Es una tendencia demasiado constante y poderosa para ser ignorada”. V. “Este Pueblo”, *El Nacional*. Caracas, 13 de diciembre de 1973, p.A-4.

nicación social; en segundo lugar, los errores tácticos del denominado perezjimenismo, cuyos dirigentes, fuera del país, pensaron que obtendrían un mayor respaldo electoral participando en las elecciones a través de varios partidos políticos y con varios candidatos; en tercer lugar, la absurda e irracional división de los partidos de izquierda, habiendo llegado el dogmatismo de algunos a colocarlos en líneas de pensamiento del siglo pasado; y en cuarto lugar, la reacción ciudadana contra la multiplicidad de partidos políticos y candidatos electorales sin ninguna oportunidad real de obtener el triunfo. Pero si bien estos factores explican la polarización política por los Partidos AD y COPEI, inesperada en las proporciones resultantes, ello no explica el porqué COPEI perdió el poder. Para contestar esta pregunta, en realidad, habría que determinar por qué COPEI ganó el poder en las elecciones de 1968.

Tal como hemos señalado, en 1968, después de diez años de gobierno de Acción Democrática, COPEI obtuvo el triunfo electoral llevando a la Presidencia de la República a R. Caldera, por un margen de sólo 33.110 votos, en relación al candidato de AD, es decir, por sólo el 0,08 % del total de votos¹⁰², y particularmente por haberse enfrentado a un partido cansado del poder y que venía de sufrir una de sus más voluminosas divisiones. En la votación de Acción Democrática arrastrada por el MEP en 1968, estuvo la clave del triunfo de COPEI, y no en la liquidación de AD como partido popular, como en la época se pensó. Por otra parte, la otra causa del triunfo del Presidente Caldera estuvo en que el voto urbano del centro, y particularmente de Caracas, se canalizó mayoritariamente a través del llamado perezjimenismo, que si bien concurrió a las elecciones para cuerpos deliberantes, no participó en la elección presidencial, y dichos votos fueron básicamente depositados en favor de la única alternativa de poder real por la cual podían optar, la de COPEI. En esta forma, esos factores, unidos al propio ascenso de la democracia cristiana como alternativa de poder en América Latina, y a la novedosa propaganda electoral, provocaron el precario triunfo de COPEI.

Ahora bien, ante esta situación, el poder no estaba asegurado por el solo hecho de realizarse un buen gobierno por el Presidente Caldera, sino que el Partido COPEI tenía que luchar en 1973 contra un partido que sin perder su posición de centro, comenzaba a utilizar en el proceso electoral de ese año muchas de las tácticas y estrategias electorales empleadas por COPEI en 1968. Los cuadros de COPEI permanecieron en el gobierno, y la estrategia electoral se desarrolló con demasiada confianza en la retención del poder, como si el triunfo de 1968 hubiera sido para siempre; en cambio, AD se fortalecía en la oposición y encontraba que los sectores económicos, antiguos aliados de COPEI, ahora manifestaban simpatía por la energía en la democracia. Por otra parte, el Gobierno tomó demasiado partido con el candidato L. Fernández, y éste se solidarizó demasiado con aquél. Se pretendió, en cierta forma, y con criterio errado, plantear el proceso electoral de 1973 como un respaldo o rechazo a la gestión de gobierno del Presidente Caldera, cuando no se trataba en realidad de un plebiscito al Gobierno, sino de su sus-

102 V. lo indicado en el capítulo 8

titución por otro¹⁰³. En todo caso, la estrategia definida por AD de reagrupación de los dispersos votos de antiguos acción-democratistas, dio resultado y los votos que en 1968 se fueron básicamente por el MEP volvieron a Acción Democrática en 1973. En estas condiciones, la mayor parte de los votos polarizados hacia los partidos más importantes, AD y COPEI, se inclinaron favorablemente hacia el primero, dándole un margen de votación sobre el segundo de más del 12 % del total de la votación. Es de advertir además, que si bien en los procesos electorales anteriores hubo “fenómenos electorales”, particularmente con los votos urbanos y en especial de Caracas, en 1973 los Partidos AD y COPEI supieron penetrar por primera vez estas áreas y capitalizaron el voto que anteriormente fue antipartido.¹⁰⁴

Ahora bien, este resultado electoral de 1973, dejando aparte los efectos polarizadores producidos y el cambio de un sistema multipartidista amplio, por uno de partido dominante, como se verá más adelante, trajo una serie de consecuencias en la vida política venezolana que deben destacarse. En primer lugar, la liquidación del mito perezjimenista y la pérdida de esperanzas de cualquier grupo político de tener algún resultado electoral respetable mediante la asunción de posiciones conservadoras y de derecha. Nunca en la historia política del país ningún grupo político ha tenido éxito ni cabida en el sistema ubicándose en la derecha, y si bien por primera vez algunos partidos se autocalificaron de derecha o conservadores, como lo hicieron el PNI y el Movimiento Desarrollista, ello no pasó de ser una ilusión, burlada por el mismo Pérez Jiménez¹⁰⁵. En segundo lugar, la superación en la vida política

103 El propio Presidente Caldera en la víspera de las elecciones dejaba entrever esta estrategia electoral al afirmar. “El pueblo tiene en sus manos la decisión de su destino. Es el pueblo el que va a decidir cómo quiere que se le gobierne. Es el modo de gobernar el país el que está en manos de la ciudadanía...” y agregaba: “En ella habrá vencedores pero no habrá vencidos, porque dentro de la democracia todos tienen un papel que cumplir y porque dentro del sistema de representación proporcional que impera en Venezuela, cada uno va a obtener una cuota de responsabilidad según el número de votos que sea capaz de atraer por voluntad libre del pueblo.” V. Rueda de Prensa del 6 de diciembre de 1973, *El Nacional*. Caracas, 7 de diciembre de 1973, p. D-1. Una semana después, el Presidente Caldera reconocía lo siguiente: “en mi fuero interno, cuando pronuncié esa frase (que “habría vencedores pero no vencidos”), pensaba que los resultados serían distintos de los que efectivamente fueron”. Rueda de Prensa de 13 de diciembre de 1973, *El Nacional*. Caracas, 14 de diciembre de 1973, p. D-1.

104 Cfr. Boris Bunimov Parra, “Las Fluctuaciones Electorales en la ciudad de Caracas”, en UCV, *Estudio de Caracas*, Vol. VIII (Gobierno y Política), tomo I, Caracas, 1972, pp. 719 y ss. D.H. Levine manifestaba, con razón sus dudas sobre el futuro de la capacidad del sistema político venezolano, si los Partidos AD y COPEI no lograban penetrar el voto urbano, particularmente el de Caracas, *op. cit.*, p. 256. En las elecciones de 1973, contra todas las previsiones (Cfr. S. A. Bonomo, *Sociología Electoral en Venezuela. Un Estudio sobre Caracas*, *cit.*, p. 183), p. 183), los Partidos AD y COPEI capitalizaron el 85,77 por 100 de los votos en el Distrito Federal (46,05 por 100, AD y 39,72 por 100, COPEI), correspondiendo el tercer lugar al MAS con un 9,03 por 100. Cfr. Las informaciones en *El Nacional*, Caracas, 15 de diciembre de 1973, p. D-21.

105 Todos los observadores de la historia política venezolana coinciden en apreciar que: “En Venezuela se considera como una deshonra llamarse conservador.” V. Laureano Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático*. Caracas, 1952, p. 195. J. A.

venezolana de las candidaturas presidenciales independientes tan “inventadas” en los últimos procesos electorales, con grupos o partidos políticos creados ad hoc. Con el fracaso definitivo de la candidatura de M. Burelli Rivas y de M. García Villasmil no podrá pensarse en el futuro en la construcción artificial de candidatos presidenciales. En tercer lugar, el rechazo definitivo de soluciones de izquierda dogmática tradicional con el descalabro del PCV y del MIR, y el ascenso de una corriente socialista marxista moderna, dentro del sistema democrático, con el surgimiento del Movimiento al Socialismo (MAS), a pesar de la división de las izquierdas¹⁰⁶. Dentro de este panorama, parecía evidente entonces que las opciones que el espectro político venezolano planteaba para el futuro se reconcentraban hacia el centro y la izquierda¹⁰⁷. En el centro, las alternativas estaban orientadas por la vía reformista: la social-democracia de AD y la democracia cristiana de COPEI. Los otros partidos de centro no tenían otra alternativa que acoplarse a estas opciones. En la izquierda, la alternativa estaba en un movimiento socialista, no dogmático, dentro del sistema democrático y partiendo de la difícil tarea de integrar la izquierda¹⁰⁸. En todo caso, dentro de los efectos inmediatos que tuvo el resultado electoral de 1973 estuvo la concentración y reducción de las opciones electorales¹⁰⁹, lo cual debía ser institucionalizado por la reforma del sistema electoral y de partidos¹¹⁰. Pero aun antes de una institucionalización de este tipo, en relación a la atomización política y el pluripartidismo

Silva Michelena, en este sentido, ha señalado también que: “En Venezuela ningún partido político respetable se considera asimismo como conservador. Cuando más declaran que son centro-derecha.” V. “Nacionalismo en Venezuela”, en F. Bonilla y J. A. Silva Michelena, *Cambio Político en Venezuela. Exploraciones en Análisis y Síntesis*, Caracas, 1967, p. 124, Cfr. Ramón J. Velásquez, *El Nacional*, Caracas, 4 de noviembre de 1973, p. C-1.

- 106 Con razón ha señalado R. Escobar Salom que en “Venezuela el porvenir de la izquierda está dentro de la democracia, dentro del ambiente del status democrático. Es allí donde tiene que luchar, discutir, esclarecer”, en “La Izquierda en el Status”, *El Nacional*, Caracas, 21 de diciembre de 1973, p. A-4.
- 107 Cfr. La apreciación de R. Escobar Salom, quien ha sostenido reiteradamente que en Venezuela hay lugar solo para “tres grandes familia: la social-democracia, la democracia cristiana y la izquierda”. V. *El Nacional* (entrevista de Guillermo Pantín) Caracas, 19 de junio de 1972, p. D-2; “Carlos Andres Pérez, una voluntad y una esperanza”, *El Nacional*, Caracas, 15 de diciembre de 1973, p. A-4; *El Nacional* (entrevista de J. Lossada Rondon), Caracas, 16 de diciembre de 1972, p. C-1; y *El Nacional* (entrevista de Guillermo Pantín), Caracas 12 de diciembre de 1973, p. D-12-
- 108 Sobre la discusión de la integración o unificación de la izquierda, una vez concluido el proceso electoral, v. las posiciones antagónicas del MAS, PCV y MEP en las declaraciones del Secretario general del MAS, Pompeyo Márquez; del Secretario general de la Nueva Fuerza, J. Herrera Oropeza; y del dirigente del PCV, Radamés Larrazábal, en *El Nacional*, Caracas, 17 de diciembre de 1973, P. D-16; 19 de diciembre de 1973, p. D-2; y 29 de diciembre de 1973, p. D-5, respectivamente. V. además, la propuesta del candidato presidencial del MEP, Jesús Ángel Paz Galarraga, en “El Camino a Seguir”, *El Nacional*, Caracas, 3 de enero de 1974, p. A-4.
- 109 Cfr. Arturo Uslar Pietri, “Este Pueblo”, *El Nacional*, Caracas, 13 de diciembre de 1973, p. A-4.
- 110 V. lo indicado en el capítulo 9 y lo que se señala en la última parte de este capítulo.

existente antes de las elecciones de 1973, éstas provocaron un efecto inmediato: la extinción de todos aquellos partidos políticos que obtuvieron menos del 1% de los votos, lo cual trajo como consecuencia la supervivencia, después de 1973, de sólo nueve partidos¹¹¹, y con ello, el establecimiento de alternativas más serias y definidas en el espectro político venezolano.

Pero, por supuesto, el efecto de mayor relevancia que produjo el triunfo electoral de AD, y paradójicamente el más peligroso, fue la obtención por dicho partido de un control, con mayoría absoluta, de los votos en las Cámaras Legislativas, lo cual, en un sistema de gobierno presidencial con sujeción parlamentaria como el venezolano¹¹², le daba a dicho partido la posibilidad cierta y efectiva de gobernar —y solo— y de transformar las estructuras políticas, económicas y sociales que el país tanto requería. Ello no sólo constituía la gran oportunidad que partido alguno había tenido en Venezuela, sino una gran responsabilidad¹¹³, que la oposición prometía exigir¹¹⁴. Al iniciar su

111 Los Partidos que conforme al artículo 26 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones no deberán renovar su nómina de miembros íntegramente (lo que equivale a un registro de nueva nómina), y por tanto, que sobrevivieron, fueron, siguiendo los porcentajes electorales obtenidos en las elecciones parlamentarias, los siguientes: en la izquierda: MAS (5,23 por 100), MEP (5,02 por 100), PCV (1,19 por 100) y MIR (1,01 por 100); en el centro: AD (44,32 por 100), COPEI (30,28 por 100), URD (3,20 por 100) y FDP (1,24 por 100); y en la derecha: CCN (4,30 por 100). *Cfr.* Las cifras en *El Nacional*, Caracas, 14 de diciembre de 1973, p. D-20, y 15 de diciembre de 1973, p. D-1. Si se hubiera aplicado la propuesta de AD de aumentar el porcentaje del 1 por 100 previsto en la Ley a 2,5 por 100, solo hubieran sobrevivido los partidos MAS, MEP, AD, COPEI, URD y CCN. *Cfr.* La información de *El Nacional*, Caracas, 18 de agosto de 1973, p. D-1.

112 V. lo indicado en el capítulo 12.

113 Esto lo señalaban los mismos líderes del Partido AD: “Nos damos cuenta que este mandato que nos ha dado el pueblo para gobernar sin ningún tipo de cortapisas u obstáculos, implica para nosotros una gran responsabilidad” decía el Secretario general del Partido AD al conocerse los resultados electorales, v. *El Universal*, Caracas, 15 de diciembre de 1973, pp. 1-22. El Presidente Caldera, por otra parte, al destacar la “gran responsabilidad” que tenía el Partido AD, contrastando la mayoría que éste había obtenido con la minoría que a él lo había elegido, decía: “lo que hagan o no, va a estar totalmente sobre sus hombros, desde luego que el concurso del ejercicio del Poder Ejecutivo y de la rama legislativa los colocan ante una situación que, históricamente, es delicada”. V. Rueda de Prensa del 13 de diciembre de 1973, *El Nacional*, Caracas, 14 de diciembre de 1973, p. D-1. *Cfr.* en igual sentido las diversas opiniones políticas en *El Nacional*, Caracas, 13 de diciembre de 1973, p. D-13.

114 El Partido COPEI, en efecto, en el documento oficial emitido por su Directorio al concluir las elecciones expresaba que: “Esta circunstancia (mayoría parlamentaria), por sí sola compromete más al presidente electo y a su partido a dar total y estricto cumplimiento a los compromisos contraídos durante la campaña. El cumplimiento de las promesas electorales se facilita más cuanto que hoy la nación goza de un pleno estado de derecho, con estabilidad en las instituciones y ejercicio cabal de sus libertades; de una prosperidad económica inigual, con ingresos fiscales cada vez más crecientes gracias a la política de nacionalismo democrático; y con una paz social derivada del reconocimiento y defensa de los derechos y reivindicaciones de la clase trabajadora.” V. *El Nacional*, Caracas, 20 de diciembre de 1973, p. D-1. Esto lo ratificaron además dirigentes de COPEI como L. Herrera Campins:

gobierno, el Presidente C. A. Pérez tenía la gran posibilidad de hacer realidad toda la plataforma reformista propia de la social-democracia, lo cual, por supuesto, implicaba la realización de una serie de reformas sociales y económicas que lesionarían a los grupos económicos tradicionales del país. En la realización de estas reformas estaba el gran reto¹¹⁵ del Presidente C. A. Pérez y del Partido Acción Democrática, cuya asunción muchos sectores de izquierda dudaban¹¹⁶.

La tarea que el Gobierno de Acción Democrática tenía por delante a partir de 1974, a pesar de la mayoría parlamentaria y de los enormes recursos de que se disponía, además de que era compleja y difícil¹¹⁷, era ciertamente una

“Debemos prepararnos —decía— para reclamar del nuevo gobierno cada una de las promesas que el candidato presidencial hizo a todos los sectores del país. Debemos llevar la ofensiva en el orden de la transformación de nuestro ordenamiento político-jurídico y de nuestra realidad económico-social.” V. en *El Nacional*. Caracas, 18 de diciembre de 1973, p. D-1.

- 115 Simón Alberto Consalvi, en este sentido, era optimista: “La experiencia venezolana abre perspectivas ciertas y la profundización de reformas sociales afianzará el modo de vida escogido en nuestro país... El reto más grande planteado a los venezolanos a partir de 1974, es el de demostrar hasta dónde el régimen democrático puede ser efectivamente popular.” V. “América Latina, la alternativa democrática”, *El Nacional*. Caracas, 16 de diciembre de 1973, p. A-6. Por su parte, Alfredo Tarre Murzi advertía que “el futuro será grave y sombrío si nuestra democracia no se decide a romper las estructuras anacrónicas de la economía venezolana y el sistema político no garantiza cabalmente la liquidación de la marginalidad de los densos sectores populares que no disfrutan de la riqueza del país”, v. “Las elecciones del 9 de diciembre”, *Revista Semana*. Caracas, 13-19 de diciembre de 1973, p. 14.
- 116 El candidato presidencial del MEP, J. Paz Galarraga, antiguo Secretario general de AD, en este sentido observaba que: “Seguramente AD, que en lo teórico tiene la segunda gran ocasión de su vida para cambiar al país, al contar con mayoría parlamentaria, no resistirá en la práctica las tremendas presiones de quienes gastaron tantos millones de bolívares en su favor; y ello ha de suceder pese al deseo de individualidades de ese partido y de muchos cuadros medios y de base. A su debido tiempo se presentarán importantes contradicciones, en cuyo caso privará el criterio rechazante de los de mayor influencia en esa organización. Algo similar ocurrió en el pasado. Es cierto que las épocas son diferentes, pero existen leyes de la dinámica social que se cumplen en forma inexorable, no obstante la voluntad de los hombres. Esta aseveración no es la repetición de un simple cartabón dogmático; es una realidad comprobada en escala universal. Basta citar el hecho, por lo demás público y notorio, de que grupos económicos de la alta burguesía nacional y del capital monopolista foráneo, que hace años eran enemigos jurados de AD, hoy son simpatizantes fervorosos. ¿Quiénes han cambiado? Lo más grave para el partido victorioso es que no podrá aducir que el Parlamento boicoteó sus planes, ni tampoco señalar la escasez de recursos fiscales, debido a los fabulosos ingresos derivados del petróleo. Continuará el desempleo, el alto costo de la vida, la inseguridad personal, el gran déficit de viviendas y el no acceso de todos los venezolanos a la salud y a la educación. Para solucionar estos dramáticos problemas se requiere un cambio a fondo de la actual estructura económica de la sociedad, y AD no está en condiciones de hacerlo, aun cuando algunos de sus dirigentes piensen que sí pueden.” V. “Millón y Medio de Votos Prestados”, *El Nacional*. Caracas, 20 de diciembre de 1973, p. A-4 Cfr. Demetrio Boersner, “El Triunfo Conservador”, *El Nacional*. Caracas, 28 de diciembre de 1973, p. A-4.
- 117 El Presidente C. A. Pérez estaba consciente de “la inmensa suma de dificultades que voy a tener que enfrentar durante el ejercicio de mi mandato” y entre ellas destacaba como “la mayor dificultad” la administración de la abundancia

tarea peligrosa. La asunción del Gobierno con un poder político y económico *ab initio* de tal significación, podía producir el renacimiento del sectarismo y exclusivismo en el ejercicio del mismo, que en situaciones similares había producido la caída de Acción Democrática por el golpe militar de noviembre de 1948¹¹⁸. La lección de aquella experiencia, ciertamente que había sido aprendida, y de allí que a pesar de la mayoría parlamentaria obtenida por R. Betancourt en 1958, se recurriera a un sistema de gobierno de coaliciones de partido —Pacto de Punto Fijo—, que se prolongó hasta 1968 —Pacto de la Ancha Base—¹¹⁹. Por ello, además, frente al gobierno monopartidista —a pesar del sistema de “coincidencias” parlamentarias— del Presidente Caldera, el candidato de Acción Democrática antes y después de la elección, insistió en que su Gobierno no sería monopartidista ni exclusivista, sino de consenso nacional¹²⁰. Esta, indudablemente, sería una de las mayores dificulta-

económica, que “ha sido un factor perturbador para que en el país se desarrolle un sentido cabal de la solidaridad social” y “un factor corruptor de nuestro país”. V. Discurso ante la Asociación Venezolana de Ejecutivos, *El Universal*. Caracas, 19 de enero de 1974, p. 2-1.

118 V. lo indicado en los capítulos 7 y 10. V. además las motivaciones del Golpe Militar del 24 de noviembre de 1948, en *Documentos oficiales relativos al Movimiento Militar del 24 de noviembre de 1948*, Caracas 1949, pp. 19, 20, 30 y 42.

119 V. lo indicado en el capítulo 10. *Cfr.* D. H. Levine, *op. cit.*, p. 259.

120 *Cfr.*, por ejemplo, lo expresado por el Presidente C. A. Pérez en sus conferencias de prensa del 11 y 12 de diciembre de 1973 en *El Nacional*. Caracas, 12 y 13 de diciembre de 1973, pp. D-1 y D-7, respectivamente. Asimismo, en su discurso en el acto de su proclamación como Presidente electo por el CSE expresó claramente: “La colectividad política de la cual formo parte ha obtenido una amplia y segura mayoría, suficiente para respaldar la acción del Gobierno. Pero esta victoria que tanto nos complace no será título para el exclusivismo en el ejercicio del Poder, ni será base para que se nos forme una visión sectaria, angosta e incompleta del país. En el momento en que se me proclama como Presidente electo de la República ratifico plena y cabalmente mi compromiso de que haré un Gobierno de consenso y sustentado por el mayor número posible de áreas concertadas y de que mi Gobierno no ahorrará ningún esfuerzo para hacer crecer la mayor superficie posible de coincidencias, ya sea en el orden de la vida política o en el área de las actividades sociales y económicas” (subrayados nuestros). V. en *El Nacional*. Caracas, 22 de diciembre de 1973, p. D-1.

des del Presidente y en ella estaban sus mayores peligros¹²¹, pues implicaba enfrentarse con lo que se denominó el “Poder Adeco”¹²².

En todo caso, es evidente que los resultados de las elecciones de 1973 han tenido repercusiones aun cuando sean temporales, en el sistema de partidos venezolano. Este, si bien no ha dejado de ser un sistema multipartidista, en 1973 ha pasado de ser un sistema multipartidista amplio, de coaliciones de partidos¹²³ en el cual no había un partido dominante, a constituirse —por fuerza de la polarización electoral— en un sistema multipartidista con partido dominante¹²⁴. Lo invariable en el sistema político venezolano ha sido el carácter multipartidista del sistema de partidos, influido por el sistema electoral de representación proporcional; pero el mismo no ha permanecido idéntico desde 1946. Al contrario, en las elecciones de 1946, 1947 y 1958 fue un sistema de partido dominante, pues Acción Democrática obtuvo en todas ellas un porcentaje superior al 40 % de los votos en la Cámara de Diputados; se transformó en un sistema multipartidista abierto en 1963 y en 1968, oportunidades en las cuales ningún partido alcanzó la proporción indicada, y volvió a convertirse en 1973 en un sistema de partido dominante con el triunfo de Acción Democrática. Sin embargo, en 1973, el carácter multipartidista no se atenuó, sino que más bien se acentuó, pues si bien AD controlaba la mayoría absoluta en las Cámaras Legislativas, obtuvieron representación once partidos políticos, el mayor número que registra la historia parlamentaria del

121 V. Eloy Anzola, “Alerta... Sr. Presidente electo”, *El Nacional*. Caracas, 20 de diciembre de 1973, p. A-4. Quizá las primeras muestras del exclusivismo Acción Democrática se evidenciaron en la pugna para la instalación del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda —uno de los dos que integran el Área Metropolitana de Caracas— en enero de 1974, aun antes de la toma de posesión del Presidente C. A. Pérez que llevó al Partido COPEI a denunciar los hechos como manifestación de “una peligrosa tendencia hacia actitudes hegemónicas y sectarias” por parte de AD, v. *El Universal*. Caracas, 19 de enero de 1974, pp. 1-10. Cfr. lo expresado por Ramón J. Velásquez (entrevista de José Hernán Briceño), *El Nacional*. Caracas, 4 de noviembre de 1973, donde señalaba que “en Venezuela es muy peligroso el ensayo de Gobierno de un solo Partido en el poder, más aun cuando crece, con los recursos fiscales, la fuerza del Ejecutivo, que sigue siendo la única fuerza de la vida pública venezolana”, p. C-1.

122 V. Eloy Anzola, “Alerta..., señor Presidente electo”, en *El Nacional*, Caracas, 20 de diciembre de 1973, p. A-4, donde expresaba que El Poder no está en las manos de usted...” “El país, a partir de marzo es el gran prisionero de Acción Democrática” y “Usted, por nuestra Constitución, es un preso más. El país soportará muy mal, pero muy mal, la dictadura de un partido único”, por lo que concluía alertándolo en el sentido de que además de las difíciles funciones de gobierno “tendrá que enfrentarse con el Poder Adeco”.

123 V. Juan Carlos Rey, “El Sistema de Partidos Venezolano”, *Revista Politeia*, número 1, Instituto de Estudios Políticos. Caracas, 1972, p. 219. Cfr. Péter Ranis, “A Two-Dimensional Typology of Latin American Political Parties”, en Robert Tomaseck (ed.), *Latin American Politics*. N. Y., 1970, p. 227.

124 Antes de 1973 el sistema de partidos venezolano, según la clasificación de R. H. MacDonald, no era un sistema multipartidista de partido dominante (Multi-Party Dominant), sino abierto (Multi-Party Loose System), pues ningún partido individualmente recibía más del 40 % de la representación en las Cámaras Legislativas. V. R. H. MacDonald, *Party Systems and Elections in Latin America*. Chicago, 1971, pp. 17 y 33 y ss.

país¹²⁵. Las elecciones de 1973, por tanto, no eliminaron, en absoluto, el multipartidismo, ni provocaron el nacimiento de un sistema bipartidista en Venezuela; sólo temporalmente, por efectos de la polarización política, disminuyó la importancia cualitativa de los partidos minoritarios. Si el sistema electoral no se cambia, de nuevo se producirá el ciclo, y el sistema de partido dominante de 1973 se abrirá en un sistema multipartidista amplio¹²⁶.

Esta situación, que produce la participación ilimitada¹²⁷ de partidos y grupos de electores en los procesos electorales, es, como se dijo, consecuencia directa de la legislación electoral y de partidos, aun cuando por supuesto no expresamente prevista en ellas¹²⁸. Ya hemos analizado el sistema electoral venezolano de representación proporcional y hemos formulado la apreciación de que el mismo influye directamente en la conformación de nuestro sistema de partidos¹²⁹. Este, por tanto, no puede ser modificado sin una modificación de aquél, y no puede ser realmente estudiado y comprendido sin una comprensión de aquél. Nuestro sistema multipartidista, por tanto, no es consecuencia de la herencia hispánica de los latinoamericanos que, según algunos, conspira contra los gobiernos democráticos representativos que se intenten establecer en nuestros países¹³⁰; ni la división de nuestros partidos es consecuencia de un supuesto individualismo latinoamericano¹³¹. El sistema multipartidista, influido por el sistema electoral minoritario, más bien produce la inestabilidad de los regímenes democráticos y fomenta el individualismo en las actitudes políticas. Por otra parte, en el mismo sentido, la apreciación del “fraccionalismo” como una característica del sistema de par-

125 En efecto, como ya se vio, en 1973, al igual que en 1968, once partidos políticos obtuvieron representación en las Cámaras Legislativas; en cambio, en 1963 obtuvieron representación, ocho (8) partidos, y en 1958, sólo cuatro (4) partidos. V. lo indicado en el capítulo 10.

126 Coincidimos, por tanto, con la apreciación formulada por Luis A. Pietri, presidente del Consejo Supremo Electoral de Venezuela, al finalizar el proceso electoral de 1973, en el sentido de considerar que la eliminación de partidos por el resultado electoral “es transitoria” por lo que de no modificarse la legislación “volverán a constituirse mediante la obtención de un reducido número de miembro.” V. en *El Universal*. Caracas, 15 de diciembre de 1973, pp. 1-10.

127 Es de destacar, por ejemplo, que para la constitución de un partido político, la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones exige la presentación de una nómina equivalente al 0,5 de la población electoral en 12 circunscripciones electorales (artículo 10, 1), por lo que, por ejemplo, en la circunscripción electoral del Territorio Federal Amazonas, sólo se requerían 42 firmas para constituir el partido en esa dependencia. *Cfr.* las informaciones dadas por Luis A. Pietri, *El Nacional*. Caracas, 28 de noviembre de 1973, p. D-1.

128 V. lo indicado en el capítulo 9.

129 V. lo indicado en el capítulo 10.

130 V., por ejemplo, Charles C. Cumberland, “Political Implications of Cultural Heterogeneity”, en F. B. Pike (ed.), *Freedom and Reform in Latin America*, 1959, p. 70.

131 *Idem*, p. 68.

tidos latinoamericano¹³² tampoco puede considerarse aisladamente del sistema electoral de representación proporcional que ha existido en toda la América Latina¹³³. Multipartidismo, individualismo, fraccionalismo, atomización política, son resultantes de un sistema electoral de representación proporcional que los fomenta¹³⁴, y los efectos atenuadores que puede producir en esos

132 Cfr. Ronald H. McDonald, *op. cit.*, p. 12; Leslie F. Mantgot y otros, *Tableau des Parties Politiques en Amerique du Sud*, Cahiers de la Fondation National des Sciences Politiques. París, 1969, p. 18.

133 V. lo indicado en los capítulos 8 y 9. Es conveniente señalar que la tesis de la influencia directa del sistema electoral sobre el multipartidismo y el fraccionamiento de los partidos, tal como lo hemos advertido (v. lo indicado en las notas número 1 y 2 del capítulo 10), ha sido cuestionada. Por ejemplo, E. Lakeman y J. D. Lambert han indicado que “el número de partidos en un país tiene poca relación con su sistema de votación” por lo que sería más correcto decir, no que la representación proporcional crea partidos, sino que cuando esos partidos han surgido por otras causas (la representación proporcional) les asegura su reflejo en el Parlamento (v. *Voting in Democracies: A study of majority and proportional electoral system*. London, 1959, pp. 149 y 150. Cfr. John G. Grumm, “Theories of Electoral Systems”, en Andrew J. Milnor (ed.), *Comparative Political Parties*. N. Y., 1969, p. 250). En realidad este argumento está contradicho en su misma formulación: si un sistema electoral dado asegura representación en el Parlamento a todos los partidos o grupos que participen en las elecciones, la tendencia será a la creación de tales grupos y partidos o a la división de los existentes; al contrario, en el otro extremo, si un sistema electoral restringe la representación en el Parlamento a los partidos o grupos que tengan una determinada mayoría, la tendencia será la contraria, es decir, a la cohesión y concentración de las fuerzas políticas. El problema, por tanto, del aumento o división de los partidos está directamente relacionado y es consecuencia de la posibilidad o imposibilidad de que todos obtengan representación en el Parlamento, y esto sólo lo determina el sistema electoral aplicable. No puede sostenerse, por tanto, la apreciación de Lakeman y Lambert en el sentido de que “la representación proporcional no fomenta la formación de partidos, sino sólo refleja en el Parlamento las tendencias hacia la fusión o división que puedan existir en un país en el momento de la elección” *op. cit.*, p. 150). Insistimos, este argumento es sofista, pues precisamente si el Parlamento puede llegar a reflejar esas tendencias —y ello sólo puede ser consecuencia de un sistema electoral—, las mismas se producirán a nivel de creación o fusión de grupos o partidos. En Francia, por ejemplo, la única alternativa de la izquierda para lograr representación en la Asamblea es la tendencia hacia la concentración electoral: para competir con un candidato de la mayoría, los partidos de la izquierda, como señala Thorburn, tienen la alternativa de “unirse detrás de un candidato o perder las elecciones” (v. Hugh G. Thorburn. “The Realignment of Political Forces in France”, en Andrew J. Milnor (ed.), *op. cit.*, p. 2512). En efecto, como lo precisa Hermens, “en un sistema electoral mayoritario, el número de candidatos que tienen oportunidad de ganar es restringido. Todos los grupos políticos están conscientes del hecho de que hay un solo camino para triunfar, y es el tener una mayoría absoluta sobre los demás partidos. Sólo un partido que tenga la esperanza de lograrla puede correr el riesgo de luchar sólo en la batalla electoral. Los otros partidos están conscientes de que peleando exclusivamente bajo sus solas banderas, corren el riesgo de traspasarle los puestos en los cuerpos representativos al oponente. Aparte de ello, los votantes con puntos de vista similares estarán preparados para combinarse en apoyo de un mismo candidato” (v. F. A. Hermens, “The Dynamics of Proportional Representation”, en Andrew J. Milnor (ed.), *op. cit.*, p. 220).

134 En un sistema electoral mayoritario, en consecuencia, la tendencia hacia la restricción de partidos es evidente, y su demostración es matemática y concluyente

elementos un fenómeno de polarización electoral son temporales y transitorios, pues los fenómenos polarizadores por sí solos, sin la modificación de la legislación, no son permanentes.

En el caso venezolano, ya hemos analizado los efectos atomizadores del sistema de representación proporcional evidenciados en las sucesivas elecciones habidas desde 1946 hasta 1968¹³⁵ y hemos constatado cómo, a pesar de la polarización electoral de 1973, en esas elecciones obtuvieron representación en el Congreso el mayor número de partidos políticos que jamás la hayan obtenido. Por ello, en el ámbito del sistema de partidos, la consecuencia producida por aquél es la multiplicidad y la división de los partidos¹³⁶.

En efecto, ¿si no hubiera sido por la posibilidad que el sistema electoral otorga de obtener representación parlamentaria, se hubieran creado tantos micropartidos en Venezuela en los últimos años, o se hubieran producido tantas divisiones en los partidos políticos tradicionales? Evidentemente que no. La sucesiva creación de partidos por individualidades políticas a lo largo de nuestra historia electoral hasta 1973 sólo fue posible por la facilidad de su formación y por la factibilidad de lograr la elección en las Asambleas representativas¹³⁷.

Cfr. E. E. Schaffschneider, "The Two-Party System", en Andrew J. Milnor (ed.), *op. cit.*, p. 227, y Donald V. Smiley, "The Two-Party System and One-Party Dominance in the Liberal Democratic State", *idem*, p. 59); al contrario, en un sistema electoral de representación proporcional o minoritario, la tendencia hacia el multipartidismo también es evidente (Cfr. Maurice Duverger, *Les Partis Politiques*. París, /1973, p. 271; Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, 1971, p. 144).

135 V. lo indicado en el capítulo 9

136 V. lo indicado en el capítulo 10

137 En cuanto a lo primero, como se dijo, la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 15 de diciembre de 1964 exige como requisito fundamental para que se otorgue la inscripción de un partido político nacional por el Consejo Supremo Electoral, la presentación de una nómina de integrantes del partido en número no inferior al 0,5 % de la población inscrita en el Registro Electoral Permanente de por lo menos 12 circunscripciones electorales, lo que llevó a afirmar al Presidente R. Caldera, al inicio del proceso electoral de 1973, que "en Venezuela hay más libertad que en cualquier otro país del mundo, para constituir un partido político; que las facilidades que se dan son enormes, de manera que, cualquiera que tenga interés en arrastrar voluntades de sus compatriotas de la vida política del país tiene las más amplias facilidades". V. Rueda de Prensa número 163, *El Nacional*. Caracas, 29 de septiembre de 1972, p. EM. V., un análisis detallado de dicha Ley en Allan-R. Brewer-Carías, "Algunas notas sobre el Régimen Jurídico-Administrativo de los Partidos Políticos en el Derecho Venezolano", en *Revista de Derecho Español y Americano*, número 8. Madrid, 1965. En Venezuela, como en la mayoría de los países latinoamericanos, algunas veces ha estado vigente la apreciación que L. Terán Gómez hacía respecto a Bolivia: "En estos tiempos nada es más simple que fundar un partido político. Para formar un partido político sólo se necesitan tres personas y un objeto: un presidente, un vicepresidente y un secretario y un sello de goma. El partido puede andar inclusive sin el vicepresidente y el secretario. Ha habido casos en los cuales la existencia de sólo el sello de goma ha sido suficiente"; Luis Terán Gómez, *Los Partidos Políticos y Su Acción Democrática*. La Paz, 1942, páginas 50 y 51, *cit.*,

Por otra parte, el personalismo, que también se señala como característica de los partidos políticos latinoamericanos¹³⁸, y que en general no escapa a ningún sistema de partidos en los cuales siempre la influencia de un hombre es decisiva¹³⁹, en Venezuela, por la posibilidad de obtener fácil representación electoral, ha originado los hombres-partido, que con mayor o menor densidad han poblado el Congreso, las Asambleas Legislativas y los Concejos Municipales en los últimos años.

Pero aparte de la facilidad de constitución de partidos, el sistema venezolano se caracteriza también por una tendencia evidente hacia la división de los partidos, también bajo la influencia del sistema electoral minoritario que facilita la obtención de representación en las Asambleas. En efecto, por ejemplo, las sucesivas divisiones sufridas por el Partido AD desde 1960 no fueron producto del individualismo latino¹⁴⁰, y a pesar de que las mismas se efectuaron en base a alegaciones ideológicas, ellas fueron posible porque afectaban sustancialmente la elección de los fraccionalistas a las Asambleas representativas. Dejando a salvo la división que originó el MIR, partido que no participó directamente en los procesos electorales anteriores a 1973, en los otros casos, las divisiones quizá no se hubieran producido de existir un sistema electoral mayoritario que hubiera condenado a los grupos fraccionalistas a la inexistencia, por la dificultad de obtener representación actuando separadamente.¹⁴¹ En un sistema de esa naturaleza, la lucha de los grupos fraccionalistas se hubiera tenido que concentrar dentro del partido, y ¿quién podría negar que a la vuelta de los ocho años que separan la división del MIR y de la del MEP de Acción Democrática, la orientación del partido AD no hubiera podido ser similar a la que tuvo en 1945, de haber permanecido todos los grupos que se separaron, luchando, dentro del Partido? En todo caso, cierto es que de haber sido eso así, la situación de AD no sería la de un partido de centro como el que en 1973 compitió en el proceso electoral. Tan fomentado está el fraccionalismo partidista por el sistema electoral y la posibilidad de los grupos separados de obtener representación aisladamente, que en

por W. W. Pierson and F. Gil, *Governments of Latin America*. McGraw-Hill, 1957, p. 318.

138 V. R. H. McDonald, *op. cit.*, p. 10; George I. Blanksten, "Political Groups in Latin America", en John H. Kautsky (ed.), *Political Change in Underdeveloped Countries: Nationalism and Communism*, 1967, p. 147; Leslie F. Manigot, en *Tableau des Partis Politiques en Amerique du Sud*, *cit.*, p. 17, y Federico Gil, *Instituciones y Desarrollo de América Latina*. Buenos Aires, 1966, p. 106.

139 V. las referencias de M. Duverger, *op. cit.*, pp. 161 y ss. a la "Tendencia Autocrática" de la dirigencia de los partidos políticos. V. además, por ejemplo, el reciente estudio de J. C. Colliard, *Les Républicains Indépendantes*, Valéry Giscard d'Estaing, París, 1971.

140 Como parece indicar Leslie F. Manigot, *loc. cit.*, p. 18.

141 Debe destacarse, además, que en la misma línea de los efectos fraccionalistas en los partidos, que produce el sistema electoral, están las sucesivas divisiones de los partidos y grupos que se autocalificaron de perezjimenistas: en las elecciones de 1968, básicamente sólo el Partido CCN participó bajo la bandera del ex-dictador; sin embargo, antes de las elecciones de 1973 se habían registrado seis (6) partidos de orientación perezjimenista.

aquellos casos en que, por la dinámica electoral, aquella facilidad de obtener representación en las Asambleas ha estado amenazada, los micropartidos o los hombres-partido han regresado al seno del partido matriz: fue el caso en las elecciones de 1973 de la alianza y posterior integración del PRN en Acción Democrática, y de la alianza con este mismo Partido, del grupo sindical Congreso del Trabajo, el cual si bien separado del MEP, estaba compuesto por antiguos acción-democratistas. Fue el caso también del partido FDP, que al fallar su intento de pactar electoralmente con AD, hizo una alianza electoral con COPEI, obteniendo una desproporcionada ganancia poselectoral. En todo caso, es de observar que estas alianzas circunstanciales de última hora no sumaron votos, porcentualmente hablando, al partido receptor, ni remotamente similares a los votos que obtuvieron en elecciones anteriores¹⁴². Fueron alianzas de sobrevivencia política que tuvieron como cómplices a los dos partidos principales AD y COPEI

Ahora bien, la multiplicidad de partidos políticos, como característica del sistema político venezolano, en nuestro criterio, no sólo ha afectado la esencial función de los partidos en todo régimen democrático, sino que ha conspirado contra los propios partidos y contra aquél.

En efecto, una de las características del sistema político venezolano con posterioridad a 1958 ha sido la monopolización del juego y la vida política por los partidos¹⁴³, es decir, los partidos se han consolidado como los instrumentos de organización de la ciudadanía y a la vez de conversión de las exigencias populares en políticas específicas de gobierno¹⁴⁴. En otras palabras, los partidos políticos en Venezuela se han configurado como los instrumentos exclusivos para la formación del Gobierno, por lo que no se agotan en sí mismos. Por ello, cuando el sistema electoral y de partidos no contribuye a la formación de gobiernos con reales posibilidades de gobernar, como sucedió en los procesos electorales de la década de los sesenta, sino que se agota en dar representatividad dispersa, atomizada e incoherente a las más variadas fracciones y opiniones, el sistema de partidos se encuentra en la incapacidad de cumplir su función esencial de convertir los deseos y expectativas de una masa electoral en alternativas viables de gobierno.

El sistema de partidos, en esta forma configurado, no sólo no contribuyó a resolver la crisis que está planteada en nuestro país por el rápido cambio a que ha estado sometido, sino que evidentemente contribuyó a agravarla¹⁴⁵.

142 V. lo indicado en el capítulo 8.

143 Cfr. D.H. Levine, *op.cit.*, p. 8.

144 Cfr. S. P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*. New Haven, 1968, p. 911, y Andrew J. Milnor (ed.), *op. cit.* (Introduction), p. 2.

145 Cfr. Robert E. Scott, "Political Parties and Policy-Making in Latin America", en J. La Palombara y M. Winder, *Political Parties and Political Development*. Princeton, 1966, p. 339. En este sentido, Helio Jaguaribe ha señalado que los partidos políticos así configurados no sólo fracasan en representar las distintas capas de la opinión, sino que actúan como instrumentos para distorsionar y violar esa opinión. V. *Economic and Political Development*. Harvard, 1968, p. 54.

Pero el sistema de partidos, tal como ha funcionado en Venezuela, no sólo ha conspirado en definitiva contra la democracia, al no lograr realizarla plenamente, sino que ha conspirado contra los propios partidos, pues éstos, hasta 1973 fueron debilitándose, perdiendo real representatividad y desideologizándose paulatinamente. En efecto, si se analizan los resultados electorales desde 1946, tal como lo hemos hecho anteriormente¹⁴⁶, con la sola excepción del Partido Socialcristiano COPEI, surge con evidencia el debilitamiento de los partidos, no sólo en su caudal electoral e influencia en el Parlamento, sino como factores de poder. Para señalar el ejemplo quizá más representativo hasta 1973, basta destacar que el Partido AD, en 1947, ciertamente que en cuanto a poder real, no fue ni la sombra del que participó en el proceso electoral de 1968: de un caudal de votos del 74,4% en las elecciones presidenciales de 1947 bajó al 29,1 % en 1968; y de un porcentaje de control de la Cámara de Diputados del 87 % en 1946 bajó al 30 % en 1968. La polarización política del proceso electoral de 1973 elevó sustancialmente estos porcentajes: 48 % en la votación y control del 51 % de los Diputados; pero por supuesto, nunca a los niveles del “trienio Adeco” 1945-1948.

Esta situación, inclusive en la campaña electoral de 1973, mostró una falta evidente de representatividad en los partidos políticos, quienes cada vez con más esfuerzos, dirigieron sus propagandas electorales hacia los independientes, básicamente desprovista de contenido programático, pues lo que estuvo en juego en la mayoría de ellos no fue un programa o una ideología —la cual, o se ocultó, o se tuvo como un elemento secundario—, sino la personalidad de los candidatos. Este fenómeno, que comenzó a hacerse patente en las elecciones de 1968, sobre todo en la propaganda de los partidos ubicados en el centro, no se dio completamente por la controversia de última hora que surgió en torno al Programa de Gobierno presentado por COPEI, el cual dio origen a debates de contenido ideológico, los cuales, en nuestra opinión, contribuyeron a inclinar la balanza electoral a su favor¹⁴⁷. En todo caso, en las elecciones de 1973, y dejando a salvo los partidos ubicados en la izquierda, particularmente el MAS y los de la denominada Nueva Fuerza, los partidos ubicados en el centro y en la derecha no hicieron mayores planteamientos ideológicos, y mucho menos de carácter más o menos radicales como aquellos contenidos en el Programa de Gobierno que COPEI presentó al electorado en 1968. El debate electoral fue más bien entre partidos de personas que entre partidos de programas¹⁴⁸ y la campaña electoral, como se dijo, alcanzó niveles nunca vistos antes en Venezuela en cuanto a la utilización masiva de los medios de comunicación y al costo de las mismas¹⁴⁹.

146 V. lo indicado en el capítulo 8.

147 V. lo indicado en el capítulo 10.

148 *Cfr.* Sigmund Newman, “Howard a Comparative Study of Political Partys”, en Andrew J. Milnor (ed.), *op. cit.*, p. 34.

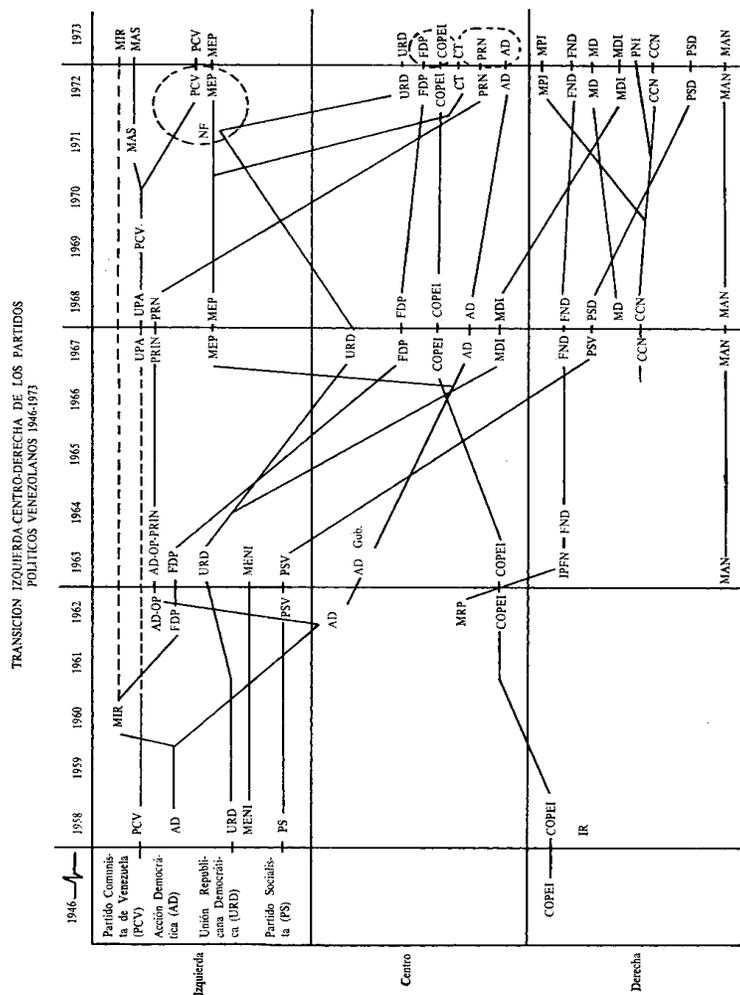
149 V. los comentarios de Jesús Sanoja Hernández, “Las Elecciones, campañas donde las armas disparan a la conciencia”, *Revista Summa*, número 68. Caracas, marzo-abril 1973, pp. 12 y ss., y de D. A. Rangel, *Los Mercaderes del Voto*, *cit.*, página 68. En base al costo de las campañas electorales y al acceso casi exclusivo que los partidos AD y COPEI tuvieron a los medios de financiamiento de las mismas, a

Por otra parte, este debilitamiento progresivo de los partidos políticos hasta 1973 ha producido a lo largo de la experiencia electoral y democrática desde 1946 un proceso de desideologización partidista, que en términos generales ha provocado un tránsito de la mayoría de los partidos hacia la derecha. En efecto, del análisis que se efectuó de los partidos políticos en los procesos electorales¹⁵⁰ y del resumen que surge del cuadro anexo, se evidencia la existencia de un nutrido sector de izquierda en 1946 en contraste con el nutrido sector de centro de 1973; así como la existencia de un solo partido de derecha en 1946, en contraste con los varios partidos situados en esta orientación en 1973. La división de los partidos, por otra parte, se operó siempre con movimientos hacia la izquierda, los cuales, como ha observado L. Mantgot respecto a América Latina, se han producido en una forma bastante original, pues “es la izquierda de una época la que se convierte en la derecha de otra”¹⁵¹. En efecto, puede decirse que en general los movimientos hacia la izquierda se produjeron mediante divisiones de los partidos tradicionales, los cuales han variado su posición con una evolución desde la izquierda hacia la derecha. Por ello, lo nutrido de la posición de centro consolidada en las elecciones de 1973, así como el crecimiento evidente del número de partidos de derecha.

través de los medios de comunicación, es que D. A. Rangel centró su apreciación sobre el “bipartidismo” AD-COPEI que, estimaba, se perfilaba en Venezuela, *ídem*, p. 69.

150 V. lo indicado en el capítulo 10 y primera parte de este capítulo 11.

151 V. Leslie F. Mantgot, *loc. cit.*, p. 18.



En todo caso, esta indefinición o transición de posiciones ideológicas que, en general, con la sola excepción del partido de la democracia-cristiana COPEI, se observa como característica del sistema de partidos en Venezuela, está acompañada de un acentuado personalismo, lo que ha provocado que entre muchos partidos exista una diferencia sólo de nombres y de dirigentes¹⁵² y que los mismos, por falta de representatividad, no logren llenar el abismo que existe entre las instituciones políticas y el pueblo.

Si los partidos políticos deben ser, en una democracia, los elementos mediadores entre las aspiraciones, deseos y opiniones del pueblo y los órganos de gobierno, en Venezuela muchas veces no lo han sido, y en lugar de me-

152 Cfr. Federico Gil., *op.cit.*, pp. 106 y 107.

diadores han sido realmente mediatizadores de las expectativas populares¹⁵³. De ahí el calificativo no sólo de formal de nuestra democracia, sino de mediatizada: los partidos han escogido los candidatos a integrar las listas destinadas a la elección de representantes; listas que en un sistema de representación proporcional como el nuestro no sólo no han podido ser cambiadas, dejando poco margen de elección al elector, sino que la mayoría de las veces han sido ignoradas por éste en su composición. Como resultado de la elección, han aparecido representantes en las Asambleas que realmente no han representado al pueblo, y cuando más, han representado a un grupo de presión o de interés. De ahí la orientación general de las campañas para la elección de los cuerpos representativos que han tenido un énfasis definido en relación al partido, con poca referencia respecto a los candidatos. Estos se han convertido en añadiduras o partes accesorias de los partidos, quienes han conformado lo principal en las elecciones y en la conducción de las Asambleas representativas. Por supuesto, en una situación de esta naturaleza la debilidad de los partidos y la falta real de respaldo popular de los mismos ha facilitado el papel de los grupos de presión y de los movimientos políticos no vinculados o independientes a los partidos.

Este panorama, sin embargo, ha sido transitoriamente afectado por los resultados polarizadores de las elecciones de 1973, lo cual no debe hacer olvidar las situaciones de crisis precedentes. El sistema electoral y el sistema de partidos debe ser transformado para asegurar en el futuro su supervivencia y la supervivencia de la democracia¹⁵⁴. En ello estuvieron conformes todos los candidatos presidenciales que concurrieron a las elecciones de 1973, y particularmente el Presidente C. A. Pérez¹⁵⁵. La reforma del sistema electoral y del sistema de partidos es, por tanto, una tarea de realización inaplazable en el proceso de reforma o transformación del Estado, de manera que produzcan no sólo reales medios de representatividad y participación política para el pueblo, sino adecuados mecanismos de formación de gobiernos fuertes, estables y democráticos, que puedan resistir las presiones y no se vean sometidos a los vaivenes de los grupos de presión e intereses, muchos de los cuales, ciertamente, no tienen ni vocación ni conformación democrática¹⁵⁶.

153 *Cfr.* J.C. Rey, *loc. cit.*, pp. 181, 203 y 205.

154 Los regímenes sin partidos, tal como lo ha señalado con razón M. Duverger, “son necesariamente conservadores, y la supresión de los partidos sería, para la derecha, un medio admirable de paralizar la izquierda”, *op. cit.*, p. 466.

155 *Cfr.* las opiniones de todos los candidatos presidenciales sobre el sistema electoral y de partidos en Luis Buitrago Segura, “Sinopsis de 30 preguntas a nueve candidatos presidenciales”, *El Nacional*. Caracas, 2 de diciembre de 1973, p. D-1. V. el criterio del Presidente C. A. Pérez en la nota número 111 del capítulo 9.

156 V. lo indicado en el capítulo 9.

CAPÍTULO 12.

EL SISTEMA PRESIDENCIAL CON SUJECCIÓN PARLAMENTARIA COMO FORMA DE GOBIERNO

Dentro de un régimen democrático, no basta para que las instituciones políticas puedan adecuadamente asumir la conducción del Estado, que éstas se conformen a través del sistema político, integrado por el sistema electoral y por el sistema de partidos, sino que es necesario que dicho sistema se acople a una determinada forma de gobierno. Dentro de la clasificación general de las formas de gobierno que distingue el sistema presidencial del sistema parlamentario, tradicionalmente todos los países de América Latina han adoptado el primero, o al menos una forma de gobierno de “preponderancia presidencial”¹, por lo que es frecuente el calificativo de “presidencialista” dado a los mismos. Venezuela tampoco escapa ni de esta tradición ni de este calificativo, y los gobiernos, una vez conformados por el sistema electoral y de partidos, actúan mediante un sistema presidencial, pero con sujeción parlamentaria.

En efecto, la fórmula presidencial consagrada en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, evidentemente que influyó en forma directa sobre todas las Constituciones latinoamericanas, y entre ellas sobre las venezolanas², y en su configuración inicial, el pensamiento político del Libertador fue decisivo, hasta el punto de imprimirle una característica peculiar desconocida en el sistema norteamericano: el Poder Ejecutivo en Venezuela se compone del Presidente y sus Ministros, y aquél no puede actuar válidamente en general, sino por medio de éstos, quienes deben refrendar sus actos, siendo también responsables políticamente ante el Congreso³.

Ahora bien, el régimen presidencial en el sistema venezolano puede ser caracterizado por una serie de elementos que deben precisarse en nuestro

-
- 1 V. por todos, Jacques Lambert, *Amérique Latine; Structures Sociales et Institutions Politiques*, París, 1963, pp. 376 y ss., Federico Gil, *Instituciones y Desarrollo Político de América Latina*. Buenos Aires, 1966, pp. 74 y ss.
 - 2 Cfr. José Guillermo Andueza, “El Presidente de la República”, *Estudios en Homenaje al profesor López Rodó*, Vol. III. Madrid, 1972, p. 161.
 - 3 Cfr. Ernesto Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional*. Caracas, 1945, tomo I, p. 26.

régimen constitucional. En efecto, en primer lugar, es claro que ni el Presidente de la República ni los Ministros proceden, en su titularidad, en forma alguna, del Congreso. Estos funcionarios son totalmente independientes tanto en su designación como en sus funciones propias, de las Cámaras Legislativas : el Presidente de la República es electo por sufragio universal, directo y secreto⁴ en un acto que si bien ha sido tradicionalmente coincidente y simultáneo a la elección de Senadores y Diputados, podrían y deberían realizarse en forma separada.⁵ Los Ministros del Ejecutivo Nacional, por otra parte, son designados por el Presidente de la República⁶ sin intervención alguna del Congreso, y si alguno de ellos hubiese sido previamente electo Senador o Diputado, no pierde su investidura al aceptar el cargo de Ministro aun cuando, por supuesto, debe separarse de la respectiva Cámara, pudiendo reincorporarse al cesar en aquellas funciones.⁷ La situación es distinta en los sistemas parlamentarios, en los cuales los Ministros, y en general el Gabinete, por regla general provienen del Parlamento, hasta el punto de que para gobernar requieren de la confianza de éste. En el sistema presidencial venezolano, si bien el Presidente de la República y los Ministros no requieren de la confianza del Parlamento para gobernar debido a la separación orgánica de los poderes, la Cámara de Diputados puede dar un voto de censura a los Ministros, lo cual implica su remoción por el Presidente de la República.⁸ Esta injerencia del Congreso en el Gobierno, evidentemente que configura un elemento de parlamentarismo en la forma presidencial de gobierno venezolana, aun cuando no esté prevista la contrapartida de protección que los sistemas parlamentarios consagran cuando el Gobierno pierde la confianza del Parlamento y que da lugar a la posibilidad de disolución de éste por aquél, apelando a la búsqueda de la confianza popular mediante nuevas elecciones generales. La sola injerencia que el Presidente de la República puede tener respecto al funcionamiento del Congreso, es la posibilidad que tiene de convocarlo a sesiones extraordinarias⁹.

Por otra parte, es de destacar que si bien los Ministros no son por esencia miembros del Parlamento, en el sistema presidencial venezolano ellos tienen derecho de palabra, sin restricción, en las Cámaras y en sus Comisiones, estando obligados a concurrir a ellas, cuando sean llamados a informar o a contestar las interpelaciones que se les hagan, además de tener la obligación de presentar anualmente al Congreso una Memoria razonada y suficiente de su gestión en el año anterior y de sus planes para el siguiente¹⁰. En esto puede verse también otro elemento propio de los sistemas parlamentarios, lo que

4 Artículo 183 de la Constitución.

5 Esta posibilidad anteriormente dudosa y cuestionada, es ahora factible en virtud de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sufragio de 1973. V. lo indicado en el capítulo 8

6 Artículo 190, 2° de la Constitución

7 Artículo 141 de la Constitución

8 Artículo 153 2° de la Constitución

9 Artículo 190, 9° de la Constitución

10 Artículos 197 y 199 de la Constitución

aparta el sistema venezolano del norteamericano, en el cual los Secretarios del Poder Ejecutivo no tienen acceso a las sesiones del Congreso. Además, debe destacarse que el propio Presidente de la República puede dirigir al Congreso, personalmente o por uno de sus Ministros, informes o mensajes especiales¹¹, además del Mensaje Anual que debe presentar sobre los aspectos políticos y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior, en el cual debe exponer, además, los lineamientos del plan de desarrollo económico y social de la Nación¹².

Por otra parte, en el sistema presidencial venezolano, el Ejecutivo Nacional, es decir, el Presidente de la República y los Ministros tienen iniciativa legislativa¹³, aun cuando el Congreso puede rechazar los proyectos de ley que presenten. En todo caso, los Ministros tienen derecho de palabra en la discusión de las leyes¹⁴. Debe indicarse además que la iniciativa parlamentaria de las leyes no es ilimitada, como correspondería a un sistema presidencial típico, sino que tienen restricciones: el proyecto de Ley de Presupuesto sólo puede ser presentado al Congreso para que se inicie su discusión en la Cámara de Diputados¹⁵ por el Ejecutivo Nacional, pudiendo las Cámaras solamente alterar las partidas presupuestarias, pero sin poder autorizar gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del respectivo proyecto de Ley de Presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo¹⁶.

Las injerencias de uno y otro Poder en su funcionamiento, por tanto, son frecuentes en el sistema presidencial venezolano. Por ejemplo, la nominación de funcionarios por parte del Presidente de la República no es ilimitada, pues en algunos nombramientos como el del Procurador General de la República o el de los Jefes de Misiones Diplomáticas permanentes deben realizarse previa autorización del Senado o de la Comisión Delegada¹⁷. Algunos actos del Poder Ejecutivo requieren también de la intervención del Congreso para que tengan validez: la aprobación del Congreso es necesaria para la celebración de contratos de interés nacional y para el otorgamiento de concesiones de hidrocarburos,¹⁸ y la autorización previa de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada es necesaria para que el Presidente de la República

11 Artículos 190 y 20 de la Constitución

12 Artículo 191 de la Constitución

13 Artículo 165, 2° de la Constitución

14 Artículo 170 de la Constitución

15 Artículos 153, 1° de la Constitución

16 Artículo 228 de la Constitución de 1961. Aún en Venezuela no se ha planteado la cuestión constitucional de la iniciativa presupuestaria del Parlamento, es decir, de si éste puede incluir partidas presupuestarias para gastos distintas a las previstas en el proyecto de Ley presentado por el Ejecutivo, o si su misión se reduce a disminuir o aumentar las partidas previstas en el Proyecto. De la redacción del artículo 228 de la Constitución, parece que la intención del constituyente, en cuanto al papel del Congreso en esta materia, es la última de las indicadas, no teniendo las Cámaras realmente iniciativa presupuestaria alguna.

17 Artículos 190, 16.° y 150, 7° de la Constitución

18 Artículo 126 de la Constitución

pueda decretar créditos adicionales al Presupuesto¹⁹. Asimismo, la autorización previa del Senado es necesaria para que el Ejecutivo pueda enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación²⁰; para el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país, a solicitud del propio Ejecutivo Nacional²¹ y para que el Presidente de la República pueda salir del territorio nacional²².

Por otra parte, en materia legislativa, las leyes, para que tengan validez, no sólo tienen que ser promulgadas por el Presidente de la República, una vez que han sido sancionadas por las Cámaras Legislativas, sino que puedan ser vetadas por aquél con la consecuente devolución al Congreso para su reconsideración²³. El Congreso, por su parte, ejerce el control de la Administración Pública Nacional²⁴, y las Cámaras y sus Comisiones pueden realizar las investigaciones que juzguen convenientes, estando obligados los funcionarios de la administración pública y de los institutos autónomos, a comparecer ante ellas y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones²⁵.

Por último, debe destacarse que en el sistema presidencial venezolano, todos los actos del Presidente de la República, salvo los de nombramiento y remoción de los Ministros y los que cumpla como comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales en ejercicio de la Suprema autoridad jerárquica de ellas, deben estar refrendados para su validez por el Ministro o los Ministros respectivos²⁶, siendo éstos constitucionalmente responsables de sus actos, aun en el caso de que obren por orden expresa del Presidente²⁷, al igual que el propio Presidente es responsable constitucionalmente de sus actos²⁸. Este, inclusive, puede ser enjuiciado, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia y autorización del Senado, en cuyo caso quedaría suspendido en el ejercicio de sus funciones.²⁹

Ahora bien, del rápido bosquejo anterior de las bases constitucionales de la forma de gobierno venezolana se deduce que la misma se ubica dentro de las formas presidenciales, pero con una gran sujeción parlamentaria. Esta forma, resultado de una larga evolución constitucional que se ha acentuado sólo en los textos posteriores a 1947, sin embargo, es sólo a partir de 1958 y en particular después de la promulgación de la Constitución de 1961, que ha sido real y auténticamente ensayada. En este sentido, cualquier análisis de la

19 Artículos 190, 14.º de la Constitución

20 Artículo 150, 2º de la Constitución

21 Artículo 150, 4º de la Constitución

22 Artículo 150, 6º y artículo 189 de la Constitución

23 Artículo 173 de la Constitución

24 Artículo 139 de la Constitución

25 Artículo 160 de la Constitución

26 Artículo 190, ordinal 2º y 3º y parte final de la Constitución

27 Artículo 196 de la Constitución

28 Artículo 192 de la Constitución

29 Artículo 150, 8º de la Constitución

forma de gobierno de Venezuela que se refiera a cualquier período de nuestra historia hasta 1958, no pasa de ser un análisis histórico y por supuesto muy alejado de la realidad actual. En este sentido, por ejemplo, el enfoque de Lambert, al aplicar a América Latina su criterio de régimen “predominantemente presidencial”³⁰ no tiene total vigencia en Venezuela, pues como hemos dicho, nuestro sistema es presidencial con sujeción parlamentaria.

En efecto, en Venezuela los poderes del Presidente de la República no son ilimitados en su contenido, sino que además de existir una reserva legislativa amplísima del Congreso, en el ejercicio de sus propias atribuciones, tal como se ha señalado, el Presidente se ve sometido a innumerables autorizaciones o aprobaciones legislativas. Por otra parte, en Venezuela el Presidente no puede imponer a las Cámaras la sanción de las leyes que él desee, característica ésta del régimen de preponderancia presidencial³¹, sino al contrario, en los últimos años el Congreso ha rechazado con frecuencia leyes propuestas por el Poder Ejecutivo; y ha aprobado leyes no queridas por éste, inclusive, a pesar del veto del Presidente de la República³². En un sistema como el venezolano actual, por tanto, no puede hablarse ni de preponderancia presidencial, ni de “presidencialismo” de acuerdo a la terminología latinoamericana tradicional, en el cual el Poder Legislativo es generalmente maleable a las orientaciones del Ejecutivo y raramente muestra una independencia efectiva³³. Al contrario, los últimos años han mostrado cómo buena parte de la legislación petrolera reciente, en particular la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos de 1971 ha sido no sólo una iniciativa del Congreso, sino que fue discutida y aprobada sin criterio oficial definido de parte del Ejecutivo. Por tanto, la opinión generalizada de que en los sistemas latinoamericanos los poderes del Presidente de la República no son limitados en cuanto a su extensión sino en cuanto al tiempo de duración de sus funciones³⁴, no es en absoluto aplicable al sistema venezolano actual, así como a varios otros de los sistemas de gobierno de América Latina.

En este campo, como en muchos otros, estimamos que las generalizaciones frecuentemente expresadas sobre las instituciones políticas latinoamericanas, no sólo son peligrosas sino muchas veces erradas. En efecto, en cuanto al denominado sistema de preponderancia presidencial que se atribuye en general a América Latina, en realidad el mismo no es otra cosa que el resultado de la larga historia dictatorial y caudillista de nuestros países. Señalar, sin embargo, que el sistema venezolano de forma presidencial de gobierno es

30 V. Jacques Lambert, *op. cit.*, p. 253 y ss.; 320 y ss., y 359 y ss., y Federico Gil, *op. cit.*, p. 74. En sentido contrario, v. Pierre Gilnodes. “Venezuela: Trois Ans de Démocratie chrétienne”. *Notes et Etudes Documentaires* (La Documentation Française), números 3.935-3.936, 25 de octubre de 1972, pp. 13 y 14.

31 *Cfr.* Jacques Lambert, *op. cit.*, p. 318

32 Es de recordar el procedimiento de veto y la acción ante la Corte promovida por el Presidente de la República para impedir la sanción de la Ley Orgánica del Poder Judicial en 1970. V. lo indicado en los capítulos 9 y 10.

33 Tal como lo sostiene Federico Gil, *op. cit.*, pp. 74 y 75

34 V., por ejemplo J. Y. Calvez, *Aspects Politiques et Sociaux des pays en voie de développement*. París, 1971, p. 69; Jacques Lambert, *op. cit.*, p. 22.

“presidencialista” o de “preponderancia presidencial” sin sujeción parlamentaria, por el hecho de que durante toda nuestra historia política anterior a 1958, con la sola excepción del período 1945-1948, el país estuvo sometido a dictaduras o autocracias es no sólo distorsionar la realidad actual, al desconocerla, sino atribuir a situaciones, muchas veces de jacto carácter institucional permanente. Ciertamente que los sistemas de gobierno de las largas dictaduras y autocracias que tuvo Venezuela durante el siglo pasado y la primera mitad del presente eran de régimen presidencialista o de preponderancia presidencial³⁵; pero ello no ha sido así porque estuviese establecido en Constitución alguna, sino por la autoridad del dictador, del autócrata o del caudillo. Al contrario, establecido en Venezuela el régimen representativo a partir de 1958, ha quedado evidenciado cuán teórico es el calificativo de presidencialismo latinoamericano tan aplicado al país, y cuán alejada está la preponderancia presidencial sobre el Congreso. La realidad de quince años de ejercicio democrático en Venezuela hasta 1974, ha demostrado realmente otra cosa: que sin el respaldo o apoyo del Congreso es muy difícil gobernar. El sistema presidencial de gobierno, conforme al modelo norteamericano, ha adquirido ahora en Venezuela su real expresión: es un sistema de conflicto de poderes y no de cooperación de los poderes como puede serlo el sistema parlamentario. La deformación del régimen “presidencial” en el “presidencialista”, atribuido a América Latina conforme a la experiencia venezolana, no era más que una deformación fáctica por la existencia de tantos dictadores y caudillos en ejercicio del gobierno en nuestra historia política, y en absoluto de carácter institucional.

En efecto, el sistema parlamentario, tal como se señaló, es un sistema de cooperación de los poderes en el ejercicio del gobierno en el sentido de que el gobierno emana del Parlamento, y para realizar su labor debe contar con la confianza del Parlamento. El sistema presidencial, al contrario, es de independencia y de conflicto de poderes, en el cual el sistema de freno y contrapeso entre los poderes adquiere toda su efectividad, ya que ambos poderes, el legislativo y el ejecutivo, reciben su mandato directamente del pueblo por la vía electoral. Pero en uno y otro sistema de gobierno, ¿cómo se asegura realmente la estabilidad de este último, es decir, cómo se logra la confianza del Parlamento, en el primer caso, y el respaldo del Congreso, en el segundo caso? En este campo, el papel del sistema electoral también es decisivo: si los sistemas de gobierno parlamentario o presidencial están acompañados de un sistema electoral mayoritario —es el caso de los sistemas británico y norteamericano— la estabilidad política está más asegurada que si estuvieran acompañados de un sistema electoral minoritario o de representación proporcional. La comparación de sistemas parlamentarios estables e inestables lo confirma: el sistema francés de la IV República posterior a la Liberación fue un sistema parlamentario inestable, pues el Gobierno no tenía asegurada una mayoría en la Asamblea, producto de la ausencia de un sistema electoral mayoritario; al contrario, el sistema parlamentario británico ha estado acompañado siempre de un sistema electoral mayoritario, lo que le permite al Go-

35 V., lo indicado en el capítulo 6

bierno tener un respaldo mayoritario del Parlamento y gozar de la confianza del mismo, hasta el punto de que si la misma se pierde, las elecciones generales que sucedan a la disolución del Parlamento vuelven a asegurar la mayoría del nuevo Gobierno.

Asimismo, la comparación de los sistemas presidenciales estables e inestables también confirma la influencia política del sistema electoral: el sistema presidencial norteamericano y el francés de la V República son sistemas políticos estables porque el sistema electoral asegura al Presidente de la República una mayoría en el Congreso o la Asamblea Nacional, que le permite conducir la vida política del país y reduce los conflictos entre los poderes; al contrario, los sistemas presidenciales latinoamericanos —cuando los mismos se han aplicado efectivamente en régimen representativo y no en dictaduras—, generalmente han sido sistemas políticos inestables, porque no han estado acompañados de un sistema electoral mayoritario, sino al contrario, de representación proporcional, que no sólo no asegura, en general, al Presidente de la República, un respaldo mayoritario en el Congreso, sino que aumenta la posibilidad de los conflictos de poderes. La excepción fundamental a esta generalización sobre América Latina la ha constituido el sistema presidencial mexicano, precisamente porque conforme al modelo norteamericano, dicho sistema presidencial se ha acompañado de un sistema electoral mayoritario que asegura un respaldo parlamentario adecuado al Presidente de la República³⁶.

Ahora bien, en un sistema presidencial como el establecido en la Constitución de 1961 en Venezuela, y que como se ha señalado, está acompañado de un sistema electoral minoritario que no asegura necesariamente mayoría de respaldo al Presidente de la República, no sólo los conflictos entre los poderes se acentúan, sino que el sistema de coaliciones de partidos se hace indispensable para poder gobernar³⁷. Tal fue la situación existente en la vida política venezolana en la década de los sesenta y hasta 1974³⁸.

A pesar de tantas veces comentado carácter ejecutivista o presidencialista del sistema presidencial venezolano, lo cierto es que sin un respaldo mayoritario del Congreso, el Presidente de la República no puede gobernar adecuadamente o su ejercicio se torna sumamente difícil³⁹ por la necesidad de lograr mayorías mediante coaliciones o acuerdos parlamentarios de carácter temporal o permanente. El sistema, realmente, es un sistema presidencial de sujeción parlamentaria y el mismo se ha ensayado hasta la saciedad en América Latina, habiendo fracasado en la gran mayoría de los casos. Por su parte, los Presidentes y sus Gobiernos, en la mayoría de los casos, se han visto imposibilitados de llevar adelante la ejecución de los programas sometidos al elec-

36 V. lo indicado en los capítulo 8 y 9

37 V. lo indicado en el capítulo 10

38 V. lo indicado en el capítulo 11

39 Cfr. J. C. Rey, "El Sistema de Partidos Venezolanos", *Politeia*, número 1, Instituto de Estudios Políticos. Caracas, 1972, p. 225.

torado, tal como ha sucedido en Chile⁴⁰, y se han debatido, como lo advierte Furtado respecto al Brasil, en una lucha permanente entre los líderes del Ejecutivo, sometidos a las presiones de las masas por sus promesas electorales, y el Congreso, que se convierte en el centro de poder de las clases dirigentes tradicionales⁴¹. De esta lucha permanente, la historia política latinoamericana muestra como resultado la intermitente y cíclica irrupción militarista con sus impredecibles resultados: régimen militar del tipo clásico, como los de Brasil después de 1964 y de Argentina hasta 1973; régimen militar de corte fascista, como el de Chile a partir de 1973; o régimen militar de tipo nacionalista —nasserista—, como el del Perú después de 1968, donde los militares han hecho mucho más, en materia de reformas sociales y económicas, que lo que el régimen representativo presidencial-parlamentario que lo precedió, con sus partidos, pudieron haber soñado realizar⁴².

El reto en América Latina, y en Venezuela en particular, está entonces en la superación institucional de las fallas y debilidades del sistema presidencial de sujeción parlamentaria, el cual por los efectos del sistema electoral de representación proporcional no sólo ha demostrado su incapacidad para resolver adecuadamente las exigencias del desarrollo, sino que ha permitido la permeabilidad de las asambleas representativas a los grupos de intereses y de presión de toda índole.⁴³ El caso de Venezuela hasta 1974, en este sentido, fue evidente; y si con motivo de la polarización político-electoral ocurrida en 1973, el Gobierno que se inició en 1974 tenía una sólida mayoría parlamentaria, ello se logró no por la reforma institucional que el sistema político requería, sino como un correctivo que el mismo electorado impuso a las debilidades del sistema⁴⁴.

En base a lo anterior, estimamos que se impone la superación de los conflictos permanentes entre el Congreso y el Presidente de la República, y en este sentido, la institucionalización del logro de una mayoría parlamentaria

40 V. las referencias al caso chileno en F. Hermens, "Constitutionalism, Freedom and Reform in Latin America", en F. B. Pike (ed.), *Freedom and Reform in Latin America*, 1959, p. 107. Más recientemente, v. H. Zelman and Patricio León, "Political Opposition to the Government of Allende" y H. E. Bicheno, "Anti-Parliamentary Themes in Chilean History: 1920-1970", en Kenneth Medhurst (ed.), *Allende's Chile*. London, 1973, pp. 73 y ss. y 97 y ss., respectivamente.

41 V. C. Furtado, "Political Obstacles to Economic Growth in Brazil", en Claudio Veliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*. Oxford, 1965, p. 158.

42 Por ello dicen Petras y La Porte, respecto del Perú, que muy poco o nada se oye en el pueblo concerniente a la ausencia de elecciones, Congreso o actividad de partidos y casi nadie, salvo los viejos políticos profesionales, están interesados en restaurar las instituciones políticas "representativas". V. J. E. Petras and R. La Porte, *Cultivating Revolution*. N. Y., 1971, p. 280.

43 V. lo indicado en el capítulo 9. Tal como J. Lambert lo ha indicado "en países en los cuales las exigencias del desarrollo implican la adopción de decisiones que están llamadas a transformar la estructura social y a lesionar intereses y creencias de una parte importante de la población, se puede dudar que sea posible a un Gobierno de conducir una política eficaz, si la separación de poderes debiera ser respetada y si el Congreso tuviera la plena libertad de rechazar al Presidente la legislación que éste desea o de imponerle otra", *op. cit.*, p. 20.

44 V. lo indicado en los capítulos 9, 10 y 11.

para el Gobierno como la que se produjo circunstancialmente en 1973, pues aquellos conflictos, aparentemente, a lo que conducen es a impedir que el Gobierno actúe⁴⁵. Frente a las exigencias del desarrollo, es claro que un cuerpo deliberante conformado por diversos y algunas veces anárquicos grupos minoritarios, ni con la mayor y mejor buena voluntad puede actuar, y un Poder Ejecutivo que tiene en su frente un ente de esa naturaleza, con las manos atadas, se aburre de la inacción⁴⁶.

En Venezuela, por tanto, los efectos negativos e inmovilizadores del sistema presidencial de sujeción parlamentaria deben ser superados, como única condición en el campo de las instituciones políticas, para que el país pueda realmente incorporarse al proceso de desarrollo, en una vía realmente democrática; y si bien pudiera pensarse que con motivo de las elecciones de 1973 dichos efectos han sido superados, como hemos ya señalado, ni la polarización política es un fenómeno necesariamente permanente ni puede decirse que después de 1973 ha surgido en Venezuela un sistema bipartidista⁴⁷. Lo que no hizo el Legislador, insistimos, lo suplió en forma momentánea el electorado, y toca por consiguiente a las instituciones políticas, auto-reformarse e institucionalizar para el futuro el aseguramiento de que los gobiernos tendrán mayoría en el Congreso, es decir, podrán gobernar.

La superación institucional de los efectos negativos e inmovilizadores del sistema presidencial con sujeción parlamentaria originados por la conformación del gobierno mediante un sistema electoral minoritario (representación proporcional) y de un sistema multipartidista, en esta forma puede conducirse por dos vías distintas. Por una parte, mediante la transformación del sistema electoral de representación proporcional, y por tanto de carácter minoritario actualmente existente, que no asegura necesariamente al Gobierno un respaldo mayoritario en las Cámaras Legislativas, sobre lo cual ya hemos insistido en capítulos anteriores⁴⁸. Si bien hasta 1973 el sistema de coaliciones de partidos puede decirse que funcionó en Venezuela⁴⁹, ello es cierto en cuanto a que se mantuvo y sobrevivió, pero no en cuanto a que dio los resultados que los gobiernos habían querido ni en cuanto a que sirvió para que se adoptaran las audaces decisiones que estaba requiriendo el proceso de desarrollo en Venezuela. Ciertamente, que dicho sistema de coaliciones de partidos, producto del sistema electoral minoritario, configuró el establecimiento de unas reglas de juego por los partidos políticos más importantes; pero de la

45 J. G. Andueza, al respecto y citando a J. Story señala que “la lucha contra la pobreza exige mucha energía. La dispersión del Poder o su debilitamiento puede originar un estancamiento peligroso. Un Poder Ejecutivo débil —dice Story— lleva consigo una administración débil, y una administración débil es una mala administración; luego, un Gobierno mal administrado, por bueno que parezca en teoría es siempre en la práctica un mal Gobierno”, *loc. cit.*, p. 162.

46 V. Allan-R. Brewer-Carías, *Una Revolución para el Desarrollo*. Caracas, 1970, p. 31

47 V. lo indicado en los capítulos 9 y 11

48 V. lo indicado en el capítulo 9

49 *Cfr.* D. H. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela*. Princeton, 1973, pp. 223 y 259; J. C. Rey, *loc. cit.*, pp. 225 y 229

mesa de juego, en términos generales, quedó excluida la mayoría de la población del país: la mayoría marginal y pobre⁵⁰. En todo caso, la transformación del sistema electoral en un sistema mayoritario en el cual se atenúen los efectos negativos de la representación proporcional,⁵¹ acompañado de las reformas necesarias para lograr una efectiva participación política, sobre todo en el ámbito regional y municipal⁵², aseguraría no sólo la formación permanente de gobiernos de mayorías, sino un respaldo mayoritario en el Congreso al Poder Ejecutivo, para poder llevar adelante una política de desarrollo económico y social. Un sistema presidencial, en esta forma, por la mayoría parlamentaria que respaldaría al Presidente, como fue el que se originó en las elecciones de 1973⁵³, no se caracterizaría por originar un conflicto entre los poderes del Estado, sino que provocaría una colaboración efectiva entre ellos, adquiriendo en esa forma, plena vigencia el mandato constitucional venezolano: “cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”.⁵⁴ Esta colaboración, insistimos, sólo será posible en forma estable y permanente cuando el sistema político venezolano disponga de formas de colaboración entre sus instituciones, y al contrario, será sumamente difícil o de conformación circunstancial —como en las elecciones de 1973—, con instituciones políticas, que en lugar de buscar la indispensable colaboración entre sí, para la consecución de los fines de desarrollo de la sociedad venezolana, parecerían conformadas para estar en una posición de conflicto casi permanente⁵⁵. Por tanto, una de las fórmulas para atenuar dichos conflictos en el sistema presidencial de sujeción parlamentaria, es asegurándole al Presidente de la República una mayoría en el Parlamento, lo cual sólo puede lograrse mediante un sistema electoral mayoritario o de efectos minoritarios atenuados y, al contrario, de muy difícil logro con un sistema de representación proporcional absoluto⁵⁶.

50 Si bien la mesa de juego estaba llena de jugadores (partidos políticos, grupos de presión) para utilizar la expresión de Lodge, casi el 80% del pueblo no tenía puesto donde sentarse y su acceso al juego no sólo era difícil, sino muchas veces imposible. V. G. Lodge, *Engines of Change*. N.Y., 1970, pp. 77 y 78. Por supuesto que a partir de 1974, con un Gobierno con mayoría en el Congreso, el reto está en lograr que la gran mayoría del país pueda sentarse en la mesa de juego, y en que las reformas sociales y económicas urgentes que el país necesita, puedan realizarse. V. lo indicado en el capítulo 11

51 V. lo indicado en el capítulo 9

52 V. lo indicado en el capítulo 16

53 V. lo indicado en el capítulo 11

54 Artículo 118

55 V. lo indicado en los capítulos 9 y 11

56 En este sentido, J. G. Andueza ha observado que en Venezuela la Constitución no ha previsto mecanismos que solventen “los conflictos que pueden suscitarse entre el Ejecutivo Nacional y el Congreso en la determinación de la política nacional. Ante la negativa del Congreso a aprobar la legislación necesaria para poner en marcha el programa de gobierno, o ante la rebeldía del Congreso a respaldar al Ejecutivo Nacional, el Presidente de la República carece de poderes. Tal vez la facultad de disolver las Cámaras en estos casos podría ser un remedio útil”, *loc. cit.*, p. 164.

Pero los inconvenientes derivados de un sistema presidencial con sujeción parlamentaria, y que pueden conducir al inmovilismo del Poder Ejecutivo, también pueden ser superados, ampliando el ámbito de competencias del Poder Ejecutivo por la limitación de las competencias reguladoras del Parlamento, y la adopción, por dicha institución, de leyes de bases, enmarcadoras o contentivas de principios generales, y la ampliación consecuente de las potestades reglamentarias o de legislación delegada del Ejecutivo⁵⁷.

En este sentido puede decirse que en los últimos años ha constituido una tendencia universal, el refuerzo de facultades al Poder Ejecutivo en los países del mundo desarrollado⁵⁸, por supuesto, con su contrapartida de controles jurisdiccionales y de sumisión a la legalidad⁵⁹; y dicha tendencia aparece como cada vez más necesaria cuando las sociedades tienen por delante el complejo camino de su incorporación a un proceso de desarrollo, por el tipo de medidas, muchas veces ágiles y audaces, que el Estado debe asumir para satisfacer las expectativas de los pueblos⁶⁰. Frente a esta tendencia, es evidente que los países en vías de desarrollo quizá son los que más requieren de este refuerzo de los poderes del Ejecutivo, claro está, dentro de un régimen democrático, precisamente para que la democracia sea efectiva. Frente a esta situación, aquellas reacciones contra los gobiernos dictatoriales que llevaron a muchos de nuestros Constituyentes a limitar cada vez más los poderes del Ejecutivo y a ampliar los del Poder Legislativo, si bien tuvieron una justificación histórica, en el momento actual no pueden defenderse, sobre todo por la creciente intervención del Estado en la vida económica y social. Los controles a las actividades ampliadas del Ejecutivo, por supuesto que deben reforzarse, particularmente el control jurisdiccional por el Poder Judicial⁶¹ y el control político por el Parlamento, pero lo que no puede admitirse es la ten-

57 Recuérdese que la superación de la inestabilidad política institucionalizada de la IV República Francesa, no solo fue posible por el establecimiento de una forma presidencial de gobierno con un sistema electoral mayoritario en 1958, sino mediante la ampliación del poder reglamentario del Presidente de la República y la delimitación de la reserva legal de la Asamblea Nacional. V. lo indicado en el capítulo 20.

58 Cfr. en particular, Paul M. Gaudemet, *Le Pouvoir Executif dans les Pays Occidentaux*. París, 1968, p. 110.

59 Cfr. Guy Braibant, Nicole Questiau, Celine Weiner, *Le Contrôle de Administration et la Protection des Citoyens (Etude Comparative)*. París, 1973. V. lo indicado en el capítulo 22.

60 En 1968, al sugerir una serie de propuestas en relación a la Reforma del Estado, señalábamos lo siguiente: "La reestructuración de estos niveles superiores de la administración, pretende fundamentalmente, la reafirmación de la primacía del Ejecutivo frente a las otras instituciones políticas, mediante la atribución de poderes y mecanismos que aquél requiere para ejercer eficazmente su tarea en el Gobierno y administración modernamente concebidas. Tiende asimismo dicha reestructuración a precisar los mecanismos de control del Parlamento. En todo caso, la reafirmación del fortalecimiento del Ejecutivo, en esta forma, es condición indispensable para llevar adelante una política de desarrollo, que requiere decisiones firmes, ágiles, definidas, y muchas veces audaces". V. Una Revolución para el desarrollo, *cit.*, p. 36.

61 V. lo indicado en el capítulo 22

dencia observada del Poder Legislativo a sustituirse en el Ejecutivo y asumir funciones que no le corresponden o que cercenan aquéllas que incumben al Gobierno. Es decir, que en lugar de seguir la tendencia universal de ampliar y reforzar los poderes del Ejecutivo, el sistema político venezolano parece partir del supuesto de que el Parlamento, por esencia, debe desconfiar del Poder Ejecutivo, y sucesivamente le ha ido invadiendo competencias. Ante esto, lo que definitivamente hay que tener en cuenta es que el Parlamento no puede ni debe gobernar en el mundo contemporáneo, tal como se evidencia de otras experiencias democráticas. Pretender seguir la orientación contraria y vivir ilusamente en una especie de República parlamentaria, no es más que un sueño del cual el despertar sólo puede ser brusco.

En efecto, en Venezuela, lamentablemente, en los últimos años, además de la existencia de un sistema presidencial con sujeción parlamentaria y de un sistema electoral minoritario, la invasión de competencias ejecutivas por parte del Congreso ha venido siendo progresiva, sobre todo en cuanto al manejo de la administración pública, campo por esencia de la exclusiva competencia del Poder Ejecutivo. En efecto, por ejemplo, la Constitución asigna al Presidente de la República el carácter de Jefe del Ejecutivo Nacional⁶², y como tal, a él corresponde ejercer la dirección de la administración pública. Todo lo concerniente al funcionamiento de ella —no así su legislación que corresponde al Congreso— evidentemente que es de la exclusiva competencia del Poder Ejecutivo bajo la autoridad y dirección del Presidente, y por supuesto, en ello se incluye todo lo relativo a la administración de personal al servicio del Estado⁶³. Para auxiliar al Presidente en todo lo relativo a la administración del personal al servicio del Estado, la Ley de Carrera Administrativa de 1970 ha previsto la creación de una Oficina Central de Personal, como una de las Oficinas de la Presidencia de la República. Dadas las funciones y el carácter de la misma, parecería evidente que el nombramiento de los funcionarios que han de actuar en la Dirección de esta Oficina Central de Personal, correspondería al Presidente; sin embargo, la Ley de Carrera Administrativa establece el contrasentido institucional, de que uno de los miembros del directorio de la Oficina es “elegido por las Cámaras Legislativas Nacionales en sesión conjunta”⁶⁴ en forma directa; norma evidentemente inconstitucional, por usurpación de funciones por el Poder Legislativo de las

62 Artículo 181

63 En efecto, dejando a un lado los funcionarios públicos de elección popular, todos los demás funcionarios públicos del Poder Ejecutivo, son designados por el Presidente de la República (artículo 190, Ord. 2°), sin intervención del Poder Legislativo, salvo las excepciones especialmente previstas en la Constitución cuando exige la intervención de alguna de las Cámaras Legislativas (Procurador General de la República y jefes de Misiones Diplomáticas: artículos 150, 7; 190, 6; y 201) o en los casos de organismos con autonomía funcional (Fiscalía General de la República, Contraloría General de la República, Consejo Supremo Electoral, Institutos Autónomos: artículos 113, 218, 2:30 y 236). Fuera de estos supuestos, no puede el Congreso intervenir en forma alguna en el nombramiento de funcionarios públicos. V. lo indicado en el capítulo número 13 particularmente en su nota número 145.

64 Artículo 8

que corresponden al Poder Ejecutivo⁶⁵. Esta tendencia, peligrosamente consagrada en el texto legal relativo a la Carrera Administrativa, ya había sido observada a nivel local, y en particular en los casos en que el Concejo Municipal del Distrito Federal se ha atribuido a sí mismo, mediante Ordenanzas, competencias ejecutivas que corresponden al órgano ejecutivo local, el Gobernador del Distrito Federal; tendencia que ha provocado la intervención del Poder Judicial con motivo de algunas acciones de nulidad de actos legislativos locales, declarando nulas usurpaciones similares⁶⁶.

Pero no sólo en materia de funcionarios públicos la acción del Congreso ha sido en perjuicio y usurpando funciones ejecutivas, sino que más general e importante, en materia de organización de la administración pública, el Congreso ha ido reduciendo progresivamente la competencia del Poder Ejecutivo. En efecto, de acuerdo a la competencia legislativa del Congreso, la organización de la administración pública es una actividad de regulación compartida entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. La Constitución exige que la Ley establezca el número y organización de los Ministerios⁶⁷, y que por tanto, delimite la competencia reglamentaria del Poder Ejecutivo. En esta forma, el Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950 determinó sólo el número y competencia de los Ministerios, atribuyendo a la potestad reglamentaria del Ejecutivo todo lo relativo a la organización interna de los mismos, y fue en virtud de ello que se dictaron los viejos reglamentos de la Ley de Ministerios así como el reciente Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios de 1971⁶⁸. Este último Reglamento, sin embargo, fue desconocido por el Congreso en 1971 y 1972, así como también los Decretos relativos a la organización interna del Ministerio de Obras Públicas y del Ministerio de Minas e Hidrocarburos dictados en 1971 y 1972⁶⁹. El Congreso insistió en que todo lo relativo a la organización interna de los Ministerios era de la competencia legislativa, desconociendo la competencia ejecutiva; hasta el punto de que después de dictada, en 1971, la Ley sobre los bienes afectos a reversión en las concesiones de hidrocarburos, el Congreso desconoció el Decreto Ejecutivo de 1971 que creaba, como órgano administrativo para cumplir dicha Ley, a la Dirección de Coordinación, Inspección y Control de los Bienes Afectos a Reversión del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, y dictó, con el mismo texto de dicho Decreto, una "Ley de creación de la Dirección de Coordinación, Inspección y Control de los Bienes Afectos a Reversión"⁷⁰. En esta forma, el Congreso desconoció toda competencia del Poder Ejecutivo

65 V. nuestra opinión a dicha norma cuando la Ley todavía era Proyecto en Allan R. Brewer Carías, *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*, CAP, Caracas 1971, p. 182

66 V. un recuento de esta tendencia en Allan R. Brewer-Carías, *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*, Caracas, 1968.

67 Artículo 193 de la Constitución de 1961. V. lo indicado en el capítulo 20.

68 V. el texto en CAP, Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, Caracas, 1972, Vol. I, pp. 585 y ss. y los comentarios en pp. 567 y ss.

69 *Idem.*, pp. 599 y ss. 530 y ss

70 V. lo indicado sobre esto en el capítulo 17

en materia de organización interna de los Ministerios, hasta el punto de que de acuerdo con el criterio seguido en la sanción de la última ley señalada, la creación de cualquier oficina, dirección o unidad administrativa en cualquier Ministerio, cualquiera que sea su magnitud y funciones, debía ser objeto de una Ley. Ello por supuesto, no sólo es absurdo, sino imposible de cumplir.

En esta forma aparece como evidente la tendencia en el sistema político venezolano, no de una ampliación de los poderes del Poder Ejecutivo con su contrapartida de controles políticos y jurisdiccionales, tal como es la tendencia universal, sino todo lo contrario, la limitación progresiva de dichos poderes y la tendencia del Congreso, no a controlar al Ejecutivo, sino a coadministrar, contra todo sentido común, y por supuesto contra lo establecido en el propio texto constitucional. El sistema presidencial entonces, no sólo no contaba antes de 1973 con un respaldo mayoritario en las Cámaras, sino que además la sujeción parlamentaria era progresiva e incoherente, pues eran tantas las tendencias de la oposición por la atomización de las fuerzas políticas en el Parlamento, que muchas de las limitaciones al Ejecutivo fueron producto de exigencias de grupos inframinoritarios, como contrapartida a los votos dados para determinados asuntos.

Esta debilidad institucional del Poder Ejecutivo en Venezuela, por la sujeción parlamentaria, tal como hemos señalado, estuvo agravada por la ausencia de un respaldo mayoritario en las Cámaras Legislativas; situación que — corregida momentáneamente en 1973— aparece clara de los cuadros de distribución de fuerzas en la Cámara de Diputados entre el Gobierno y la oposición, durante el período 1959-1973⁷¹, y que se resumen en el que sigue:

RESPALDO DEL GOBIERNO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS
(Años: 1959-1973)

	1959	1960	1962	1964	1966	1968	1969	1972	1973	1974
Gobierno:	94%	56%	41%	65%	53%	37%	28%	29%	28%	51%
Oposición:	6%	44%	59%	35%	47%	63%	72%	71%	72%	49%

En 1959, la coalición gubernamental de partidos tenía el 94 % de los votos de la Cámara de Diputados, porcentaje que con las divisiones de Acción Democrática y la separación de la coalición de Gobierno del Partido URD, se redujo al 41 % al final del período constitucional. En el período iniciado en 1964, la coalición gubernamental de partidos tenía un porcentaje considerablemente menor a la de la coalición que inició el período anterior 1958-1963, es decir, del 65 % de los votos de la Cámara de Diputados; porcentaje que se redujo al 37 % al final del período, después de la separación del FND de la coalición de gobierno y de una nueva división de AD. En 1969 al iniciar el período constitucional 1969-1973, el Gobierno tenía el respaldo del Partido

71 V. lo indicado en el capítulo 10

COPEI y de algunos grupos con los cuales tuvo alianza electoral (29 %), y quienes hacia finales del período constitucional en 1973 habían roto sus ligaduras con el Gobierno, participando en las elecciones de 1973, la mayoría de ellos, con grupos no vinculados a COPEI.

Por ello, el porcentaje propio de respaldo que el Gobierno tenía en 1973 era sólo de un 18 % de la Cámara de Diputados. Se puede comprender los esfuerzos de compromisos, pactos y coincidencias que el partido COPEI tuvo que desplegar durante el período constitucional 1969-1973 para poder mantener el Gobierno⁷² lo que se vio agravado, por la inexistencia en Venezuela de medios de participación política que pudieran permitir al Gobierno en un momento dado, apelar al voto popular o al respaldo del país, mediante un referéndum en relación a una determinada decisión política. Al contrario, con el sistema minoritario vigente, el pueblo, una vez realizadas las elecciones cada cinco años, materialmente no ha contado⁷³, realizando los partidos minoritarios y grupos de presión el juego político, muchas veces a espaldas o contra los intereses del pueblo.

Por otra parte, así como el sistema electoral impidió —en ausencia de polarización— la formación de una mayoría parlamentaria que respaldara al Gobierno e hiciera funcionar el sistema presidencial, también impidió la formación de un bloque de oposición coherente y que presentara ante la opinión una alternativa seria de Gobierno. Por ello, a pesar del alto porcentaje en la Cámara de Diputados hasta 1973, en el sentido de miembros de partidos que no participaban en el Gobierno, dicha oposición estuvo muy lejos de ser una oposición seria y coherente, y en ningún caso llegó a configurarse como una alternativa de Gobierno. Al contrario, estuvo configurada por multitud de grupos y partidos inframinoritarios, así como por algunos partidos menos minoritarios, pero que no llegaron a ejercer un liderazgo real frente a

72 En este sentido, el propio Presidente Caldera reconocía en 1973 los peligros para el sistema democrático que implicó este respaldo minoritario. V. lo indicado en notas números 86 y 89 del capítulo 10. En base a ello, la tesis de “mayoría en el Congreso” que toda la campaña electoral del partido COPEI para las elecciones de 1973. Por ejemplo, al comentar el pacto COPEI-FDP en la página: “COPEI dice” (El Nacional, del 3 de junio de 1973, p. D-5), se lee lo siguiente “Este apoyo del FDP a Lorenzo Fernández tiene además otra consecuencia que debemos destacar: el darle al próximo Presidente de la República una mayoría parlamentaria holgada —de la que ha carecido el Presidente Caldera—, que permita al Gobierno poner en marcha sus planes de progreso económico y social sin tener que padecer el obstruccionismo que como arma repudiable de Oposición colocan ciertos partidos en el poder Legislativo. Lorenzo Fernández tendrá en el Congreso una mayoría suficiente que refleje los intereses y los programas de la nación”. El mensaje evidentemente que fue recogido por el electorado y la polarización político-electoral, dio al candidato del del Partido AD, la mayoría en el Congreso. V. lo indicado en el capítulo 11.

73 En este sentido H. Jaguaribe sostiene en relación al Brasil, que los electores como regla general, no han sentido real participación en los partidos, y fuera de las elecciones, las relaciones entre electores y partidos prácticamente han cesado de existir. V. H. Jaguaribe, “Political Strategies of National Development in Brazil”, en I. L. Horowitz, J. de Castro and J. Gerassi (ed.), *Latin American Radicalism*. London, 1969, p. 421. V. D. A. Rangel, *Los Mercaderes del Voto*. Valencia, 1973, pp. 56 y ss.

los variados grupos y fracciones. Además, la posición de muchos de los grupos interesados en la oposición fue esencialmente maleable, y la alineación en la votación de la Cámara puso normalmente de manifiesto, una variabilidad sorprendente, producto de la ausencia de planteamientos ideológicos en los debates y de la práctica permanente de la negociación y el compromiso como forma de gestión parlamentaria.⁷⁴

74 A pesar de todas esas fallas, sin embargo, el Congreso siguió siendo una de las instituciones más defendidas en el ámbito político tanto por los partidos del Gobierno como por los de la oposición. La razón estriba, tal como lo observa D. A. Rangel, en que el Congreso es la garantía para todos los partidos del sostenimiento de sus burocracias, a través del reparto de los cargos administrativos en el Congreso, pues ningún partido podría operar en Venezuela, si sus dirigentes o activistas no fueran pagados por el Tesoro Nacional a través de los sueldos y dietas a senadores y diputados, *op. cit.*, pp. 56 y ss.

TERCERA PARTE:

LA TRANSFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS

CAPITULO 13.

LOS FINES DEL ESTADO EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL

Así como todo proceso de desarrollo exige la configuración de instituciones políticas que den origen a gobiernos que puedan gobernar, asimismo los gobiernos requieren de instrumentos administrativos que les permitan hacer realidad las políticas de desarrollo. En efecto, de los capítulos anteriores puede sacarse como conclusión que la incorporación de nuestros países al proceso de desarrollo, que implica, como se ha dicho, que el Estado asuma un papel decisivo en la conducción del mismo, requiere de la construcción de instituciones políticas adecuadas a dicho papel, y que por tanto le permitan al gobierno no sólo ser realmente el reflejo de las aspiraciones mayoritarias del país, sino ejecutar las políticas de desarrollo en beneficio de las mayorías nacionales. Para ello, no sólo es necesario que el sistema electoral permita, en forma permanente y no circunstancial, la formación de gobiernos de mayorías y que el sistema de partidos permita efectivamente la formación democrática de las corrientes de opinión que dirijan la política nacional, sino que el propio gobierno, una vez conformado, pueda efectivamente dirigir al país mediante una adecuada relación entre los poderes del Estado.

Pero, evidentemente, la existencia de instituciones políticas acordes con las exigencias del país, de su desarrollo y capaz de colmar las aspiraciones de las mayorías de la sociedad no es suficiente para garantizar la marcha hacia

el desarrollo. El Gobierno, para ejecutar sus políticas, requiere de instrumentos, y entre ellos con carácter primordial, se encuentra la Administración Pública.

Pero, ciertamente, parecería un contrasentido hablar de la necesidad de la Administración Pública como instrumento de desarrollo, cuando generalmente la visión que se tiene de ella, es una visión confusa, entre una burocracia floja e incapaz, unos procedimientos engorrosos y complicados que sólo algunos iluminados conocen, y unas instancias prepotentes y arrogantes que minimizan al ciudadano. La administración pública como conjunto, aparece ante la opinión pública, por tanto, como un mal del cual sin embargo, no se tiene la seguridad de que sea necesario. ¿No es común y normal oír y leer las críticas simplistas sobre la inutilidad de la administración pública, y la necesidad de eliminar o reducir la burocracia y su politización? No hay que olvidar que hasta hace pocos años y aun todavía, el empleo administrativo era considerado entre nosotros como un empleo vil, destinado a los incapaces de conseguir trabajo fuera del ámbito del presupuesto nacional o a los que viven de su vinculación partidista. Por otra parte, tampoco hay que olvidar que la estructura administrativa, como instrumento y al fin y al cabo de resguardo de los intereses generales, al afectar, en múltiples oportunidades, intereses particulares económicos o de la otra naturaleza, ha sido blanco de muchas veces injustas críticas.

Pero en todo caso, lo que aparece como cierto de la percepción común que el ciudadano tiene de la administración, es que no es absolutamente necesaria. ¿Cuántas veces la comparación con la eficiencia de la empresa privada no conlleva una actitud de rechazo de la administración pública? Y sin embargo, la realidad es totalmente otra: no sólo la administración pública es necesaria para manejar un país en vías de desarrollo como el nuestro, sino que es indispensable para que podamos incorporarnos a dicho proceso. El problema en todo caso, está en determinar cuál administración pública es la que sirve y cuál es la que no sirve, no a los intereses particulares de cada quien, algunas veces claros y otras oscuros, sino a los intereses colectivos de las mayorías, que en definitiva constituyen el país, a pesar de muchos.

Hoy por hoy no se discute ya, sino por algunos raros neoliberales, el papel primordial del Estado en el proceso de desarrollo. No se discutió en los países hoy altamente industrializados, en su época, ni se discute ahora. Por ello, sólo para sembrar confusión es que todavía puede hablarse de una supuesta filosofía o actitud de “libre empresa” frente y contra el intervencionismo del Estado. La “libre empresa” pura, como extremo, no existe en ninguna parte del mundo, y mal puede, como algunos empresarios han aducido como una gran novedad, implantarse o denunciarse como lesionada en Venezuela. Si el mundo contemporáneo, desarrollado o no desarrollado, en el ámbito occidental vive hoy todavía bajo el signo del Estado de Bienestar (Welfare State), es evidente que dicho esquema, muy lejos del libre-empresarismo hoy proclamado, debe ser aun más acentuado en el futuro, y con mayor énfasis, en los países en vías de desarrollo. En éstos, como ya hemos señalado anteriormen-

te¹, no podrá darse de nuevo el esquema histórico de un proceso de desarrollo espontáneo, llevado a cabo por empresarios privados, como fue el caso de muchos de los actuales países altamente industrializados de occidente, en los cuales el Estado se contentaba con la actitud pasiva del guardián del orden público y de los intereses y derechos particulares. Ese esquema quedó en la historia. Hoy, en los países en vías de desarrollo, el papel del Estado es esencial y determinante: con su participación puede haber desarrollo; sin ella, éste es imposible; y por supuesto, desarrollo, aquí, no es desarrollismo como este término se ha empleado, malformado, con fines electoreros en los últimos tiempos en Venezuela, es decir, desarrollo no es sólo crecimiento económico, primordialmente en sus estructuras privadas, sino que al contrario, desarrollo es cambio y no sólo en las estructuras económicas, sino particularmente en las sociales. Este cambio y transformación que el desarrollo conlleva e implica, tal como lo hemos insistido, sólo puede lograrse en nuestros países, cuando la organización política de la sociedad, el Estado, es el ente activo y actor principal en el proceso.

Pero ¿qué necesita el Estado para asumir el reto del desarrollo? Ante todo, instrumentos que ayuden al movimiento en la historia. Sin palancas, o con palancas deficientes —es un principio de física— el movimiento es imposible o es muy lento. Esos instrumentos o palancas son las instituciones políticas, jurídicas y administrativas de la sociedad. El problema instrumental del desarrollo, de carácter esencialmente estratégico, no se agota por tanto en la sola búsqueda de las estructuras y sistemas administrativos adecuados —la administración pública no es sólo el único instrumento— sino que son también palancas esenciales del desarrollo como se ha dicho, las instituciones políticas y las instituciones jurídicas².

Pero concentrándonos ahora al análisis de la problemática administrativa, estimamos que no hay duda en afirmar que la administración pública es el instrumento activo por excelencia con que cuenta el Estado y a través de él, la sociedad, para formular y ejecutar sus políticas de desarrollo. Administración y política, por tanto, están esencialmente unidas, y los criterios desideologizadores y tecnocráticos que pretenden ver a la administración pública como una entidad neutra políticamente, hoy por hoy no tienen aplicación. Pretender que una administración pública no siga los lineamientos políticos del gobierno de turno, esencialmente es la negación del Estado y del actuar administrativo: lo que evidentemente hay que lograr, no es despolitizar la Administración, sino lograr que los gobiernos sean realmente representativos de las mayorías nacionales, y eliminar el sistema de gobiernos de minorías a

1 V. lo indicado en el capítulo 3.

2 En este sentido, Arturo Uslar Pietri ha señalado con razón que “sin temor a exagerar se puede afirmar que Venezuela ha sido y será lo que su administración le permita”. Esta afirmación sin embargo, para apreciarla en todo su valor debe ampliarse al ámbito institucional: Venezuela es hoy lo que sus instituciones políticas, jurídicas y administrativas le han permitido ser, y será en los años venideros, lo que las instituciones que construyamos le permitan ser. V. la referencia en Allan-R Brewer-Carías, “Administración Pública para el Siglo XXI”, *El Nacional* (Edición Aniversario). Caracas, 3 de agosto de 1973, p. IIII-6.

que nos ha condenado en Venezuela, hasta 1974, el sistema electoral minoritario.

Pero siendo la administración pública el instrumento por excelencia de una política de desarrollo, la pregunta clave a formularse, se refiere a la capacidad de ella para servir como tal. En Venezuela, con nuestra situación actual, el problema del desarrollo no ha sido como en otros países, un problema de recursos³ sino un problema de incapacidad administrativa para administrar esos recursos; y cuando hablamos de administrar los recursos no se trata simplemente de “administrar” en sentido de eficacia (máximo rendimiento o productividad en la utilización de los recursos) sino fundamentalmente de efectividad; donde el fin u objetivo para el cual se aplican los recursos cuenta en primer lugar. Por ejemplo, al analizar la inversión pública en infraestructura militar y en obras públicas civiles de los años de la dictadura de Pérez Jiménez y de los gobiernos democráticos posteriores a 1958, podríamos quizás concluir que su aplicación ha sido eficaz⁴, pero evidentemente que no ha sido efectiva, en cuanto a que esa actividad ha distraído recursos que eran necesarios e indispensables en otras áreas sociales⁵.

Pero plantearse la incapacidad administrativa para administrar recursos cuantiosos exige ante todo, una aclaratoria teleológica fundamental: no se trata de “administrar” pura y simplemente, sino de administrar para algo, para alcanzar unos objetivos. Administración en este sentido no es un concepto universal y absoluto, cuyo contenido vale por igual para la administración pública y la administración (privada) comercial, como algunos teóricos de esta última, con regularidad cíclica quieren hacer ver. La diferencia fundamental entre ellas que incide en su esencia, está en los objetivos. En el

3 V. lo indicado en el capítulo 2

4 Para no referirnos ahora al despilfarro, que ha sido enorme, y al enriquecimiento ilícito lamentablemente no inexistente. La corrupción administrativa es una de las piezas esenciales del calificativo de “Estado blando” (Soft State) que Myrdal le da a los Estados en los países subdesarrollados. V. Gunnar Myrdal, *The Challenge of World Poverty. A World Anti-Poverty Programme in Outline*, 1970, pp. 229 y ss. Es de destacar, por ejemplo, que en 1974, hasta la Iglesia, en una toma de posición política sobre la situación económica y social del país, señalaba que “el aumento de la riqueza del Estado agudiza la tentación del peculado en sus diversas formas: sustracción de los dineros públicos, cobro de comisiones —muy en boga desde hace tiempo—, acaparamiento de empleos por una misma persona, desatención de los servicios establecidos en beneficio de la comunidad, deterioro voluntario de los bienes públicos o descuido en su conservación”. V. Declaración del Episcopado Venezolano sobre la Situación Social del país, en *El Universal*. Caracas, 18 de enero de 1974, p. 1-11. Con razón, en todo caso, el ex-Ministro de Sanidad, Arnoldo Gabaldón, señala que “el precio que debemos pagar por la democracia no debe ser la tolerancia de incursiones dolorosas por el tesoro público... Nuestra democracia habrá de fomentar la honestidad administrativa o perecerá. No existe otra alternativa”, Mensaje al Nuevo Presidente”, *El Nacional*. Caracas, 19 de diciembre de 1973, p. A-4.

5 Una correcta administración en estos campos, fundamentalmente tendría que exigir la proscripción de la política de construcciones faraónicas que ha caracterizado las obras públicas y que ha provocado inclusive que se hable de la “industria” de la construcción hasta como actividad económica exportable, tal como fue el criterio expresado por el Ministro de Obras Públicas, en 1973

campo público, esos objetivos están en el proceso de desarrollo y la guía fundamental de la actividad ha de ser la “política de desarrollo” que se define. ¡Pero qué grave situación al constatar que la incapacidad administrativa nos ha llevado inclusive a la imposibilidad o absoluta dificultad de definir dicha política! La maquinaria administrativa se ha movido, entonces, porque ha habido demasiados recursos —energía— para moverla, pero no porque sus partes estén engrasadas y ajustadas, ni porque se sepa bien qué se quiere lograr con el movimiento. Por ello, sin temor a exagerar puede afirmarse que ni el desarrollo industrial que se quiere, ni el desarrollo social que se requiere, ni la protección del medio ambiente que se necesita, para citar sólo algunos ejemplos, podrán lograrse, si no construimos unos instrumentos administrativos capaces de permitir a la sociedad venezolana alcanzar los objetivos deseados o planificados. Estos no se han logrado hasta ahora, no porque no hayan sido queridos, sino básicamente porque no se han podido, Venezuela es hoy, repetimos, lo que su administración pública le ha permitido ser, y será definitivamente, lo que la administración pública le permita⁶. Pero, entonces ¿cuál es la realidad actual de la administración pública en Venezuela, donde los medios administrativos no responden a los objetivos del desarrollo? La respuesta a esta pregunta la intentaremos dar en los capítulos siguientes, estudiando sucesivamente la problemática administrativa en la organización y estructuras de la administración pública nacional, central o descentralizada, y en la administración regional y municipal, y la situación de los sistemas destinados a la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo, para luego precisar el sentido de una reforma administrativa para el desarrollo. Antes, sin embargo, intentaremos definir los fines del Estado en Venezuela, pues consideramos que toda apreciación relativa a la situación de la administración pública en un momento dado de la historia de un país, y a su adecuación o no a los objetivos de desarrollo económico y social que tiene planteado, evidentemente que exige en primer lugar, un esfuerzo de identificación de esos objetivos de desarrollo los cuales, desde el ángulo institucional, configurarán los fines del Estado.

En efecto, la pregunta relativa a cuál desarrollo es el que se persigue, es indispensable contestarla previamente para determinar cuál Estado es necesario y cuál administración pública es indispensable estructurar. Hemos definido anteriormente⁷ en términos generales, una opción por un modelo de desarrollo a través de la estructuración de un Estado Democrático y Social de Derecho. La administración pública que debe servirle de instrumento a ese Estado dependerá de la precisión de sus fines en un tiempo y espacio determinado —Venezuela, último tercio del siglo XX—, lo que intentaremos identificar en las líneas que siguen.

En efecto, ante todo es necesario tener en cuenta que los Estados latinoamericanos contemporáneos son el resultado de una larga evolución, por lo que, en los mismos, sus fines han ido surgiendo a medida que se han sucedi-

6 Sobre lo anterior, v. Allan R. Brewer-Carías, “Administración Pública para el Siglo XXI”, *loc.cit.* pp. III-6 y ss.

7 V. lo indicado en los capítulos 2 y ss.

do diversas etapas del Estado Moderno⁸: por ejemplo, funciones de policía y orden interior, propias del Estado Absoluto y del Estado Liberal-abstencionista; funciones de regulación y de fomento propias del Estado Liberal-Burgués de Derecho; funciones de prestación de servicios públicos propias de la transición del Estado Liberal al Estado Social de Derecho ; y funciones de promoción social, planificadores, empresariales e interventoras de la vida económica y social, propias de lo que debe ser un Estado Democrático y Social de Derecho, que se configura como el principal receptor y distribuidor de la riqueza. Conforme a ello por tanto, el Estado contemporáneo en Venezuela se presenta como un Estado regulador, de fomento, prestador de servicios públicos y sociales, planificador y empresario, que indudablemente lo configuran como un Estado Democrático y Social de Derecho⁹.

Ahora bien, partiendo de este supuesto, así como de las exigencias del proceso de desarrollo en el último tercio del siglo XX, pueden identificarse cuatro fines fundamentales del Estado, en los cuales se pueden integrar la totalidad de sus actividades: en primer lugar, los fines de política general y orden público; en segundo lugar, los fines de desarrollo económico; en tercer lugar, los fines de desarrollo social; y en cuarto lugar, los fines de desarrollo físico y ordenación territorial¹⁰. De esta sola enumeración general se evidencia cuál es la magnitud del papel del Estado, cuyo ámbito intentaremos precisar a continuación, partiendo del análisis de la normativa constitucional que lo ordena.

En efecto, el primer grupo de fines del Estado Democrático y Social de Derecho, está relacionado con los fines tradicionales del Estado, identificados con la política y administración general: los fines de política, orden público, defensa y seguridad pública. Sin embargo, al contrario de lo que pudo ser la regla en el Estado Absoluto, estos fines no son maximizados y su consecución buscada con prescindencia de la garantía de los derechos individuales, sino que el criterio democrático y de respeto a la dignidad humana, ha cambiado totalmente la esencia de los mismos. Asimismo, a diferencia de lo que pudo ser la regla en el Estado Liberal-Burgués, estos fines no son los únicos o fundamentales fines de un Estado Abstencionista y pasivo respecto de la realidad económica y social, sino que al contrario, ahora mayor importancia han adquirido los otros fines del Estado, base de la configuración sucesiva del Estado Social de Derecho y del Estado Democrático y Social de Derecho¹¹.

En todo caso, y a pesar de que no se trate de los fines esenciales en un Estado Democrático y Social de Derecho, los fines de política general y orden público siguen siendo fundamentales para la configuración formal de la estructura estatal y la supervivencia de su aparato institucional dentro del marco del Derecho. En este sentido, cuatro sectores fundamentales de actividad

8 V. lo indicado respecto a la evolución del Estado en Venezuela, en el capítulo 7

9 V. lo indicado en el capítulo 5

10 Cfr. CAP. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas, 1972, Vol. I, pp. 250 y ss

11 V. lo indicado en el capítulo 4

pública están identificados con estos fines: el sector de política interior, el sector de política exterior, el sector de defensa y el sector justicia. En efecto, y ello identifica el sector de política interior, el Estado no sólo requiere la realización de actividades y acciones que garanticen y le permitan su normal funcionamiento político como instrumento de la sociedad, así como el establecimiento de regulaciones adecuadas que hagan posibles las relaciones entre sus poderes; sino de la previsión de medios y garantías que definan las situaciones jurídico-políticas de los ciudadanos y les permitan su defensa conforme al derecho, todo ello dentro de un ordenamiento que tienda a garantizar su funcionamiento democrático. En esta forma, este sector de política interior, abarca todas aquellas actividades y medios del Estado tendientes a la organización de la República conforme al ordenamiento constitucional, como un Estado Federal¹²; y al mantenimiento del Gobierno como democrático, representativo, responsable y alternativo¹³. Asimismo, abarca las acciones de organización de la República, en el ámbito nacional, de acuerdo al principio de la división y colaboración entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial¹⁴; en el ámbito Estatal, conforme a la autonomía que los Estados tienen reconocida en la Constitución¹⁵; y en el ámbito local, mediante la estructuración de Municipios¹⁶. Por otra parte, el sector de política interior, abarca todas las actividades tendientes a la determinación de la situación jurídico-política de los habitantes del país; y en particular, actividades como las tendientes a garantizar el ejercicio de los derechos políticos¹⁷ y civiles de los venezolanos, mediante el reconocimiento y regulación de su nacionalidad¹⁸ y de su situación civil (registro civil); y a determinar la situación de los extranjeros y garantizar el ejercicio de sus derechos¹⁹. Por último, el sector política interior abarca todas las actividades del Estado tendientes al resguardo de la seguridad del mismo y al mantenimiento del orden público en todo el territorio nacional²⁰ con el debido respeto y garantía de los derechos indi-

12 Artículos 2, 5, 6 y 9 y ss. de la Constitución de 1961; particularmente, artículos 11 y 12. Los artículos citados en las notas que siguen corresponden al texto constitucional de 1961. V. lo indicado en el capítulo 16.

13 Artículos 3 y 4. V. lo indicado en los capítulos 8 y ss.

14 Artículos 117 y 118. En esta forma, se ubican en este sector, actividades tales como la tramitación de la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias (relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo) (artículo 190,9); la tramitación ante la Corte Suprema de Justicia de las colisiones que ocurran entre los ordenamientos jurídicos de los Estados, Municipios y la República y de las controversias que puedan surgir entre esta y los Estados o Municipios (ordenación federal de la República) (artículos 215,5 y 215,8); y las relaciones de la República con los Estados federados y con los Municipios (artículos 136,6; 190,17 y 190,18). V. lo indicado en el capítulo 12.

15 Artículos 9 y ss., y 16 y ss.

16 Artículos 25 y ss., V. lo indicado en el capítulo 16

17 Artículos 110 y ss.

18 Artículos 35 y ss.

19 Artículos 45 y 136.4.

20 Artículos 43, 136,2 y 136,5

viduales²¹, lo cual conlleva medidas por ejemplo, de identificación de todos los habitantes del país²²; de establecimiento de una policía nacional coordinada con las policías estatales y municipales²³; e inclusive, de declaratoria del estado de emergencia y la suspensión o restricción de garantías constitucionales²⁴.

Dentro del mismo campo de los fines de política general y orden público además del sector de política interior, puede identificarse el sector de política exterior, donde se ubican todas las actividades concernientes a la actuación internacional de la República²⁵ y en particular, las tendientes a formular las relaciones exteriores de la República y al establecimiento de relaciones diplomáticas y consulares con otros Estados u organismos internacionales²⁶. Ello conlleva, por supuesto, medidas tales como la celebración y ratificación de tratados, convenios o acuerdos internacionales²⁷, la determinación y designación de las misiones diplomáticas en el exterior²⁸, la adopción de las medidas necesarias en caso de emergencia internacional²⁹, y la demarcación y delimitación de las fronteras³⁰.

Además de los sectores de política interior y exterior, dentro de los fines de política general y orden público, también puede identificarse el sector defensa. En efecto, se encuadran dentro de este sector todas las actividades tendientes al mantenimiento de la soberanía nacional³¹ de manera que la República sea siempre e irrevocablemente, como lo especifica la Constitución, libre e independiente de toda dominación o protección de potencia extranjera³². Por ello, en el sector defensa se pueden identificar las medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad del territorio y de su soberanía, en caso de emergencia internacional³³; la organización y el régimen de las Fuerzas Armadas Nacionales³⁴ bajo la suprema autoridad jerárquica del Presidente de la República como su Comandante en Jefe³⁵, y su funcionamiento, al servicio de la República y en ningún caso al de una persona o parcialidad política, como institución apolítica, obediente y no deliberante, organizada por el Estado para asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las

21 Artículos 58 y ss.

22 Artículo 136,5

23 Artículos 17,5, 30 y 134.

24 Artículos 190,6 y 240 y ss.

25 Artículo 136,1

26 Artículo 190,5

27 Artículo 128, 129 y 190,5

28 Artículo 190,6

29 Artículo 190,7 y 240 y ss

30 Artículo 7 y 8

31 Artículo 7

32 Artículo 1

33 Artículo 190,7

34 Artículo 136,11

35 Artículo 190,3

instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y las leyes, cuyo acatamiento debe estar siempre por encima de cualquier otra obligación³⁶. En esta forma, al sector defensa corresponden todas las actividades vinculadas a la defensa terrestre, aérea, naval y de cooperación; a la participación ciudadana en su contingente³⁷ mediante el servicio militar obligatorio³⁸; a la fabricación, comercio, posesión y uso de las armas de guerra³⁹ y a la cooperación de las Fuerzas Armadas Nacionales en el mantenimiento de la seguridad y orden público en el territorio nacional.

Por último, dentro de los fines de política general y orden público además de los sectores de política interior, política exterior y defensa, se puede identificar el sector justicia que como elemento de contrapeso y de garantía del Estado de Derecho, abarca todas aquellas actividades que permiten a los ciudadanos el amparo y control jurisdiccional de sus derechos e intereses sea frente al propio Estado o ante otros particulares⁴⁰. Se encuadran en este sector, todas las actividades del Estado relacionadas con el Poder Judicial⁴¹, así como la legislación y seguridad jurídica, la prevención y represión del delito y las relaciones con los cultos establecidos en el país. En efecto, dentro de este sector se ubican en primer lugar, todas las actividades tendientes a una correcta administración de justicia y al establecimiento de tribunales⁴² de manera que los jueces puedan realizar sus funciones en forma autónoma e independiente de los demás órganos del Poder Público⁴³. Por otra parte, el sector abarca las actividades relacionadas con la legislación⁴⁴ y la seguridad jurídica, en especial la relativa al tráfico de bienes, mediante el establecimiento de un sistema de registros⁴⁵. Dentro del marco de la seguridad jurídica, se integran además dentro del sector justicia, todas las actividades del Ministerio Público, a quien corresponde velar por la exacta observancia de la Constitución y las leyes⁴⁶, por el respeto de los derechos y garantías constitucionales y por la celeridad y buena marcha de la administración de justicia; y ejercer la acción penal en los casos en que no sea necesaria instancia de parte⁴⁷. Por otra parte, las actividades del Estado tendientes a la prevención y represión del delito, con la debida protección y garantía de la libertad y seguridad personales⁴⁸, también se ubican en el sector justicia, así como todas

36 Artículo 132

37 Artículo 190,4

38 Artículo 53

39 Artículo 133

40 Artículo 46, 47, 49, 50 y 133. V. lo indicado en el capítulo 22

41 Artículos 49, 68 y 69

42 Artículos 136,23 y 204

43 Artículos 205, 210, 211 y 217

44 Artículo 136,24

45 Artículo 136,24

46 Artículo 218 y ss.

47 Artículo 220

48 Artículo 60

aquellas actividades relacionadas con la concesión de indultos o los decretos de amnistías⁴⁹. Por último, también se integran dentro de este sector, las actividades del Estado tendientes a ejercer la suprema inspección de los cultos de manera que no sean contrarios al orden público y a las buenas costumbres, y su ejercicio no pueda invocarse para eludir el cumplimiento de las leyes o para impedir a otro el ejercicio de sus derechos⁵⁰, como regulación de uno de los derechos individuales.

El segundo grupo de fines que pueden identificarse en el Estado Democrático y Social de Derecho, son los de desarrollo económico, común en la mayoría de los países latinoamericanos. En efecto, en Venezuela, la Constitución establece como fin fundamental del Estado en el orden económico, el promover “el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país” de manera que el régimen económico de la República se fundamente “en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad”⁵¹. De esta declaración constitucional surge claramente la base para calificar al Estado de Venezuela, como un Estado Democrático y Social de Derecho, definitivamente intervencionista y conformador del orden económico. Muy lejos por tanto está el Estado contemporáneo en nuestro país, del Estado Liberal tradicional que se limitaba a mantener el orden público y a asegurar el respeto de los derechos y garantías individuales, sin tomar injerencia ni parte en el orden económico, o del Estado Liberal de fomento o prestador de servicios públicos. Sin embargo, el carácter de agente del proceso de desarrollo que la Constitución asigna al Estado, con todas las facultades que le atribuye “para dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y para regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país”⁵², no son de tal naturaleza que impliquen la apropiación por el Estado de todos los medios de producción. Ello no es necesario y al contrario, la Constitución declara que “el Estado protegerá la iniciativa privada”⁵³, sin perjuicio de que pueda “reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional” y que deba propender “a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control” o que pueda expropiar, promover o dirigir las industrias que estime convenientes⁵⁴. En esta forma, si bien se garantiza constitucionalmente la libertad económica, al declararse que “todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia”⁵⁵, ella no está, en absoluto, exenta de limitaciones reguladoras, aparte de las limitaciones que se deriven de la intervención acti-

49 Artículos 139 y 190,21

50 Artículos 65 y 130

51 Artículo 95

52 Artículo 98

53 Artículo 98

54 Artículo 97 y 101

55 Artículo 96

va del Estado antes indicadas. En efecto, la libertad económica, conforme a la Constitución, está sometida a las limitaciones previstas en la Constitución y las leyes “por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social”. Por ello, la misma Constitución prevé que “la Ley dictará normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios, y en general, las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica”⁵⁶ y prohíbe los monopolios⁵⁷. En esta forma, la base constitucional de los fines de desarrollo económico del Estado en Venezuela, como Estado Democrático y Social de Derecho, permite identificar una serie de actividades públicas, agrupables en los siguientes sectores : sector finanzas, sector de desarrollo industrial, sector comercio, sector turismo, sector hidrocarburos y minería y sector de desarrollo agropecuario. En efecto, el sector finanzas comprende la formulación de la política económica y financiera del país y la intervención del Estado en los asuntos monetarios, crediticios y financieros. En esta forma, se ubican en este sector, todas las actividades del Estado de intervención y control de las actividades crediticias, bancarias y monetarias⁵⁸, las medidas tendientes a regular la participación de los capitales extranjeros en el desarrollo económico nacional⁵⁹ y en general, que adopte en el ámbito económico y financiero cuando así lo requiera el interés público⁶⁰. El sector de desarrollo industrial por su parte, comprende todas las actividades ya señaladas que el Estado tiene en el campo de la producción y, en particular, sus acciones tendientes a la regulación de las actividades de carácter industrial, con la debida protección del consumidor⁶¹ y a la normación de la participación de capitales extranjeros⁶²; a la promoción y fomento de las actividades industriales⁶³; a la protección de las actividades industriales, en particular, en relación a las invenciones, denominaciones, marcas y lemas;⁶⁴ al financiamiento y auxilio crediticio de las actividades industriales;⁶⁵ y a la producción industrial por parte del Estado y de sus empresas⁶⁶. Además de los sectores de finanzas y de desarrollo industrial, los fines de desarrollo económico abarcan el sector comercio en el cual se ubican todas las actividades del Estado en relación a la regulación, promoción, protección y control del comercio interior y exterior. En particular, las medidas tendientes a regular la circulación, distribución y consumo de bienes⁶⁷, lo que abarca el régimen de pesas y medidas⁶⁸, y

56 Artículo 96

57 Artículo 97. V. lo indicado en el capítulo 21

58 Artículo 30, 136,7 y 136,24

59 Artículo 107

60 Artículo 190,8

61 Artículos 96 y 109

62 Artículo 107

63 Artículo 95 y 98

64 Artículo 100

65 Artículo 95 y 98

66 Artículo 97

67 Artículos 30 y 98

68 Artículo 136,12

de marcas y lemas⁶⁹; a impedir la indebida elevación de los precios, la usura y las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica⁷⁰; y a regular el comercio exterior, en particular, mediante el régimen de aduanas⁷¹. Asimismo, en el ámbito del sector comercio se integra el programa de integración económica dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y del Grupo Subregional Andino de integración económica (Acuerdo de Cartagena), en virtud de la exigencia constitucional de que “la República favorecerá la integración económica latinoamericana” para lo cual debe procurar “coordinar recursos y esfuerzos para fomentar el desarrollo económico y aumentar el bienestar y seguridad comunes”⁷². En el mismo ámbito de los fines de desarrollo económico, el sector turismo comprende todas las actividades del Estado en relación con el desarrollo, coordinación y control de la actividad turística⁷³.

Ahora bien, en virtud de la importancia que para Venezuela tienen las actividades de extracción y producción minera y petrolera, dentro de los fines de desarrollo económico, ocupa un lugar de primera importancia el sector de hidrocarburos y minería, que comprende todas las actividades del Estado tendientes al desarrollo y control de los recursos naturales no renovables y de las industrias minera y petrolera. En particular, integran este sector, las actividades del Estado tendientes a establecer el régimen y a administrar las minas e hidrocarburos, salinas y ostrales de perlas del país⁷⁴; a autorizar concesiones para la explotación de actividades conexas con dichos recursos las cuales no pueden ser otorgadas ni por tiempo indefinido⁷⁵ ni con carácter de exclusividad⁷⁶; y las cuales implican, por imperativo constitucional, que las tierras adquiridas con destino a la exploración o explotación de las mismas, pasen en plena propiedad a la Nación, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa⁷⁷. Por último, dentro de los fines de desarrollo económico del Estado en Venezuela, se identifican las actividades públicas integradas en el sector de desarrollo agropecuario, y que comprende todas aquellas acciones que tienen por objeto la regulación, financiamiento, dotación de tierras, asistencia técnica y mercadeo agropecuario⁷⁸. En particular las medidas tendientes a la conservación y fomento de la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal⁷⁹; a la eliminación del régimen latifundista, que se considera contrario al interés social, lo que exige la adopción de medidas conducentes a su eliminación y el establecimiento de normas encami-

69 Artículo 100

70 Artículo 96

71 Artículo 136,9

72 Artículo 108

73 Artículos 30 y 136,24

74 Artículo 136,10

75 Artículo 136,10

76 Artículo 97

77 Artículo 103

78 Artículo 136,24

79 Artículo 136,18

nadas a dotar de tierra a los campesinos y trabajadores rurales que carezcan de ella, así como a proveerles de los medios necesarios para hacerla producir⁸⁰; y a la comercialización de los productos agrícolas⁸¹.

El tercer grupo de fines del Estado en Venezuela, está configurado por aquéllos tendientes al desarrollo social, y que hacen del Estado un ente conformador y no sólo regulador del orden social. En efecto, no sólo la Constitución insiste en su Preámbulo que la misma se dicta para “proteger y enaltecer el trabajo, amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social; lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social, y fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre”, sino que al regular los derechos económicos y establecer los fines del Estado en este ámbito, postula que “el régimen económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad”, debiendo las medidas de desarrollo económico que se adopten, buscar entre otros objetivos, el aumento del nivel de ingresos de la población⁸². Y es precisamente este énfasis en lo social y en la redistribución de la riqueza, lo que hace que constitucionalmente nuestro Estado sea un Estado Democrático y Social de Derecho en el cual no sólo debe ser una realidad la democracia política, sino la económica y social. Las actividades públicas tendientes a la consecución de estos fines, pueden identificarse en los siguientes sectores: sector de promoción y protección social; sector de desarrollo cultural; sector de asuntos laborales; sector de previsión y seguridad social; sector educación; y sector salud.

En el sector de protección y promoción social se encuadran todas las actividades de promoción popular y de desarrollo de la comunidad, así como las de protección y bienestar social que corresponden al Estado, y que en ningún caso, excluyen las obligaciones que en virtud de la solidaridad social, incumben a los particulares según su capacidad⁸³. En particular, se encuadran en este sector, las actividades de bienestar social⁸⁴ las cuales entre otras funciones, exigen al Estado proteger las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social⁸⁵; las actividades de asistencia social destinada a quienes carezcan de medios económicos y no estén en condiciones de procurárselos, mientras sean incorporados al sistema de seguridad social⁸⁶; las actividades de promoción social y desarrollo de la comunidad, por lo que el Estado debe fomentar la organización de cooperativas y

80 Artículo 105

81 Artículos 96 y 98

82 Artículo 95

83 Artículo 57

84 Artículo 57

85 Artículo 72

86 Artículo 30, 57 y 94

demás instituciones destinadas a mejorar la economía popular⁸⁷ y, en particular, propender a mejorar las condiciones de vida de la población campesina⁸⁸; las actividades de protección de la familia como célula fundamental de la sociedad⁸⁹ y de la maternidad, sea cual fuere el estado civil de la madre⁹⁰; las actividades de protección y promoción del niño y de los menores, de manera que la infancia y la juventud estén al abrigo del abandono, la explotación y el abuso⁹¹; y las actividades de protección de las comunidades indígenas⁹². El sector desarrollo cultural comprende todas las actividades tendientes al fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones y a la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos que forman el patrimonio histórico y artístico del país⁹³. El sector de asuntos laborales comprende las actividades tendientes a hacer efectivo el deber de trabajar que tiene toda persona apta para realizarlo, así como a dar vigencia al derecho al trabajo y a la libertad de trabajo que consagra la Constitución⁹⁴, y, en particular, aquéllas tendientes a procurar el pleno empleo, es decir, que toda persona apta pueda obtener colocación que le proporcione una subsistencia digna y decorosa⁹⁵. Además, se encuadran dentro del sector de asuntos laborales todas las actividades del Estado tendientes a proteger al trabajo y a mejorar las condiciones materiales, morales e intelectuales de los trabajadores⁹⁶, mediante la limitación de la duración máxima de la jornada de trabajo y su progresiva disminución⁹⁷, el disfrute del descanso semanal remunerado y de vacaciones pagadas⁹⁸, la mejor utilización del tiempo libre⁹⁹, la estabilidad en el trabajo¹⁰⁰, la obtención de un salario justo¹⁰¹ y la recompensa de su antigüedad en el servicio, y amparo en caso de cesantía¹⁰²; así como las actividades tendientes a favorecer el desarrollo de las relaciones colectivas de trabajo¹⁰³, y de las asociaciones sindicales¹⁰⁴ y a regular el ejercicio del derecho de huelga¹⁰⁵.

87 Artículo 72

88 Artículo 77

89 Artículo 73

90 Artículos 74 y 93

91 Artículos 75 y 93

92 Artículo 77

93 Artículos 30 y 83

94 Artículos 54 y 84

95 Artículo 84

96 Artículo 85

97 Artículo 86

98 Artículo 86

99 Artículo 86

100 Artículo 88

101 Artículo 87

102 Artículo 88

103 Artículo 90

104 Artículo 91

105 Artículo 92

Por otra parte, también dentro de los fines de desarrollo social, se puede identificar el sector de seguridad y previsión social que comprende todas las actividades conducentes a desarrollar en forma progresiva un sistema de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra infortunios del trabajo, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo y cualquiera otros riesgos que puedan ser objeto de previsión social, así como contra las cargas derivadas de la vida familiar¹⁰⁶. Asimismo, dentro de los fines de desarrollo social, tienen particularísima importancia las actividades del Estado comprendidas en el sector educación, tendientes a hacer efectivo el derecho a la educación y el deber de educarse¹⁰⁷, las cuales tampoco excluyen las que en virtud de la solidaridad social incumbe a los particulares según su capacidad, y cuyo cumplimiento puede establecerse legislativamente¹⁰⁸. En todo caso, dentro del sector educación se encuadran todas las actividades públicas tendientes a la creación y sostenimiento de escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso de todos a la educación y a la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y de las aptitudes, debiendo ser gratuita la educación impartida en los institutos oficiales en todos sus ciclos¹⁰⁹; a la regulación de las personas a cuyo cargo puede estar la educación¹¹⁰; y a la regulación de la posibilidad de toda persona natural o jurídica de dedicarse libremente a las ciencias o a las artes y, previa demostración de su capacidad, fundar cátedras y establecimientos educativos bajo la suprema inspección y vigilancia del Estado¹¹¹. Esto implica que la educación, aun cuando gratuita, cuando es impartida por el Estado, no es un monopolio de éste, por lo que se garantiza la libertad de enseñanza, teniendo el Estado la obligación de estimular y proteger la educación privada que se imparta conforme a los principios contenidos en la Constitución y las leyes¹¹², es decir, conforme a los fines del Estado, por lo que está proscrita toda enseñanza clasista. En este sentido, la educación, como fin del Estado en Venezuela, tiene como objetivo el pleno desarrollo de la personalidad, la formación de ciudadanos aptos para la vida y para el ejercicio de la democracia, el fomento de la cultura y el desarrollo del espíritu de solidaridad humana¹¹³, por lo que se incluyen dentro del sector educación todas las actividades del Estado tendientes a organizar y orientar el sistema educativo hacia dichas finalidades¹¹⁴. Por último, dentro de los fines de desarrollo social del Estado en Venezuela, se incluyen todas las actividades que se encuadran dentro del sector salud, es decir, todas las actividades públicas ten-

106 Artículo 94

107 Artículos 55, 78 y 136, 16

108 Artículo 57

109 Artículos 78 y 136,16

110 Artículo 81

111 Artículo 79

112 Artículo 79

113 Artículo 80

114 Artículo 80

dientes a hacer efectivo el derecho de todos a la protección de la salud¹¹⁵ y, en particular, las acciones del Estado destinadas a velar por el mantenimiento de la salud pública y proveer los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos¹¹⁶; así como las actividades públicas tendientes a la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública, los cuales pueden ser nacionalizados de acuerdo con el interés colectivo¹¹⁷.

Pero, aparte de los fines de política general y orden público, de desarrollo económico y de desarrollo social, el Estado en Venezuela tiene importantes fines de desarrollo físico y ordenación territorial, sin cuya consecución los otros fines del Estado no podrían alcanzarse adecuadamente. En efecto, los fines de desarrollo físico y ordenación territorial orientan las actividades del Estado al establecimiento de una adecuada infraestructura física y ambiental que permita y facilite los objetivos de desarrollo económico y social, y al equipamiento y ordenación del territorio, de manera que los beneficios del desarrollo se extiendan a todas las regiones del país. En este sentido, es posible distinguir los siguientes sectores de actividad pública dentro de estos fines del Estado: el sector desarrollo urbano y vivienda, el sector transporte, el sector comunicaciones y el sector de recursos naturales renovables. El *sector desarrollo urbano y vivienda* comprende todas las actividades del Estado que se adopten como consecuencia del proceso de urbanización a que ha estado sometido el país en las últimas décadas y, en particular, aquéllas relativas al desarrollo y ordenación territorial y urbana¹¹⁸, al régimen y uso del suelo, y a la coordinación y unificación de normas y procedimientos para obras de urbanismo¹¹⁹. Asimismo, se identifican con este sector las actividades de construcción y fomento de viviendas populares¹²⁰ y de regulación de alquileres de inmuebles urbanos¹²¹. En el *sector transporte*, se encuadran todas las actividades del Estado de regulación, prestación, control y construcción de los medios y de los servicios de transporte terrestre, marítimo y aéreo¹²²; y las relativas a la circulación terrestre (tránsito), a la construcción de obras públicas viales¹²³ y a la apertura y conservación de vías de comunicación (vialidad)¹²⁴. El *sector comunicaciones* integra, por otra parte, a las actividades de regulación prestación y control de los servicios de telecomunicaciones y correos¹²⁵, y en especial las actividades de regulación y control de los medios de comunicación social, particularmente la radiodifusión y la

115 Artículo 30 y 76

116 Artículo 76

117 Artículo 136,17

118 Artículo 30

119 Artículo 136,14

120 Artículos 136,15 y 136,19

121 Artículo 96

122 Artículos 104 y 136,20

123 Artículos 30 y 136,15

124 Artículos 30 y 136,21

125 Artículo 136,22

televisión; y la regulación, prestación y control de los servicios de teléfonos, telégrafos y correos. Por último, dentro de los fines de desarrollo físico y ordenación territorial, puede distinguirse también el sector de recursos naturales renovables, en el cual se integran todas las acciones del Estado tendientes a garantizar el desarrollo, protección, conservación y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables, de manera que la explotación de los mismos esté dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos, y que abarcan los recursos hidráulicos, forestales y los suelos¹²⁶. Se encuadran también en este sector, en general, todas las acciones estatales tendientes a proteger el medio ambiente.

Ahora bien, una visión de los fines del Estado contemporáneo en Venezuela realizada en la sola perspectiva constitucional, como la que hemos hecho anteriormente, quedaría incompleta si no especificamos también las provisiones del texto fundamental destinadas a proveer al Estado de los recursos necesarios para la consecución de sus fines, así como aquellas destinadas a regular los mecanismos del Estado para la formulación de las políticas de desarrollo. En efecto, en cuanto a los recursos utilizados para la consecución de sus fines, el Estado opera básicamente con recursos financieros, humanos y materiales. A los efectos de la obtención de los recursos financieros, la Constitución establece las normas básicas del sistema tributario¹²⁷, el cual debe procurar la justa distribución de las cargas según la capacidad económica de los contribuyentes atendiendo al principio de la progresividad, la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo¹²⁸. En esta forma, la Constitución regula la obtención de recursos financieros ordinarios mediante un sistema impositivo en tres niveles (nacional, estatal y municipal)¹²⁹, regulando particularmente su legalidad¹³⁰ y su carácter patrimonial¹³¹. Se prevé, además, expresamente, la posibilidad para el Estado de la obtención de recursos financieros extraordinarios, mediante la utilización del crédito público¹³². La utilización de los recursos financieros del Estado para el cumplimiento de sus fines se ordena mediante el sistema presupuestario¹³³, a través del Presupuesto, como autorización anual del Congreso de los gastos del Estado¹³⁴, o a través de autorizaciones particulares materializadas mediante los Créditos Adicionales al Presupuesto¹³⁵.

126 Artículos 106, 136,10 y 136,18

127 V. Allan R. Brewer-Carías, "La Hacienda Pública Venezolana. Bases Constitucionales para su estudio", en *Revista del Ministerio de Justicia*, número 49, Caracas, 1964, pp. 64 a 124

128 Artículo 223

129 Artículos 18, 29,3, 31,34, 136,8, 299 y 233

130 Artículos 224 y 226

131 Artículo 235

132 Artículo 17,4, 190,13 y 231

133 Artículo 227

134 Artículo 228 y 229

135 Artículos 190,14 y 227

En relación a los *recursos humanos* utilizados por el Estado para accionar sus órganos, la Constitución distingue tres categorías básicas de funcionarios a su servicio: funcionarios designados por elección popular, funcionarios designados con intervención del Poder Legislativo y funcionarios designados por las diversas autoridades ejecutivas y administrativas. En cuanto a la primera categoría, son funcionarios del Estado electos por votación popular, en la rama Ejecutiva, el Presidente de la República¹³⁶; en la rama legislativa, los Senadores y Diputados al Congreso Nacional y los Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados¹³⁷; y, en el ámbito municipal, los miembros de los Concejos Municipales¹³⁸. Por otra parte, la Constitución exige la intervención del Poder Legislativo en la designación de otros funcionarios: las Cámaras Legislativas, en sesión conjunta, eligen los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia¹³⁹, al Fiscal General de la República¹⁴⁰ y al Contralor General de la República¹⁴¹; el Senado autoriza el nombramiento por el Presidente de la República del Procurador General de la República¹⁴² y de los jefes de misiones diplomáticas permanentes¹⁴³; y el Poder Legislativo debe intervenir en la designación de los miembros del Consejo de la Judicatura¹⁴⁴. Aparte de estos supuestos, la Constitución no exige ni regula otro supuesto en el que el Poder Legislativo deba intervenir para la designación de un funcionario público y, al contrario, atribuye al Presidente de la República la facultad de “nombrar y remover, de conformidad con la Ley, los funcionarios y empleados nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad”¹⁴⁵. Los funcionarios públicos, en todo caso, están al servicio

136 Artículos 182 y ss. La elección de los gobernadores, aun cuando permitida por la Constitución, no ha sido regulada legalmente. Artículo 22

137 Artículos 19, 148 y ss y 151 y ss

138 Artículos 25 y 29

139 Artículo 214

140 Artículo 219

141 Artículo 238

142 Artículos 150,7 190,16 y 201

143 Artículos 150,7 y 190,16

144 Artículo 217

145 Artículos 190,2, 190,18, 190,19 y 193 y ss. La disposición evidentemente que es muy rígida, pues implica que salvo las excepciones constitucionales, todos los funcionarios públicos nacionales son nombrados por el Presidente de la República o por delegación. Quedaría sin embargo, excluido de la intervención del Presidente, por interpretación del texto constitucional, los funcionarios públicos dependientes de los Poderes Legislativo y Judicial, en base al principio de la división de los Poderes (artículos 158, ord. 3,4,5, y 6; 204;205 y 217) y de aquellos organismos que gozan de autonomía o independencia *funcional* en el ejercicio de sus funciones; la Fiscalía General de la República (artículos 218 y ss); la Contraloría General de la República (artículo 236); el Consejo Supremo Electoral (artículo 113) y los Institutos Autónomos (artículo 230). En consecuencia, cualquier otra restricción de orden legal de la atribución constitucional del Presidente de la República para designar los funcionarios públicos nacionales es inconstitucional, como por ejemplo, la designación de uno de los miembros del Directorio de la Oficina Central de Personal que se atribuye directamente al Congreso. V. Ley de Carrera Administrativa, artículo 8 y los comentarios al respecto en Allan R. Brewer-Carías,

del Estado, y no de parcialidad política alguna, y gozan de los derechos y obligaciones derivados de la carrera administrativa ¹⁴⁶.

En cuanto a los *recursos materiales* del Estado para el cumplimiento de sus fines, la Constitución prevé su dominio y soberanía sobre los bienes del subsuelo situados en el territorio nacional¹⁴⁷ y sobre el mar territorial, la zona marítima contigua y la plataforma continental¹⁴⁸, y le reserva su explotación, pudiendo ésta realizarse por particulares, solamente mediante concesiones no exclusivas y temporales¹⁴⁹. Regula, además, los bienes inmuebles del dominio privado del Estado, denominados tierras baldías¹⁵⁰ cuando pertenecen a la República, y ejidos cuando pertenecen a los municipios¹⁵¹; y establece disposiciones para la construcción de obras¹⁵², y para la adquisición de bienes y servicios por vía contractual¹⁵³, de expropiación forzosa¹⁵⁴, o de reversión¹⁵⁵; o para la afectación de obras y servicios de interés público al servicio del público¹⁵⁶.

Ahora bien, la determinación en el texto Constitucional de una serie de fines del Estado, identificados con el proceso de desarrollo económico y social, y la precisión de los recursos necesarios para la consecución de esos fines, alcanza coherencia con la previsión, en su mismo texto, de una serie de mecanismos tendientes a la formulación de políticas de desarrollo, la administración de los recursos del Estado y el control de la actividad de la Administración Pública. En efecto, la aplicación de los recursos a la consecución de fines, exige, en primer lugar, la definición de políticas coherentes que guíen el proceso administrativo; de ahí el sistema de planificación como técnica político-administrativa de ordenación de las actividades del Estado¹⁵⁷, para cuya formulación se exige un adecuado sistema de información estadística¹⁵⁸. La *administración de los recursos* del Estado para la consecución de sus fines, conforme a técnicas ordenadoras de planificación y *presupuesto*, se atribuye en esta forma a la administración pública, organizada bajo la dirección del Presidente de la República y sus órganos inmediatos, los Minis-

El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa. Caracas 1971, p. 182. V. lo indicado en el capítulo 12, particularmente en la nota número 63.

146 Artículos 122 y 123

147 Artículos 103 y 136,10

148 Artículo 7

149 Artículos 97, 103,126 y 136,10

150 Artículo 136,10

151 Artículo 31,1 y 32

152 Artículo 136,15

153 Artículos 124, 126, 127 y 190,15

154 Artículos 101 y 102

155 Artículo 103

156 Artículo 104

157 Artículos 98 y 191

158 Artículo 136,13

tros¹⁵⁹, en forma centralizada en Ministerios y otros servicios¹⁶⁰ o en forma descentralizada, en institutos autónomos o empresas del Estado¹⁶¹. Las actividades administrativas, en todo caso, no sólo acarrearán responsabilidad para quienes las ejecutan¹⁶², sino que están sometidas a un control jurisdiccional de la legalidad¹⁶³, al control fiscal de la Contraloría General de la República¹⁶⁴ y al control del Congreso¹⁶⁵.

Al análisis de la adecuación o inadecuación a los fines del Estado, de los instrumentos administrativos existentes a nivel nacional, regional o local, así como del sentido de un proceso de reforma administrativa, es que dedicaremos los capítulos siguientes:

159 Artículos 190,8, 190,12 y 193 y ss

160 Artículos 190,11 y 193

161 Artículo 230

162 Artículos 47, 12, 150,8 196 y 220,5

163 Artículos 46, 119, 204 y ss, 206 y 215

164 Artículos 234 y ss

165 Artículos 126, 139, 153,2, 160, 230 y 236

CAPITULO 14.

LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y SU INADecuACIÓN INSTRUMENTAL A LOS FINES DEL ESTADO

De la rápida identificación anterior de los fines del Estado en Venezuela, en el último tercio del siglo XX, se evidencia que formal y constitucionalmente estamos en presencia de un Estado Democrático y Social de Derecho. Sin embargo, ante ellos, evidentemente que se hace indispensable preguntarse sobre la real posibilidad de su consecución por la sociedad venezolana; o, en otras palabras, sobre la capacidad institucional del Estado para alcanzarlos. La respuesta es obvia: el Estado en Venezuela no tiene ni las instituciones políticas, ni las administrativas, ni las jurídicas que le permitan alcanzar adecuadamente sus fines formales, y a través de ellos, el desarrollo. Sobre la incapacidad de las instituciones políticas para un proceso de desarrollo acelerado, ya se ha insistido en capítulos anteriores¹ y sobre la insuficiencia de las instituciones jurídicas para alcanzar los fines constitucionales del Estado, ya insistiremos más adelante². Ahora interesa concentrarnos al estudio de las instituciones administrativas y su adecuación o no a los fines del Estado y, por ende, a las exigencias del desarrollo. En otras palabras, debemos preguntarnos sobre la capacidad administrativa del Estado en Venezuela para alcanzar los fines que le ha impuesto constitucionalmente la sociedad.

Ante todo, es necesario señalar que la administración pública, tal como ella está estructurada en la actualidad, es el resultado de un largo proceso de crecimiento desordenado a medida que las realidades económicas y sociales fueron planteando modificaciones a los fines del Estado. Si nos concentramos a las estructuras de la administración central y, particularmente, la estructura ministerial que ha sido el pilar de la actuación del Estado en toda la historia administrativa de Venezuela hasta 1958, cuando comienzan a surgir las Oficinas Presidenciales³, la evolución de la misma marca claramente la transición de un Estado Liberal clásico y abstencionista, con fines de policía y administración general hasta 1863; pasando por un Estado Liberal que se comienza a preocupar por “fomentar” diversas actividades de la vida del país

1 V. lo indicado en los capítulos 6 y ss.

2 V. lo indicado en los capítulos 19 y 20

3 La Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) y la Comisión de Administración Pública fueron creadas en 1958

hasta 1936, hacia un Estado Social de Derecho que comienza a intervenir en la vida económica y social, conformándola desde esa fecha hasta nuestros días.

En el primer período hasta 1863; entre los hechos resaltantes de la evolución ministerial pueden destacarse los siguientes: en la Constitución de 1819, aparecen en el texto constitucional seis secretarías con la posibilidad de que se agruparan dos o más de ellas en una: Relaciones Exteriores, Interior, Justicia, Hacienda, Marina y Guerra⁴; secretarías que en realidad correspondían a las funciones esenciales y clásicas necesarias para la existencia de todo Estado y, en particular, del Estado Liberal-Burgués de Derecho que se crea a partir de 1811 a imagen y semejanza de los recién creados con posterioridad a la Revolución Francesa⁵. Estas Secretarías se reducen a cinco, al no incluirse la Secretaría de Justicia, en la enumeración del texto constitucional de 1821⁶; y llegan a tres en la Constitución de 1830, al preverse las Secretarías de Interior y Justicia; de Hacienda; y de Guerra y Marina⁷. Esta Constitución de 1830 es el último de los textos constitucionales venezolanos que incluyó la enumeración de las secretarías o despachos ministeriales, pues en la Constitución de 1857, si bien se exigían cuatro secretarías, no se les indicó competencias específicas, cuya determinación se dejó a la ley⁸. Por ello, por Ley de 25 de mayo de 1857 se establecieron las cuatro secretarías siguientes: Interior y Justicia; Relaciones Exteriores e Instrucción Pública; Hacienda; y Guerra y Marina⁹. A partir del texto constitucional de 1858 se adopta la fórmula que, con variantes menores, existe en la actualidad: el número y competencia de las secretarías se deja a regulación legal¹⁰. En 1862, en virtud de la Guerra Federal, el General Páez, entonces Presidente de la República, dispuso por Decreto la integración de las cuatro Secretarías de Despacho señaladas en una Secretaría General, a la cual posteriormente dividió en cuatro Departamentos con idénticas denominaciones¹¹. El año de 1863, con motivo de la instauración de la Federación en Venezuela y aún antes de dictarse la Constitución Federal de 1864, se produce el hecho más significativo de la evolución de la estructura ministerial durante todo el siglo pasado, con la creación, por Decreto de 25 de julio de 1863, del Ministerio de Fomento¹²,

4 Artículos 1, sección sexta, del título VII de la Constitución de 1819, en Luis Mariñas Otero, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1965, p. 180. En las notas sucesivas, todas las citas relativas a los textos constitucionales anteriores al de 1961 se referirán a esta obra.

5 V. lo indicado en el capítulo 6

6 Artículo 136 de la Constitución de 1821, *loc. cit.*, pp. 214 y 215

7 Artículo 134 de la Constitución de 1830, *loc. cit.*, p. 243

8 Artículo 65 de la Constitución de 1857, *loc. cit.*, p. 267

9 V. en *Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela*, Caracas, tomo III, p. 575

10 Artículo 100 de la Constitución de 1858, *loc. cit.*, p. 292

11 V. Decretos de 1 y 9 de enero de 1862. V. en *Leyes y Decretos... cit.*, tomo IV, pp. 124 y 142.

12 V. en *Galería del Ministerio de Fomento*, tomo I (Documentos para la Historia del Ministerio de Fomento). Caracas, 1963, p. 15 y en *Leyes y Decretos... cit.*, tomo IV, p. 264

elevándose entonces a cinco los Ministerios, a los cuales se les cambió el anterior nombre de Secretarías:

Interior y Justicia; Fomento, Relaciones Exteriores; Hacienda y Guerra y Marina.

La evolución de dicha estructura ministerial hasta 1936 se puede resumir así: el Ministerio del Interior y de Justicia, aún cuando a partir de 1874 cambia su denominación por la de Ministerio de Relaciones Interiores¹³, permanece básicamente con sus mismas competencias. Lo mismo puede decirse de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Guerra y Marina. En cuanto al Ministerio de Hacienda, el hecho fundamental de su evolución lo constituye la creación separada de un Ministerio de Crédito Público en 1864, el cual se refunde con aquél en 1892, para restablecerse de nuevo en 1898 y refundirse definitivamente en el Ministerio de Hacienda en 1899¹⁴. En todo caso, el paso fundamental que se produce en la estructura ministerial se origina evidentemente con la creación en 1863 del primero de los ministerios con competencia no tradicional, el Ministerio de Fomento, cuyo nombre sólo se cambia momentáneamente en 1898 por el de Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio¹⁵, del cual surgieron sucesivamente los siguientes otros Ministerios: en 1874 el Ministerio de Obras Públicas¹⁶; en 1881 el Ministerio de Instrucción Pública¹⁷; en 1891 y en 1898, el Ministerio de Correos y Teléfonos, con una duración muy efímera¹⁸; y en 1931 el Ministerio de Salubridad y Agricultura y Cría¹⁹.

En esta forma, para el momento de la muerte del dictador Gómez, en 1935, existían los siguientes ocho despachos ministeriales: Ministerios de Relaciones Interiores, de Obras Públicas, de Fomento, de Salubridad y Agricultura y Cría, de Instrucción Pública, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Guerra y Marina²⁰.

En 1936 se produce una nueva etapa en la evolución del Estado y la sociedad venezolana, que ya hemos referido²¹, y se abre paso definitivamente a las bases de configuración del Estado Social de Derecho, que comienza no sólo a fomentar las actividades económicas y sociales, sino a conformar la realidad económica y social. Ello se traduce en la evolución ministerial pos-

13 V. Ley de 6 de junio de 1874, en *Leyes y Decretos...cit.*, tomo VII, p. 195

14 V. Decretos de 30 de mayo de 1864 y 7 de octubre de 1892; Ley de 9 de marzo de 1898 y decreto de 23 de octubre de 1899 relativos a la organización ministerial, en Recopilación de *Leyes y Decretos..., cit.*, tomo IV, p. 358; tomo XVI p. 190; tomo XXI, p. 26; y tomo XXII, p. 622, respectivamente.

15 V. Ley de 9 de marzo de 1898, en *Leyes y Decretos..., cit.*, tomo XXI, p. 26

16 V. Ley de 6 de junio de 1874, en *Leyes y Decretos..., cit.*, tomo VII, p. 195

17 V. Ley de 24 de mayo de 1881, en *Leyes y Decretos..., cit.*, tomo IX, p. 254

18 V. Ley de 27 de junio de 1891, y de 9 de marzo de 1898, en *Leyes y Decretos..., cit.*, tomo XV, p. 325 y tomo XXI, p. 26, respectivamente

19 V. Ley de 28 de mayo de 1931, en *Leyes y Decretos..., cit.*, tomo LIV, p. 139

20 V. Ley de 21 de julio de 1933, en *Leyes y Decretos..., cit.*, tomo LVI

21 V. lo indicado en el capítulo 7

terior a 1936. En efecto, ese mismo año, el Gobierno de transición crea el Ministerio de Comunicaciones con competencias que antes correspondían al Ministerio de Fomento: el Ministerio de Salubridad y Asistencia Social se divide en dos: el Ministerio de Sanidad y Asistencia

Social y el Ministerio de Agricultura que posteriormente, ese mismo año, adquiere el nombre de Ministerio de Agricultura y Cría; y se le cambia el nombre al Ministerio de Instrucción Pública, por Ministerio de Educación²². En 1937, se crea el Ministerio de Trabajo y Comunicaciones con la asignación, al antiguo Ministerio de Comunicaciones, de las competencias que tenía la Oficina Nacional del Trabajo adscrita al Ministerio de Relaciones Interiores²³; y dicho Ministerio, en 1945 es dividido en dos: el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Comunicaciones²⁴. En 1950 el Estatuto de Ministerios creó el Ministerio de Justicia, con las competencias que en ese sector tenía el Ministerio de Relaciones Interiores, y el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, con competencias asignadas hasta ese momento al Ministerio de Fomento, y le cambió el nombre al Ministerio de Guerra y Marina por el de Defensa²⁵. De acuerdo con este texto legal, en 1974 la estructura ministerial de Venezuela comprendía entonces los siguientes trece ministerios: Relaciones Interiores, Relaciones Exteriores, Obras Públicas, Trabajo, Comunicaciones, Fomento, Minas e Hidrocarburos, Sanidad y Asistencia Social, Agricultura y Cría, Educación, Justicia, Hacienda y Defensa.

Ahora bien, a más de veinte años de dictado el Estatuto Orgánico de Ministerios, y definidos los fines del Estado en la Constitución de 1961, ¿cuál era a comienzos de la década de los setenta la situación de la administración pública en relación al cumplimiento de los mismos? Una premisa para dicho análisis aparece en todo caso clara: la estructura ministerial de Venezuela no fue configurada para los fines del Estado que se desgajan en la Constitución de 1961 ya analizados²⁶, y mucho menos para un Estado Democrático y Social de Derecho como el que formalmente ésta regula²⁷, para asumir el reto del desarrollo en el último tercio del siglo XX²⁸. Al contrario, dicha estructura, a través de un proceso de desgajamiento y agregación, si acaso responde a las exigencias de la Venezuela de 1936, de 1950 o de 1961; y la distancia que nos separa administrativamente hablando de esas fechas, se puede apreciar de sólo comparar el monto del presupuesto nacional en 1936, de alrede-

22 V. Ley de 25 de febrero de 1936, en *Leyes y Decretos...*, cit., tomo LXI, Vol. 1, p. 76

23 V. Decreto de 12 de marzo de 1937, en *Leyes y Decretos...*, cit., tomo LX, p. 184

24 V. Decretos número 4 de 21 de octubre y número 21 de 30 de octubre de 1945, en *Gaceta Oficial*, número 21.841 de 23 de octubre de 1945 y 21.847 de 30 de octubre de 1945, respectivamente.

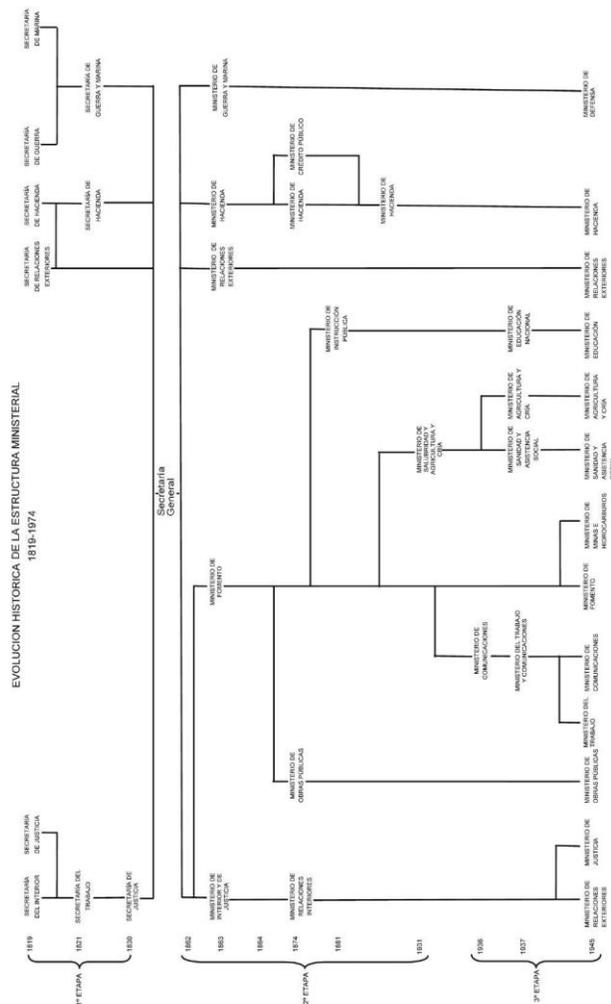
25 V. el Estatuto Orgánico de Ministerios de 30 de diciembre de 1950, en *Gaceta Oficial* número 23.418 de la misma fecha.

26 V. lo indicado en el capítulo 13

27 V. lo indicado en el capítulo 5

28 V. lo indicado en el capítulo 2

dor de 160 millones de bolívares, o el de 1961 de alrededor de 7.000 millones de bolívares; en relación con el presupuesto para 1974 de más de 16.000



millones de bolívares²⁹. Los fines y las exigencias del Estado puede decirse que desde 1936 hasta 1974 han cambiado radicalmente, y sin embargo las

29 Esta distancia se puede apreciar, por otra parte, si sólo se comparan algunos indicadores, fundamentalmente de crecimiento económico, que separan a la Venezuela de 1961 y la de 1972; el producto territorial bruto pasó de Bs. 35.145

estructuras administrativas ministeriales, en términos generales, han permanecido casi invariables.

Ello, por supuesto, provocó la existencia de una evidente contradicción e incongruencia entre fines del Estado y medios administrativos para lograrlos; contradicción que se evidencia del análisis de la organización administrativa existente en la primera mitad de la década de los setenta y su adecuación o no a los fines del Estado, según cada sector de actividad pública. Esta contradicción, por otra parte, existía en particular en los sectores de desarrollo económico, de desarrollo social y de desarrollo físico y ordenación territorial, en los cuales la evolución de las instituciones públicas y de los fines del Estado ha sido más patente en las últimas décadas. En los sectores de política y administración general, por responder a los fines tradicionales del Estado, la contradicción era menor, y en esta forma los Ministerios de Relaciones Interiores, de Relaciones Exteriores, de Defensa y de Justicia, se identificaban básicamente como las estructuras ministeriales a cuyo cargo estaba la conducción de las actividades públicas de los sectores de política interior, política exterior, defensa y justicia. Algunas observaciones generales sobre los mismos, sin embargo, pueden formularse.

En efecto, estando el Ministerio de Relaciones Interiores a cargo del sector relaciones políticas interiores, y dentro de él de los programas de seguridad pública, en el mismo tenía que estar ubicada, administrativamente hablando, la coordinación de las actividades de policía general del Estado, es decir, de policía del orden público general. En efecto, de acuerdo con la Constitución Nacional, es competencia del Poder Nacional (Federal) los servicios de policía nacional³⁰; es competencia de los Estados, la organización de la policía urbana y rural, determinando las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal³¹; y es de la competencia de los Municipios el gobierno y la administración de cuanto tenga relación con la policía municipal³²; pudiendo los Estados y Municipios organizar sus fuerzas de policía sólo de acuerdo con la Ley³³. Ahora bien, esta Ley nacional reguladora de la

millones en 1962 a Bs. 61.584 millones en 1972; la población en 5.034 millones en 1950 a 10,721 en 1971; el total de ocupación paso de 1.599.00 personas en 1950 a 3.093.000 en 1972; las reservas del Tesoro pasaron de Bs. 119 millones en 1950 a Bs. 471,6 millones en 1972; los depósitos en la Banco Comercial pasaron de Bs. 3.992 millones en 1961 a Bs. 13.923 millones en 1972; la liquidez monetaria del poder público pasó de Bs. 5.237 millones en 1961 a Bs. 16.862 millones en 1972; el valor de las importaciones paso de Bs. 3.580,2 en 1961 a Bs. 9.398,8 en 1972; el valor de la producción agrícola paso de Bs. 2.833,8 millones en 1961 a Bs. 4.739,7 millones en 1972; la participación fiscal en la industria petrolera paso de Bs. 2.828 millones en 1961 a Bs. 8.433 millones en 1972; el valor de la producción industrial paso de Bs. 12.916 millones en 1961 a Bs. 27.968 millones en 1972. V. *Venezuela en 1972, IV. Mensaje del presidente de la República, Dr. Rafael Caldera, al Congreso Nacional*. Caracas, 1973, segunda parte, información estadística, pp. 59 y ss.

30 Artículo 136

31 Artículo 17,5 de la Constitución

32 Artículo 30 de la Constitución

33 Artículo 134 de la Constitución

policía general, que la Constitución exige, en la primera mitad de 1974 no se había dictado, por lo que las competencias estatal y municipal seguían regidas por los ordenamientos estatales o municipales, sin que el poder nacional tuviera posibilidad alguna de coordinar la organización de los servicios de policía general. En el ámbito nacional sólo existían a nivel del Ministerio de Relaciones Interiores, unidades con competencia en algunos aspectos de policía de seguridad, en particular en lo relativo a identificación y extranjería, y en materia de policía de seguridad del Estado (servicios de inteligencia y prevención) con funciones de policía administrativa preventiva. Aparte de estas unidades, en el Ministerio de Comunicaciones existía una unidad con competencia en materia de policía administrativa de tránsito (Cuerpo de Vigilantes de Tránsito) en abierto conflicto con las competencias municipales en materia de circulación³⁴; del Ministerio de Justicia dependía la Policía Judicial, esencialmente distinta y separada —como debe ser— de la administrativa; y del Ministerio de la Defensa dependían las Fuerzas Armadas de Cooperación, como una de las cuatro fuerzas (además del Ejército, Aviación y de Marina), con funciones de cooperación a la administración civil en materia de policía general preventiva del orden público, de policía administrativa especial en el campo de la policía de fronteras, de la policía aduanera, de la policía de licores, de la policía de caza y pesca, de policía vial, de policía penitenciaria; e inclusive de policía judicial³⁵. Como se puede apreciar de esta situación, en Venezuela no estaba debidamente organizada una policía nacional, y la única institución que más se asemejaba a ella, sin serlo, era una de las cuatro fuerzas de las Fuerzas Armadas Nacionales: las Fuerzas Armadas de Cooperación (FAC), integrada dentro de la jerarquía militar. Esta deficiencia, inclusive en una de las competencias tradicionales del Estado como son las de policía, ponía de manifiesto la fragilidad e impotencia de la administración central para asumir institucionalmente sus funciones rectoras de la vida nacional.

En el mismo campo de las funciones de policía que debe ejercer el Ministerio de Relaciones Interiores hemos señalado que estaban a su cargo los servicios de identificación y extranjería. Sin embargo, y en relación a los primeros, el ordenamiento administrativo del mismo adolecía de una deficiencia fundamental: la inexistencia en Venezuela de un sistema de Registro Civil de carácter nacional, lo cual dificultaba enormemente las actividades de identificación. En efecto, el registro civil en Venezuela sólo estaba regulado en el Código Civil, como una función esencialmente de carácter local al atribuirse el estado civil de las personas (nacimientos, matrimonios y defunciones) a la primera autoridad civil de la parroquia o municipio³⁶, tal como lo hicieron los Códigos Civiles del siglo pasado; y no había desde el punto de

34 V. artículo 30 de la Constitución. V. además, Allan R. Brewer-Carías, *Aspectos Institucionales del Tránsito y Transporte en el Área Metropolitana de Caracas*, Caracas, 1972

35 V. por ejemplo, el Decreto número 429 de 1 de agosto de 1952, mediante el cual se atribuye a la FAC las funciones de Política Federal, en *Gaceta Oficial* número 23982, de 26 de julio de 1952

36 Artículos 445 y ss. del Código Civil

vista administrativo e institucional, un verdadero seguimiento de la situación jurídica y administrativa de la persona que permitiera integrar los registros del estado civil, que se archivaban en las Oficinas de Registro Público³⁷, con los servicios de identificación, los cuales, sólo recientemente, por ejemplo, se habían integrado a la formación del registro electoral³⁸; pero entre éste y el registro civil la relación era sólo indirecta³⁹. La falta de integración del registro civil (nacimientos, defunciones y matrimonios) a los servicios de identificación desde el punto de vista administrativo, provocaba innumerables fallas y deficiencias en estos últimos, cuyos archivos se formaban a instancia de los interesados y no en forma automática.

En el mismo campo de los fines de policía, defensa y seguridad pública, las actividades del Estado tendientes a la consolidación de registros y sistemas que garantizaran la seguridad jurídica y el tráfico de bienes, propias del sector justicia, no estaban debidamente institucionalizadas en el Ministerio de Justicia. En efecto, el sistema de Registro Público existente, que operaba a través de Registradores Principales y Subalternos⁴⁰, estaba concebido más como un medio de recaudación de ingresos fiscales que como una institución de seguridad pública, tal como estuvo concebido en España a finales del siglo XVIII y como se introdujo en Venezuela a mitades del siglo pasado⁴¹. El Registro Público, por tanto, no garantizaba el adecuado tráfico jurídico y de bienes⁴², y los sucedáneos a dichas deficiencias creados en el Ministerio de Justicia a través de las Notarías, no reguladas por ley sino por un reglamento bastante deficiente⁴³, en lugar de asegurar la seguridad jurídica en el tráfico de bienes y en los negocios jurídicos, lo que provocaron fue la creación de figuras jurídicas notariales que no se ajustaban a los medios de prueba regulados en el Código Civil y en el Código de Procedimiento Civil, sirviendo en muchos casos como documentos con ropaje de legalidad, contruidos para el fraude⁴⁴. No existía por tanto en Venezuela, administrativamente hablando, un cuerpo normativo e institucional, que garantizara la seguridad jurídica en los negocios (Notariado) o el tráfico de bienes (Registro Inmobiliario e Hipotecario), pues los mecanismos en vigor (Registro Público y Notarías Públicas) no sólo fueron concebidos para otras finalidades y otras épocas, sino que lo fueron con grandes deficiencias.

37 Artículo 500 del Código Civil

38 V. Ley Orgánica de Identificación, en *Gaceta Oficial* número 29594, de 26 de agosto de 1971

39 V. Artículo 76 de la Ley Orgánica del Sufragio, en *Gaceta Oficial* numero 1609, extraordinario, de 6 de septiembre de 1973.

40 V. Ley de Registro Público de 26 de agosto de 1943, en *Gaceta Oficial* numero extraordinario, de 4 de septiembre de 1943

41 V. Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Registro Inmobiliario, en *Revista del Ministerio de Justicia*, número 35, Caracas, 1965

42 *Idem*

43 V. en Reglamento de Notarías dictado por Decreto número 430, en *Gaceta Oficial* numero 25.169, de 2 octubre de 1956

44 Por ejemplo, el mal llamado documento “reconocido” a nivel notarial, *idem*.

Pero esta contradicción entre los fines del Estado y los medios administrativos disponibles, evidentemente que era mucho más angustiosa y patente en aquellos fines no tradicionales, y cuyo origen responde a exigencias económicas y sociales recientes.

En efecto, en el campo de los fines de desarrollo económico y, en particular, en el sector finanzas, las actividades del Estado de regulación, vigilancia y control de las actividades financieras, crediticias y bancarias, no encontraban a comienzos de la década de los setenta, encuadre institucional en el Ministerio de Hacienda, por lo que no tenían la coherencia necesaria para que pudieran responder a una política económico-financiera que difícilmente, por la dispersión del sector, podía formularse. En efecto, en el sector, si bien el Ministerio de Hacienda a través de la Superintendencia de Bancos⁴⁵, de la Superintendencia de Entidades de Ahorro y Préstamo⁴⁶, y de la Comisión Nacional de Valores⁴⁷, realizaba importantes funciones de vigilancia y control sobre las actividades bancarias y financieras y sobre la formación de capitales y el fomento del ahorro; la intervención y control del Estado en el campo monetario y crediticio en general, escapaba de su competencia directa y se ejercía por un establecimiento público de economía mixta (con participación del capital privado) no sometido a su tutela: el Banco Central de Venezuela⁴⁸. Por otra parte, la Superintendencia de Seguros⁴⁹, pieza esencial para la vigilancia y control de las actividades de seguro, dependía de otro Ministerio distinto: el Ministerio de Fomento, al igual que la Superintendencia de Cooperativas⁵⁰, cuyas actividades se integraban, sin embargo, en el sector finanzas.

Por otra parte, el Ministerio de Hacienda no tenía ningún medio administrativo ni legal para coordinar toda la actividad financiera y crediticia del sector público, y que se realizaba autónoma e incoherentemente en cada sector; tal como sucedía con los programas públicos de financiamiento industrial, comercial, de desarrollo agropecuario, de desarrollo social, de educación y de vivienda. Esta dispersión administrativa del sector finanzas, le impedía al Ministerio de Hacienda, quien debería actuar como eje del sector, ejercer adecuadamente la conducción y coordinación de las actividades ad-

45 V. la Ley General de Bancos y otras instituciones de Crédito de 30 de diciembre de 1970, en *Gaceta Oficial* número 1454. Extraordinario de 30 de diciembre de 1970

46 V. Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, de 7 de septiembre de 1966, en *Gaceta Oficial* número 1045 de 20 de septiembre de 1966

47 V. Ley de Mercado de Capitales, en *Gaceta Oficial* número 1566. Extraordinario de 31 de enero de 1973

48 V. Ley del Banco Central de Venezuela, de 5 de diciembre de 1960, en *Gaceta Oficial* número 659, de 18 de enero de 1961

49 V. Ley de Empresas de Seguro y Reaseguros, de 2 de julio de 1965, en *Gaceta Oficial* número 979. Extraordinario de 26 de julio de 1965

50 V. Ley General de Asociaciones de Cooperativas de 11 de julio de 1966, en *Gaceta Oficial* número 1036. Extraordinario de 11 de agosto de 1966

ministrativas que se integraban al mismo, careciendo el Estado consecucionalmente, de una política financiera y crediticia pública coherente⁵¹.

Por otra parte, dentro de los mismos fines de desarrollo económico, el sector de desarrollo industrial, que tenía que integrar las actividades del Estado en el campo de la producción, donde está la base de nuestro futuro económico, seguía operando a comienzos de 1974 con los patrones de la Venezuela pre-industrial. En efecto, la incongruencia administrativa de este sector, comenzaba por la inexistencia de un Ministerio responsable del mismo. El Ministerio de Fomento, cuyas actividades se asemejaban más a las del sector, era un Ministerio de existencia residual: tenía a su cargo las actividades que quedaron después de que se le desgajaron otras que dieron origen, sucesivamente, en una centuria, a los Ministerios de Obras Públicas, Comunicaciones, Trabajo, Sanidad, Educación, Agricultura y Cría y Minas e Hidrocarburos⁵². El residuo; como todo residuo, era incoherente y ello producía no sólo que no existiera una verdadera política de desarrollo industrial, concluida como estaba la etapa de sustitución de importaciones que tantas distorsiones ha producido a nuestra incipiente economía no petrolera, sino que las actividades públicas que se cumplían en el campo no respondían a lineamientos generales preestablecidos⁵³. En efecto, dentro de las actividades públicas que integraban el sector de desarrollo industrial, podían distinguirse las de programación, promoción, protección, financiamiento, control y producción industrial, y que sobrepasaban, en mucho, el solo “fomento” industrial del siglo pasado. En efecto, una política de desarrollo industrial que produjera una adecuada programación del sector de acuerdo con el Plan de la Nación, exigía antes que nada la coordinación del desarrollo industrial o manufacturero, con la producción agrícola, pecuaria, minera y de hidrocarburos y sus derivados ; coordinación que el Ministerio de Fomento, tal como estaba configurado en 1974, era incapaz de realizar.

Pero los problemas del sector no sólo surgían de la ausencia de políticas y programas generales, sino de las áreas de actuación concreta que el mismo exigía. En el campo de la promoción industrial, por ejemplo, el Estado en Venezuela carecía de instrumentos elementales que le permitieran canalizar la inversión a áreas de producción o a regiones que la planificación nacional exigía, o en otras palabras, y salvo por lo que se refería al otorgamiento del crédito oficial, el Estado no disponía del instrumental jurídico y administrativo adecuado para estimular el desarrollo industrial por áreas o regiones. Hasta 1974, el territorio venezolano fue tierra de nadie en materia de inversiones extranjeras, las cuales se ubicaron en las áreas y regiones más convenientes

51 El Banco Industrial de Venezuela, la Corporación Venezolana de Fomento y CONAFIN, estaban adscritas al Ministerio de Fomento; el Banco de Desarrollo Agropecuario y el Banco Agrícola y Pecuario estaban adscritos al Ministerio de Agricultura y Cría, la FUNDACOMUN, estaba vinculada al Ministerio de Relaciones Interiores; el Banco Obrero al Ministerio de Obras Pública; y las Corporaciones de Desarrollo Regional tenían adscripciones variadas.

52 V. lo indicado en la pagina 366

53 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, “Administración Pública para el Siglo XXI”, *El Nacional* (Edición Aniversario), Caracas 3 de agosto de 1973, p. III-7

al inversionista, disponiendo el Estado de sólo mecanismo de control indirecto de otorgamiento o no de licencias de importación de partes o equipos necesarios para el desarrollo de la industria en concreto, o de exoneración de impuestos de importación. Fue necesaria la adhesión de Venezuela al Acuerdo Subregional de Integración Andina (Acuerdo de Cartagena) que implicó la vigencia, a partir del 1° de enero de 1974, del “Régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías del Acuerdo de Cartagena” (Decisión núm. 24), para que un cuerpo normativo relativo a la regulación y control de las inversiones extranjeras como el exigido por la Constitución⁵⁴ se pudiera aplicar en el país. Por otra parte, íntimamente vinculados a la promoción industrial estaban los programas de desarrollo tecnológico industrial que no encontraban encuadramiento en el Ministerio de Fomento.

En el campo de la protección industrial, por lo que se refiere a la protección del consumidor, fundamentalmente a través del control de calidad y la normalización industrial, la normativa y el aparato institucional aún no había alcanzado el grado de desarrollo y prioridad requerido; y en lo que se refiere a la protección del productor, fue sólo al final del Gobierno del Presidente Caldera cuando se adquirió conciencia de que la protección industrial no podía ser concedida de por vida sin la evaluación de la contribución efectiva que la industria en concreto había dado a la economía nacional. En todo caso, la estructura del Ministerio de Fomento en 1974, no estaba adecuada a desarrollar, con agilidad, las actividades esenciales de programación, promoción y protección industriales señaladas. En el campo del financiamiento y de la producción industrial, sin embargo, la situación era más grave, pues no existía posibilidad de realizar una adecuada coordinación en dichas áreas. En efecto, el financiamiento público a la industria se realizaba en Venezuela fundamentalmente a través de instituciones autónomas independientes, del Ministerio de Fomento y entre sí: el Banco Industrial de Venezuela (BIV), la Corporación Venezolana de Fomento (CVF) y la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria (CONAFIN); las cuales realizaban sus actividades crediticias y de financiamiento sin coordinación alguna, y sin una orientación o programación general que le impidiera, por ejemplo, al BIV, conceder créditos para la construcción de viviendas; no teniendo el Ministerio de Fomento, en relación a dichas instituciones, efectivos mecanismos de control de tutela y de formulación de directrices generales de acción.

Por último, en el campo del sector desarrollo industrial, también se destacaba la incoherencia administrativa de la producción industrial del Estado. En efecto, el proceso de inversión y producción directa del Estado en el campo industrial y salvo por lo que se refería a la C.A. de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE) en el campo de la distribución de electricidad, adscrita a la Corporación Venezolana de Fomento ; se había llevado a cabo

54 Artículo 107 de la Constitución. V. *la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena y el texto de la decisión número 24, en Gaceta Oficial número 1620, extraordinario, de 1 de noviembre de 1973*

fundamentalmente por entidades autónomas que no guardaban ninguna relación con el Ministerio teóricamente del sector: en primer lugar, por la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), poderoso instituto autónomo que ha recibido el mayor aporte financiero del Estado y de crédito público que haya recibido institución similar en Venezuela, y que desarrolló las siguientes importantes empresas de producción industrial: en el campo siderúrgico, CVG Siderúrgica del Orinoco C. A. (SIDOR); en el campo de la producción de energía hidroeléctrica: CVG Electricidad del Caroní CA. (EDELCA); y en el campo minero, Aluminio del Caroní S.A. (ALCASA) integrada con capital mixto. Pero la CVG estuvo adscrita, desde su fundación, a la Presidencia de la República y nunca al Ministerio que debería actuar como eje del sector desarrollo industrial. En segundo lugar, por las empresas petroquímicas, centralizadas en el Instituto Venezolano de Petroquímica (IVP), adscrito formalmente al Ministerio de Minas e Hidrocarburos; y en tercer lugar, por la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP), a la cual sólo a comienzos de 1974 se proyectaba prepararla como el instrumento nacional que pudiera asumir la conducción de la industria petrolera, al producirse la nacionalización de la misma, o la reversión de las concesiones de hidrocarburos en 1983. En todo caso, todas esas industrias del Estado, que formaban el complejo de industrias básicas sobre el cual se debían construir las bases del mundo industrial moderno del futuro en Venezuela, no estaban integradas ni coordinadas con política alguna de la administración central.

En el sector comercio, que abarca actividades del Estado que también persiguen fines de desarrollo económico, el instrumental administrativo e institucional tampoco se había integrado adecuadamente. Por ejemplo, todas las actividades de control y regulación de precios de artículos de primera necesidad, mecanismo esencial de protección al consumidor particularmente importante después de un proceso de industrialización y sustitución de importaciones como el realizado en la década de los sesenta, y que estaban a cargo del Ministerio de Fomento, dejando a salvo las regulaciones que al respecto establecía la Ley de Mercadeo Agrícola⁵⁵, carecían para su realización adecuada, de instrumentos legales: la regulación de precios se efectuaba en la Venezuela de mediados de 1974 apelando a un Decreto de 1944 dictado con motivo de la situación de emergencia y escasez producida por la guerra mundial, en base a la suspensión de las garantías constitucionales consagradas en la Constitución de 1936⁵⁶. Por otra parte, en cuanto al comercio exterior, el cual adquiere cada vez mayor importancia en virtud del cambio del énfasis del crecimiento hacia adentro por el crecimiento hacia afuera, y por tanto, de promoción de las exportaciones e integración económica, si bien recibió un impulso fundamental a raíz de la creación, en 1970, del Instituto de Comercio Exterior, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores⁵⁷, no

55 V. la Ley de Mercadeo Agrícola, en *Gaceta Oficial* número 29298. Extraordinario de 21 de agosto de 1970

56 Decreto número 176, de 15 de agosto de 1944 que creo la Comisión Nacional de Abastecimiento, hoy desaparecido. V. lo indicado en el capítulo 21

57 V. la Ley del Instituto de Comercio Exterior, en *Gaceta Oficial* numero 29294, de 17 de agosto de 1970

había logrado su adecuado engranaje con las actividades públicas en el campo del desarrollo industrial y de aduanas, no teniendo, en todo caso, el Ministerio de Fomento, sino una muy relativa ingerencia en las acciones de dicho Instituto, las cuales eran básicamente asesoras y de poco contenido ejecutivo. Por otra parte, a cargo del Ministerio de Fomento también estaba el sector turismo el cual ha recibido los beneficios de una reciente legislación en 1973⁵⁸. Hasta ese año, las actividades de turismo se compartían entre una unidad ministerial de existencia formal en los años anteriores a 1973, y una compañía anónima, CONAHOTU, que realizaba las operaciones fundamentales del Estado en el campo. En 1973 se creó una Corporación Nacional de Turismo, como instituto autónomo, que tiene a su cargo la realización de las actividades básicas en el sector.

Aparte de los sectores de finanzas, desarrollo industrial, y comercio interior y exterior, en el campo de los fines de desarrollo económico, se destaca por su importancia particularmente en Venezuela, el sector minería e hidrocarburos. Las actividades tradicionales en este sector se habían concentrado a la regulación y control de la industria minera y petrolera, y el Ministerio de Minas e Hidrocarburos básicamente había funcionado como tal, habiéndosele agregado a sus funciones, recientemente, las de coordinación, inspección y control de los bienes afectos a reversión de las empresas petroleras en virtud de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las concesiones de hidrocarburos de 1971⁵⁹. Las importantísimas y vitales actividades de producción y comercialización en el sector, en todo caso, no habían encontrado encuadramiento adecuado en la estructura del Ministerio, por lo cual se crearon sucesivamente, institutos autónomos, que cumplían sus funciones con total autonomía del Ministerio, tal como sucedía con el Instituto Venezolano de Petroquímica, de quien dependían todas las empresas de producción petroquímica del país, y con la Corporación Venezolana del Petróleo, a la cual, además de sus lamentablemente incipientes actividades en el campo de la producción petrolera, se le atribuyó en 1973 el monopolio de la comercialización de los productos derivados de hidrocarburos mediante la Ley que reserva al Estado el mercado interno de hidrocarburos y sus derivados; y en 1972, la producción de gas natural mediante la Ley que reserva al Estado la industria del gas natural⁶⁰. En todo caso, la dispersión administrativa entre el Ministerio de Minas e Hidrocarburos y las cada vez más poderosas e importantes instituciones autónomas que adscritas al mismo, operaban, produjeron una falta de coordinación que ha afectado a ciertas áreas de primerísima importancia, que solo recientemente han comenzado a encontrar el respaldo de una acción decidida del Estado, como es, por ejemplo, la investigación petrolera y la formación de los recursos humanos que muy pronto deberán asumir la dirección de una industria actualmente en manos extranjeras. En efecto, fue sólo

58 V. Ley de Turismo, en *Gaceta Oficial* número 1591. Extraordinario de 22 de junio de 1973

59 V. lo indicado en el capítulo 2

60 *Idem*

en 1974 cuando ha comenzado a funcionar, adscrito al Ministerio de Minas e Hidrocarburos, el Fondo de Investigaciones del Petróleo⁶¹.

Por último, en el campo de los fines de desarrollo económico se destacan las actividades públicas que conforman el sector de desarrollo agropecuario y que conllevan acciones de regulación, control, promoción y extensión; reforma agraria, dotación y creación de infraestructura; financiamiento; y mercadeo agropecuario. La actividad fundamental en el sector estaba encomendada básicamente al Ministerio de Agricultura y Cría, pero el mismo no sólo era incapaz de programar las actividades del sector, sino que se encontraba en la imposibilidad de coordinarlo. En efecto, el Ministerio de Agricultura y Cría realizaba en 1974, básicamente funciones de regulación y control de la actividad agrícola y pecuaria del país, y parcialmente, actividades de investigación y extensión agrícola (asistencia técnica) compartidas por numerosos institutos de investigación que operaban autónomamente, en el campo. Las actividades de promoción del desarrollo agropecuario, puede decirse que no encontraban un encuadramiento coherente dentro del Ministerio. Las actividades de dotación de tierras a los campesinos y la consecuente lucha contra el latifundio en cumplimiento de la normativa constitucional y de las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria, y el establecimiento de la infraestructura física del sector agrícola, con excepción de las obras de riego que estaban a cargo del Ministerio de Obras Públicas, correspondían al Instituto Agrario Nacional (IAN), que realizaba sus funciones con entera autonomía del Ministerio. En el campo de las actividades de financiamiento del sector, el crédito agropecuario y campesino estaba encomendado a dos instituciones totalmente autónomas entre sí y del Ministerio: el Banco de Desarrollo Agropecuario y el Banco Agrícola y Pecuario (BAP); y en el campo de las actividades de comercialización y mercadeo de la producción agrícola y pecuaria las actividades básicas se realizaban por la Corporación de Mercadeo Agrícola, también con total autonomía frente al Ministerio y las demás instituciones que integraban el sector. Con una estructura administrativa como la descrita en el sector, ¿cómo podía reclamarse realmente que se definiera una política agrícola y ganadera? El Ministerio de Agricultura y Cría, el más débil, paradójicamente, entre todos los organismos del sector, materialmente reducía su acción a tratar de coordinar lo incoordinable: un IAN que dotaba de tierras, mediante un gasto público que enriqueció a muchos antiguos latifundistas; pero que dotaba de tierras sin saber si el instituto de crédito campesino —BAP— podía asistir a los nuevos propietarios; y sin saber si los que lograban producir, podían comercializar sus productos, pues no había integración de programas con la empresa almacenadora —ADAGRO— o el ente comercializador —Corporación de Mercadeo Agrícola— ¿Cuántas veces cosechas enteras se perdieron por la inexistencia de medios para comercializar el producto? En todo caso, éste es un solo aspecto del deterioro administrativo del sector: en 1974 estaba a la orden del día el clamor por la definición de una política agrícola y ganadera; y Venezuela, que podría tener allí su verdadera primera industria nacional, seguía, por ejemplo, importando

61 V. Ley que crea el Fondo de Investigaciones del Petróleo, en *Gaceta Oficial* número 30017 26 de enero de 1973

carne legal o ilegalmente⁶². El reconocimiento de la total desintegración e incoherencia administrativa del sector se reconoció por el Estado al recibir uno de los más grandes préstamos que ha otorgado el Banco Interamericano de Desarrollo en los últimos años, para el denominado Programa Integral de Desarrollo Agrícola (PRIDA), cuya administración —con razón— se sacó de los organismos del sector y se encomendó a un Comité Coordinador de todos ellos, para cuya operación se dictó una reglamentación especial⁶³.

En el campo de los sectores que integran los fines de desarrollo social, la incoherencia administrativa era todavía mayor que la existente en los campos anteriores, quizás porque los fines sociales clásicos del Estado habían variado. En efecto, no sólo educación y salud agotan dichos fines, sino que cada vez adquieren mayor importancia los asuntos laborales, el desarrollo cultural, la seguridad y previsión social y la promoción y protección social. En efecto, el sector de promoción y protección social, en la cual se debían integrar las actividades del Estado en relación a la promoción popular y desarrollo de la comunidad y al bienestar, asistencia y protección social, hasta 1974 no sólo no estaba dirigido ni coordinado por ninguna de las estructuras ministeriales, sino que no había sido objeto de definición de políticas ni de planificación, a pesar de que es quizás el sector más importante en el campo social, debido a la creciente marginalidad urbana que ha surgido en Venezuela. Las actividades que se cumplían en el sector mostraban por tanto, una absoluta falta de coherencia administrativa, y en su realización, participaban sin mayores resultados, una amplia gama de organismos públicos. Por ejemplo, en materia de promoción popular y desarrollo de la comunidad, realizaban programas conexos, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, el Banco Obrero, la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República y la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN), sin que entre ellos existiera una efectiva coordinación ni programación. Además, en el campo de la promoción de cooperativas, las competencias se atribuían al Ministerio de Fomento; y en el campo de promoción del deporte y recreación popular, el Instituto Nacional de Deportes, adscrito al Ministerio de Educación y el Instituto de Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET), adscrito al Ministerio del Trabajo, realizaban funciones sin coordinación alguna. La desintegración del sector, en este sentido, no podría ser más absoluta. Situación similar se observaba en cuanto a la protección de los ancianos e inválidos, a cargo de un instituto autónomo: el Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos; y a la promoción juvenil, tan necesaria en un país con más de la mitad de su población menor de 18 años⁶⁴. En este último campo, sólo actuaba realmente un institu-

62 V. Allan R. Brewer-Carías, “Administración Pública para el Siglo XXI” *loc. cit.*, p. III-7

63 V. Reglamento de operación del PRIDA, en *Gaceta Oficial* número 29.500 de 5 de mayo de 1971

64 Debe recordarse que de 11519 millones de habitantes en 1973, se estimaba que 5.966.974 tenían menos de dieciocho años. V. *Venezuela en 1972, IV Mensaje del Presidente de la República Dr. Rafael Caldera, al Congreso Nacional, cit.*, cuadro número 11 de la Información Estadística (anexo)

to autónomo: Consejo Venezolano del Niño, que no había recibido el adecuado soporte y apoyo oficial y que en algunas épocas funcionaba más como organismo reformador o de reclusión que de promoción social. En este campo, por tanto, hasta 1974 muy poco o nada hizo el Estado en favor de los niños que por cientos de miles se debatían entre la miseria, la ausencia de padres y de escuelas, las drogas y el hampa en los barrios de los centros urbanos⁶⁵. Parece que el país no se daba cuenta de que se estaba preparando una legión de desadaptados sociales que amenazarían en pocos años las posibilidades reales de progreso, pues ni siquiera serían capaces de conducir una revolución. En este campo, es evidente que en las labores de beneficencia o las caritativas que tanto se han desarrollado en el sector privado, no estaba la clave de la solución del problema, sino al contrario, en una vigorosa acción del Estado, consecuencia de una redistribución del gasto público hacia los sectores sociales. Por último, en el sector de promoción y protección social, las actividades del Estado en relación al bienestar y a la asistencia social, a cargo fundamentalmente del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y de los Municipios⁶⁶ tampoco fueron objeto de la debida atención por parte del Estado.

En el campo de los fines de desarrollo social se destacan también las actividades de desarrollo y fomento cultural, las cuales tampoco eran realizadas a través de una estructura administrativa coherente, pues si bien el Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes, adscrito al Ministerio de Educación, era el organismo con responsabilidad principal en el mismo, las actividades de protección y fomento del patrimonio histórico y artístico de la Nación no habían sido objeto de interés en el sector público, y la orientación popular de la cultura era casi inexistente. De ahí, por ejemplo, la ausencia de colaboración de la televisión privada en la promoción cultural.

El sector de asuntos laborales, estaba a cargo fundamentalmente del Ministerio del Trabajo, quien sin embargo, no tenía competencias directas en el sector de previsión y seguridad social. En efecto, las actividades estatales fundamentales en este campo, se realizaban a través del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) adscrito formalmente a dicho Ministerio, pero con una estructura organizativa que le daban una cada vez mayor lejanía a las posibilidades de orientación del mismo. Por otra parte, dicho Instituto, minado en los últimos años por las presiones de una burocracia sindical y de un gremio médico que se ha enriquecido a expensas de la gran capa de la población que realmente necesita sus servicios, lamentablemente se ocupó más de la prestación de los servicios de atención médica, sin ninguna con-

65 El Consejo Venezolano del Niño estimaba en 1973 (v. *El Nacional*, Caracas, 14 de mayo de 1973) que en Caracas existían 280.396 niños abandonados, lo que equivale a más del 10% de la población total de Caracas, calculada en 1971 en 2.183.935 habitantes, y a más de 1/6 de la población menor de catorce años. En 1972, el Presidente Caldera nombro un Ministro de Estado para la Juventud, la Ciencia y la Cultura, quien presento en 1973 y en 1974 al Presidente, el resultado de sus investigaciones. V. Decreto numero 934, en *Gaceta Oficial* numero 29.779 de 13 de abril de 1972

66 Artículo 30 de la Constitución

xión y amplia autonomía respecto del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, con el descuido y sacrificio de los objetivos de seguridad social. Contrariamente a la extensión y uniformización de estos servicios, de acuerdo a las exigencias constitucionales⁶⁷, el Estado más bien fomentó el parcelamiento de la previsión social, al crear o auspiciar la creación de innumerables institutos de previsión social a nivel de comunidades profesionales o gremios determinados⁶⁸, habiendo sido materialmente imposible, por la dispersión administrativa, la definición de una política de seguridad y previsión social de carácter nacional y ello, con el resultado de que mayor protección y seguridad social reciben las capas de mayores ingresos, y menor, las de menores ingresos⁶⁹. El mismo problema se planteaba respecto de otros sectores de desarrollo social y, en particular, respecto del sector salud. En efecto, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, que debía tener a su cargo las actividades fundamentales en el campo, en realidad no las tenía, y estaban reducidas sus funciones a la regulación y control de las actividades que tienen relación con la salud, las acciones de saneamiento ambiental de carácter sanitario y algunas actividades de atención médica. En este último campo, en 1974, otros ochenta y cuatro organismos prestaban servicios de atención médica, y entre ellos, el más importante, el IVSS, no regulado ni controlado por el Ministerio, lo cual implicaba que en Venezuela no existiera un Servicio Nacional de Salud, a pesar de los esfuerzos por crearlo realizados en el solo campo de la programación a partir de 1972⁷⁰.

Por, último, en el campo de los sectores que integran los fines de desarrollo social del Estado, se incluye el sector educación cuyas actividades han estado a cargo fundamentalmente del Ministerio de Educación y de las Universidades oficiales. Sin embargo, tanto la regulación legal de las actividades educativas como la misma estructura administrativa del sector, destinada a atender las necesidades de una Venezuela de hace veinte a treinta años, a pesar de los esfuerzos por reformarla que se hicieron en los años posteriores a 1970, no respondían en absoluto a las exigencias sociales que planteaba la

67 Artículo 94 de la Constitución

68 En el campo oficial, por ejemplo el Instituto de Previsión Social para los empleados del Ministerio de Educación (IPASME), la Caja de Previsión Social de los Empleados del Ministerio de Comunicaciones (CAPRENCO) y el Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA); lista la cual hay que agregar los Institutos de Previsión Social de los Colegios de Abogados, de Médicos, de Odontólogos, de Periodistas, etc. Además de los de los Profesores Universitarios.

69 La Legislación parecía dirigirse entonces al 30% de la población, con un descuido regular del 70% de la misma, quien realmente si necesita de esos servicios ¿De que nos valía, en este campo, proclamar que Venezuela tenía en 1973 el más alto ingreso per cápita de América Latina, situado en 1.280 dólares –cifra igual a la de España e Italia-, si no éramos capaces ni siquiera de extender la seguridad social a la mayoría de la población, como medida elemental de redistribución de la riqueza? V. lo indicado en la nota numero 20 del capítulo 2

70 En 1972 el Presidente de la República encomendó al Ministerio de Sanidad la realización de los estudios tendientes a la creación del Servicio Nacional de Salud. V. Decreto numero 690 de 1 de septiembre de 1971

educación⁷¹. Por otra parte, debe destacarse que a nivel de formulación de una política de educación superior y media diversificada, fue solo recientemente, después de la reforma de la Ley de Universidades de 1971⁷², que se pudo incorporar realmente a estas últimas en tareas de proyecciones nacionales, que exceden el ámbito de sus respectivas autonomías. En todo caso, es de destacar que quizás fue éste el sector que mayor atención ha recibido por parte del Estado, tendiente a adaptar su sistema, a las exigencias actuales y futuras del país⁷³.

Por último, además de los fines de política y administración general, de desarrollo económico y de desarrollo social, el Estado tiene planteados diversos fines de desarrollo físico y ordenación territorial realizados a través de diversos sectores íntimamente vinculados a las exigencias del equipamiento y la infraestructura del país, tales como los sectores de desarrollo urbano y vivienda, de comunicaciones, de transporte y de recursos naturales renovables. En estos sectores a la dispersión administrativa propia de algunos de ellos, se agregaba la distorsión administrativa provocada por la acción del Ministerio de Obras Públicas, el cual ejercía competencias dispersas en los cuatro. En efecto, en relación al sector de desarrollo urbano y vivienda, puede decirse que en general, el Estado carecía de los instrumentos legales necesarios e indispensables para llevar adelante una política de ordenación territorial, y para controlar y regular el crecimiento urbanístico desordenado del país, realizándose algunas competencias incoherentes exclusivamente a nivel municipal⁷⁴. En el ámbito nacional, dejando aparte algunas labores de planeamiento urbano no compulsivo a cargo del Ministerio de Obras Públicas, desde el punto de vista administrativo, ejercían competencias diversas, el Ministerio de Fomento, en el campo de la regulación de alquileres de viviendas; el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, en el campo del abastecimiento del agua; y el Banco Obrero, en el campo de construcción de viviendas, ambos Institutos adscritos al MOP. En este sentido, es claro que el problema urbanístico y de la vivienda, sobre todo en las áreas urbanas, no era solucionable con sólo construir edificios paralelamente a la desatención de los problemas sociales de la marginalización urbana y de la migración campesina. No es realmente construyendo costosas viviendas, inaccesibles dado el nivel de ingreso real de la población marginal urbana, como el problema del desarrollo y ordenación urbanística podrán atacarse; así

71 Basta señalar por ejemplo, que desde 1961 a 1973, la matrícula escolar pasó de 1.536.400 niños a casi 3.000.000 de niños, por lo que razón tenía el Ministro de Educación al plantear en 1973, que sin la reforma administrativa del Sector, rechazada sistemáticamente por el Congreso, las fallas, defectos y desajustes continuarían en el Ministerio. V. en *El Nacional*, Caracas 22 de marzo de 1973, p. C-4

72 V. La Ley de Universidades, en *Gaceta Oficial* número 1429, extraordinario, de 8 de septiembre de 1970

73 V. Héctor Hernández Carabaño, *Aportes a la Reforma Educativa*, Caracas 1970; Enrique Pérez Olivares, *Mas aportes a la Reforma Educativa*, Caracas 1972

74 Artículo 30 de la Constitución

como tampoco con los criterios simplemente de un Ministerio “constructor”, como el de Obras Públicas, que tanta influencia ha tenido en el sector. El problema del desarrollo urbano exige mucho más que la construcción de viviendas y dotación de servicios, y su solución depende de innumerables factores sociales y económicos, situados fundamentalmente fuera del ámbito urbano. En todo caso, el caos urbanístico que viven nuestras ciudades principales, realmente no tenía solución con los instrumentos administrativos existentes, y al contrario, tendía a agravarse y quizás los cómplices y primeros culpables del empeoramiento de la situación eran los Concejos Municipales y sus entes administrativos⁷⁵.

Con fines de desarrollo físico y ordenación territorial, el Estado realiza también una serie de actividades que se integran dentro del sector transporte, que fundamentalmente se realizaban por el Ministerio de Comunicaciones con la también ingerencia del Ministerio de Obras Públicas. En efecto, en el campo del transporte terrestre, el Ministerio de Obras Públicas tenía a su cargo la planificación y construcción de la infraestructura vial; la regulación y control del tránsito se realizaba por el Ministerio de Comunicaciones; la prestación de algunos servicios, como el incipiente de ferrocarriles, por un Instituto Autónomo de Administración de los Ferrocarriles del Estado ; y la regulación de las tarifas de los servicios de transporte, por el Ministerio de Fomento⁷⁶. La dispersión administrativa, en esta forma, no podía ser mayor y el mismo esquema se apreciaba en el área del transporte aéreo. En este último campo, la planificación y construcción de aeropuertos estaba a cargo del Ministerio de Obras Públicas; la operación de los mismos en manos del Ministerio de Comunicaciones o de institutos autónomos, como el Aeropuerto Internacional de Maiquetía; la regulación y control de la navegación aérea, en el Ministerio de Comunicaciones; y la prestación de los servicios a cargo de entidades autónomas como la Línea Aeropostal Venezolana (LAV) y la empresa VIASA. En el ámbito del transporte marítimo, la construcción de puertos y canales de navegación se realizaba por el Ministerio de Obras Públicas y por el Instituto Nacional de Canalizaciones, adscrito al Ministerio de Minas e Hidrocarburos; la operación y administración de los puertos por el Ministerio de Hacienda; la regulación y control de la navegación y transporte marítimo por el Ministerio de Comunicaciones; y la prestación de algunos servicios de transporte marítimo y fluvial por la C.A. Venezolana de Navegación (CAVN), pero Venezuela basando su economía en la exportación de petróleo por vía marítima, no poseía una flota petrolera⁷⁷. Esta absoluta dispersión del sector transporte, llevó a la inexistencia de un plan del sector y a la absoluta falta de coordinación de las actividades que se realizaban en el mismo.

75 V. *El Informe de la Comisión para la Redacción del Proyecto de Ley del Ministerio de la Vivienda y el Proceso de ley de Ordenación Territorial y Urbana*, Caracas, 1972. V., lo indicado en el capítulo 16

76 V. CONAVIAL, *Diagnóstico del Sector Transporte*, Caracas 1970

77 En 1973 se dictó, sin embargo la Ley de Protección y Desarrollo de la Marina Mercante, v. en *Gaceta Oficial* número 30161, de 25 de julio de 1973.

Además de los sectores de desarrollo urbano y vivienda y de transporte, con fines de desarrollo físico y ordenación territorial, el Estado realiza una serie de actividades en el campo de las comunicaciones, que también estaban a cargo, básicamente, del Ministerio de Comunicaciones en las áreas de correo y telégrafos, y de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), la cual realizaba sus funciones con una gran autonomía llegando a definir un Plan Nacional de Telecomunicaciones sin injerencia alguna del Ministerio⁷⁸.

El último de los sectores que integran los fines de desarrollo físico y ordenación territorial, el sector de recursos naturales renovables, encuadra las actividades estatales de regulación y control del aprovechamiento de los recursos forestales, de aguas y suelos, y la protección de los mismos, además tal control de polución del medio ambiente. Dichas actividades, sin embargo, en 1974 tampoco se realizaban mediante un instrumental administrativo coherente e integrado, sino que también se encontraban dispersas entre diversos Ministerios. En efecto, si bien el Ministerio de Agricultura y Cría era el organismo con competencia fundamental en la regulación y control de los recursos forestales e hidráulicos y su racional aprovechamiento, en realidad apenas si llegaba a enterarse de lo que sucedía en el país en materia de destrucción de los recursos forestales, y muchas veces, los culpables de la situación eran los organismos administrativos: ¿cuántas veces el Banco Obrero solicitó permiso al MAC para talar árboles en sus desarrollos de viviendas? ¿Cuántas veces el MOP o CADAFE solicitaron concesiones al MAC para aprovechar para riego o energía hidroeléctrica los recursos hidráulicos del país? ¡Ninguna! Y si los propios entes públicos no cumplían la ley ni consultaban a los organismos competentes en cada caso⁷⁹, ¿cómo podía el propio Estado exigir que los particulares cumplieran sus disposiciones administrativas? En la administración del sector recursos naturales renovables hemos dado, lamentablemente, el más claro ejemplo de violaciones administrativas que van, no sólo mermando la aparente abundancia de los recursos hidráulicos y quemando los forestales, sino contaminando cada vez más el medio ambiente, sin que nada pudiera hacerse porque no había nadie encargado de hacerlo⁸⁰. A ello hay que agregar la dispersión de competencias: además del Ministerio de Agricultura y Cría, el Ministerio de Obras Públicas tiene sus propias competencias en la construcción de obras de riego; el Ministerio de Minas e Hidrocarburos en cuanto al aprovechamiento de recursos hidráulicos para navegación; y algunos institutos autónomos, como el recién creado de Parques Nacionales, en la regulación y control de los recursos forestales⁸¹.

78 Elaborado en la década de los sesenta

79 V. COPLANARH, *Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos*, 2 tomos, Caracas, 1972

80 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, "Administración Pública para el Siglo XXI", *loc. cit.*, pp. III-7

81 V. Ley del Instituto Nacional de Parques, en *Gaceta Oficial* número 30.223 de 5 de octubre de 1973.

La anterior situación, muestra, a grandes rasgos, una caótica situación administrativa, originada por un crecimiento desordenado y no planificado de la administración pública a medida que nuevas necesidades y exigencias se plantearon al Estado, y la cual, al originarse innumerables problemas sociales, ha provocado que la misma se denuncie, aun cuando menos por sus causas y más por sus consecuencias. Se critica con frecuencia el caos urbano, la contaminación atmosférica, la ausencia de una política ganadera o industrial, la desatención médica o la expansión epidemiológica —todas consecuencias—; pero en general, no se atacan los problemas en su causa, es decir, no se plantea normalmente —muchas veces porque no se sabe— que la mayoría de esos problemas han surgido por la ausencia o deficiencia de los instrumentos administrativos de los cuales dispone el Estado para atacarlos; deficiencia de la cual, ciertamente, el país se perjudica, pero sin olvidar que también muchos se benefician, por lo que harán todo lo posible por evitar que se corrija.

En todo caso, del análisis que hemos realizado anteriormente de los fines del Estado venezolano y de la organización administrativa de que dispone en el orden nacional y central para cumplirlos, surgen una serie de fallas administrativas originadas por una dispersión, superposición y duplicidad de funciones que maximizan la actividad de coordinación, cuando al contrario, si existiera una adecuada correlación entre fines y sectores y la organización administrativa disponible, las actividades de coordinación serían de segunda importancia y no agotarían todo el actuar administrativo⁸². Lamentablemente, por otra parte, los esfuerzos por reformar y mejorar la estructura ministerial, que en el aspecto de la planificación recibieron un decidido impulso del Poder Ejecutivo en los primeros años de la década de los setenta, hasta 1973 se vieron detenidos en el Congreso, mediante el rechazo de todas las propuestas de reforma formuladas en relación a la estructura interna de los ministerios⁸³, tal como se analizará más adelante⁸⁴.

82 Tal como ha sucedido en los últimos años con la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) que se ha consumido en la “coordinación” descuidando la definición de políticas y la planificación. V. capítulo 15.

83 V. las propuestas de reforma estructural micro-administrativas en los Ministerios contenidas en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas 1972, tomo I, pp. 463 y ss.

84 V. lo indicado en el capítulo 17

CAPÍTULO 15.

LA INCONGRUENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA Y LAS FALLAS DE LOS MECANISMOS PARA LA DEFINICIÓN Y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO (PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO)

Paralelamente al desarrollo y posterior estancamiento de la estructura ministerial, que configura la Administración Central del Estado venezolano, y a cuyo análisis se ha dedicado el Capítulo anterior, Venezuela tampoco ha escapado del fenómeno universal de crecimiento, generalmente inorgánico, de la administración descentralizada, es decir, de los establecimientos públicos, particularmente, de los institutos autónomos y de las empresas del Estado. Este fenómeno, hasta cierto punto, puede considerarse como una característica de la transición del Estado Liberal tradicional abstencionista al Estado Social de Derecho, pues éste, ante la incapacidad de su estructura tradicional ministerial para asumir los nuevos cometidos que las exigencias económicas y sociales le fueron planteando, optó por establecer una estructura administrativa paralela a la administración central: la administración descentralizada.

Esta realidad incontestable e importantísima de la administración descentralizada, cuyo desbordante crecimiento en Venezuela se ha producido en menos de cincuenta años, por supuesto que ha provocado la ruptura de los moldes y esquemas tradicionales de la administración pública y del derecho administrativo. En efecto, la estructura ministerial, tan importante durante más de un siglo en Venezuela, comenzó a declinar a partir de la década de los años cincuenta, cuando se produce un verdadero florecimiento de la administración descentralizada, lo cual se acentuó en la década de los sesenta.

Por otra parte, la forma organizativa que se adoptó en cada caso en la administración descentralizada, fue tan variada, que en la actualidad, lejos de existir una o dos fórmulas para su operación, existe un museo viviente de tipos diferentes de establecimientos públicos, institutos autónomos y empresas del Estado, que concurren con los Ministerios y muchas veces contra ellos, en la realización de los fines del Estado. Las formas de la actividad administrativa de acuerdo a los criterios comúnmente empleados en el Derecho Administrativo, con el crecimiento de aquéllos, también han pasado de las actividades tradicionales de policía, fomento y servicio público, hacia las

de gestión económica, en las cuales el Estado asume la realización directa de actividades industriales o comerciales, con carácter de exclusividad o en concurrencia con los particulares¹.

Ahora bien, en Venezuela, el crecimiento de la administración descentralizada² mediante la creación de entes jurídicos separados de la estructura ministerial tradicional para la realización de los nuevos cometidos que el Estado ha ido asumiendo a todo lo largo de este siglo, se inició en 1928 con la creación del Banco Obrero (BO) y del Banco Agrícola y Pecuario (BAP); el primero como entidad financiera y de construcción y administración de viviendas; y el segundo como entidad financiera y de fomento de la agricultura, la cría y la pesquería con funciones posteriores en el campo de la comercialización de productos agrícolas. Estos fueron los dos institutos autónomos creados en la década de los años veinte. En la década de los treinta, y particularmente, con posterioridad a la muerte de Gómez en 1935, el Gobierno de transición iniciado en 1936 dio un gran impulso a la creación de entidades descentralizadas, iniciándose así una política de intervención estatal en la vida económica y social, lo cual como se dijo, marca el inicio de la transformación del Estado Liberal tradicional en el Estado Social de Derecho de las últimas décadas³. En efecto, en 1937 se creó la Línea Aeropostal Venezolana (LAV), como instituto autónomo, cuya función inicial fue el desarrollo del transporte aéreo en el interior del país. Ese mismo año se creó el Banco Industrial de Venezuela (BIV), cuya forma híbrida de establecimiento público de capital mixto con posibilidad de participación de capital privado, muestra la forma tímida como el Estado comenzó a intervenir en campos puramente económicos, como el que le correspondía a dicha institución bancaria. Dentro de la misma orientación, en 1938, se creó el Banco Central de Venezuela, también como establecimiento público de capital mixto, en el cual participa el capital privado, cuyas funciones esenciales han sido realizar todo el control y regulación de los aspectos monetarios y crediticios del país. En el mismo año 1938 se crearon dos instituciones fundamentales en el campo social: el Instituto Nacional de Higiene y el Consejo Venezolano del Niño (CVN). En 1940 se crea el Instituto Venezolano del Seguro Social (IVSS), aún cuando su funcionamiento comienza en 1944; y en 1943 se crea el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), el cual absorbió, en 1958, el Instituto Autónomo de Abastecimiento de Agua para Margarita y Coche, creado ese mismo año. En 1943 se creó el Instituto Autónomo de la Ciudad Universitaria, que tuvo a su cargo la construcción de la sede de la Universidad Central de Venezuela, corporación pública autónoma que posteriormente absorbió sus funciones en 1958.

1 Cfr. Sobre esto Allan R. Brewer-Carías, *Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado*, Caracas 1968, pp. 23 y ss, y en la nota introductiva a Allan R. Brewer-Carías, *El Régimen Jurídico-Administrativo de la Nacionalidad y Ciudadanía Venezolana*, Caracas 1965, p. 8

2 V. CAP., *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas 1972, Vol. I, pp. 300 y ss.

3 V. lo indicado en el capítulo 7

Después del golpe de estado que llevó al Partido Acción Democrática (AD) al poder, se produjo el inicio de otro repentino incremento de la administración descentralizada, debido a la vocación decididamente intervencionista del Gobierno en el campo económico y social⁴. En esta forma, en 1946* se crearon seis institutos autónomos: el Instituto Autónomo Administración Ferrocarriles del Estado, creado para asumir la administración de los ferrocarriles expropiados a las empresas inglesas y alemanas; el Patronato Nacional de Comedores Escolares, posteriormente absorbido por el Instituto Nacional de Nutrición; la Corporación Venezolana de Fomento, para estimular financieramente al desarrollo económico del país; el Instituto Pro-Alimentación Popular y el Consejo Nacional de Universidades, posteriormente extinguidos como institutos autónomos. En 1947 se constituyó también como empresa del Estado el Centro Simón Bolívar C. A., (CSB), que ha actuado como agencia de renovación urbana en el centro de Caracas; y se creó el Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales (IADAN).

Con posterioridad a la caída del régimen democrático en 1948 y durante el período de la dictadura de Pérez Jiménez hasta 1958, se produjo un florecimiento inusitado de la administración descentralizada, creándose en dicha década 17 organismos, como consecuencia del auge del petróleo y la demanda de nuevos servicios derivada del incremento de la población. En efecto, en 1948 se creó el Consejo de Bienestar Rural bajo la forma de asociación civil auspiciada por el Estado. En 1949 se creó el Instituto Nacional de Deportes, se transformó el Instituto Técnico de Inmigración y Colonización en el Instituto Agrario Nacional y se constituyó el Banco de Fomento Comercial de Venezuela, como filial de la Corporación Venezolana de Fomento. Ese mismo año, las acciones sociales del Estado fueron reforzadas con la creación del Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas Nacionales (IPSFAN), del Instituto de Previsión y Asistencia Social para el personal del Ministerio de Educación (IPASME); del Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos; y del Instituto Nacional de Nutrición que posteriormente, en 1968, absorbió al Patronato Nacional de Comedores Escolares. Bajo la forma de sociedad anónima, se constituyeron, en 1950, la empresa Minas de Carbón de Lobatera, y en 1951 el Banco de Fomento Regional de los Andes. En 1952 se creó el Instituto Nacional de Canalizaciones, destinado fundamentalmente a permitir la navegación en el río Orinoco y el Lago de Maracaibo. La Caja de Trabajo Penitenciario fue creada en 1953 para fomentar el trabajo en las cárceles y prisiones, y en ese mismo año se creó el Círculo de las Fuerzas Armadas. Como sociedad mercantil se constituyó la Transportadora Marítima Venezolana en 1953. El año siguiente se creó el Instituto Venezolano de Neurología e Investigaciones Cerebrales, el cual se transformó, en 1959, en el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC). Asimismo, ese año se creó el Instituto para la Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET), y el Estado adquirió la totalidad de las acciones de la Compañía Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), antes de capital mixto con participación de capital inglés. En 1955 se constituyó la Corpora-

4 V. lo indicado en los capítulos 7 y 10

ción Nacional de Hoteles y Turismo (CONAHOTU) y la Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN), ambas como compañías anónimas de capital público, habiéndose transformado parte de la primera, en 1973, en un instituto autónomo: la Corporación Nacional de Turismo. En 1956 se crearon dos nuevos institutos autónomos: el Hospital Universitario de Caracas y el Instituto Venezolano de Petroquímica; y una compañía anónima : el Banco de Fomento Regional del Estado Zulia.

Con motivo de la caída del Gobierno de Pérez Jiménez en 1958, el Gobierno provisional durante ese año y el siguiente, le dio un impulso decisivo al crecimiento de la administración descentralizada. En efecto, en 1958 se creó el Instituto Nacional de Hipódromos, el Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en Situación de Disponibilidad y Retiro, y la Universidad de Oriente. En ese mismo año se formó la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE), la cual, al año siguiente, absorbió todas las empresas que en el campo de la distribución de energía eléctrica había constituido la Corporación Venezolana de Fomento. Esta Corporación, por otra parte, en 1959, constituyó la empresa Centrales Azucareras C. A., a la cual se transfirieron diversas centrales de producción de azúcar. En ese mismo año se creó, como patrimonio autónomo, el Fondo Nacional del Café y Cacao y, como institutos autónomos, el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) y el Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas.

En la década de los sesenta, y a todo lo largo de la actuación de los gobiernos democráticos, el florecimiento de la administración descentralizada no ha sido menos importante. En efecto, en 1960 se crearon el Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes (INCIBA), la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP), la Compañía Anónima Venezolana Internacional de Aviación, S. A. (VIASA), con participación del capital privado, y la Corporación Venezolana de Guayana (CVG). En 1961 se creó el Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias y la Administración del Parque del Este, habiendo sido éstos los últimos institutos creados durante este período, conforme a las previsiones de la Constitución de 1953⁵.

En efecto, al promulgarse la Constitución de 1961, se produjo una evidente disminución del crecimiento de la administración descentralizada, pues al contrario de la previsto en la Constitución de 1953, conforme a ella, el Poder Ejecutivo no puede crear por sí solo institutos autónomos, sino que éstos requieren, para su constitución, de una ley⁶. Esta disposición limitativa, sin embargo, no redujo la política de descentralización que a nivel ejecutivo se venía desarrollando, y la misma se ejecutó a través de canales irregulares o distintos a los exigidos por la Constitución. En esta forma se recurrió a diversas figuras distintas del instituto autónoma para la descentralización, evitan-

5 El artículo 108, a, 3ª. De los Constitución de 1953 atribuyó al presidente de la República en Consejo de Ministros, la creación de “nuevos servicios Públicos, autónomos o dependientes de la administración nacional, y suprimir o modificar los que existan”

6 El artículo 230 de la Constitución de 1961 establece que “sólo por ley y en conformidad con la Ley Orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos”.

do la intervención del Parlamento: se apeló de nuevo a la figura del patrimonio autónomo, no prevista en la legislación venezolana⁷ al constituirse la Comisión Nacional de la Pequeña y Mediana Industria; se recurrió a la forma jurídica de la fundación del derecho privada para constituir, en 1961, la Fundación Instituto Venezolano de Productividad (INPRO) y la Fundación para el desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN); en 1964, la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (FUNDACO); en 1966, la Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada a la Reforma Agraria (CIARA); y en 1969, la Fundación Fondo de Solidaridad Social (FUNDASOCIAL); se adoptó la forma jurídica de la asociación civil, también de derecho privado, para la constitución del Fondo de Desarrollo Algodonero, en 1962, del Fondo de Desarrollo del Ajonjolí en 1964, y del Fondo de Desarrollo Frutícola en 1966; y se constituyeron bajo la forma de sociedades mercantiles, en 1962, la empresa Almacenes y Depósitos Agropecuarios C. A. (ADAGRO), como filial del Banco Agrícola y Pecuario; en 1964, las empresas CVG Siderúrgica del Orinoco (SIDOR) y CVG Electrificación del Caroní C. A. (EDELCA) como filiales de la Corporación Venezolana de Guayana; en 1965, el Banco de Fomento Regional de Coro, S. A.; en 1967, el Banco de Fomento Regional de Guayana C. A., la empresa Venezolana del Nitrógeno, S.A. (NITROVEN) y la Empresa Nacional de Salinas (ENSAL), ambas como filiales del Instituto Venezolano de Petroquímica. Asimismo, en 1967, se constituyeron por el Ejecutivo Nacional, sin intervención parlamentaria, como universidades experimentales, la Universidad Simón Bolívar y la Universidad de la Región Centro Occidental.

La utilización de la forma jurídica del instituto autónomo, después de promulgada la Constitución de 1961, se reinició en 1967, con la creación de la Corporación de los Andes y con la constitución formal del Banco de los Trabajadores, en 1966, con una forma jurídica híbrida, de sociedad anónima creada por ley. Ese mismo año de 1966 se creó el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo; en 1967, el Banco de Desarrollo Agropecuario; en 1968, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT); en 1970, la Corporación de Mercadeo Agrícola, el Instituto de Comercio Exterior (ICE) y la Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental (CORPORIENTE); en 1971, el Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía y la Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental (CORPOOCCIDENTE); y en 1973 la Corporación Nacional de Turismo y el Instituto Nacional de Parques; todas como institutos autónomos, es decir, mediante ley del Congreso.

Es evidente que la creación en menos de 40 años (1936 a 1973) de más de 80 entidades descentralizadas, muchas de las cuales han sido desgajadas de la administración central ministerial, sin que dicho proceso haya obedecido a algún plan previo o se haya realizado con base a criterios preestablecidos, no sólo ha producido una desintegración del conjunto de la administración pública, originando innumerables problemas de coordinación y control, sino

7 Cfr. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 360 y ss.

que ha afectado la autoridad y poder ministerial, tan importante dentro de la estructura formal del Poder Ejecutivo⁸.

Ahora bien, el crecimiento desbordante de la administración descentralizada en Venezuela, y la importancia material y financiera, en aumento, de la misma, han venido planteando innumerables problemas de orden jurídico, administrativo y político, que es necesario destacar para percibir el impacto que las instituciones que la componen han tenido en el contexto de la administración pública venezolana. En primer lugar, es necesario destacar que la actividad administrativa realizada por vía descentralizada ha producido en medio siglo una transformación total respecto de las formas jurídicas utilizadas por el Estado para su acción. No sólo la noción de establecimiento público⁹ o personas jurídicas de carácter público¹⁰ se adoptan en nuestro ordenamiento jurídico, como entes estatales distintos de las personas públicas territoriales tradicionales (República, Estados y Municipios), fundamentalmente a través de la figura de los institutos autónomos¹¹, sino que el Estado convierte en práctica común la utilización, para la realización de sus fines, de formas típicas del derecho privado, como las fundaciones, las sociedades mercantiles y las asociaciones civiles. Por otra parte, la misma figura de los establecimientos públicos, después de la evolución citada, no se identifica con los institutos autónomos, sino que aquélla es el género de las personas jurídicas de derecho público y éstos son una de sus especies: los establecimientos públicos institucionales¹². Además de ellos pueden ubicarse con ciertas distinciones, sobre todo en cuanto a la atenuación o eliminación del control de tutela de parte de la administración central, los establecimientos públicos de economía mixta, en los cuales la persona jurídica, aun siendo pública, admite la participación en su capital de los particulares, como es el

8 Para darse cuenta de ello, basta apreciar no sólo las áreas de actividad dentro de los diversos sectores que dichas entidades realizan, tal como se ha visto y se aprecia de la sola denominación de las diversas instituciones, sino la importancia económica y financiera que los mismos tienen en el sector público en su conjunto. En efecto, la participación de la administración descentralizada dentro del sector público venezolano, se estima en el orden del 50 por 100, con tendencia creciente, lo cual representa cerca del 15 por 100 del Producto Territorial Bruto. En particular, durante el periodo 1965-1969, la administración descentralizada movilizó recursos por 30.971,1 millones de bolívares, equivalentes a 46,8 por 100 de los del sector público consolidado. En el IV Plan de la Nación (1970-1974) se previó que la importancia de la administración descentralizada se elevaría a un 53,4 por 100, lo cual resulta más si se considera que e 61,5 por 100 de los gastos de capital del sector público son realizados a través de la administración descentralizada, v. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, pp. 318 y ss.

9 Artículo 538 del Código Civil

10 Artículo 124 de la Constitución

11 Artículo 230 de la Constitución y Título IV de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

12 V. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Vol. I, pp. 307 y ss.

caso del Banco Central de Venezuela¹³; y los establecimientos públicos corporativos, en los cuales, una determinada comunidad o “corporación” se constituye en la esencia de la existencia de la persona pública, como es el caso de las Universidades Nacionales Autónomas. Esta variedad de formas jurídicas¹⁴, no sólo ha producido una variedad de regímenes jurídicos a aplicar en cada caso, sino un innumerable catálogo de controles que, de aplicarse todos, se correría el riesgo de paralizar la actividad de la administración descentralizada¹⁵. En esta forma, un reciente esfuerzo por racionalizar los controles que se deben ejercer sobre los distintos entes descentralizados fue la publicación del Reglamento de Coordinación, Administración y Control de la administración descentralizada en 1970¹⁶.

Por otra parte, desde el punto de vista administrativo, este crecimiento inorgánico de los entes descentralizados ha provocado una falta de integración de los referidos organismos en los adecuados sectores de actividad pública antes señalados¹⁷ y una gran ausencia de coordinación de sus actividades con las de la administración central. En efecto, si se observa la sola adscripción de los entes descentralizados a los despachos ministeriales actuales, puede apreciarse que en muchos casos existe una adscripción inadecuada a un Ministerio, que en ningún caso podría ser el que podría estar encargado de dirigir el sector. Esto sucedió, por ejemplo, con el Instituto de Comercio Exterior, el cual, a pesar de desarrollar sus actividades en el sector comercio, estaba adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores; o con el Instituto Nacional de Canalizaciones, el cual, a pesar de realizar sus actividades en el sector transporte, estaba adscrito al Ministerio de Minas e Hidrocarburos. En todo caso, la falta de institucionalización y definición precisa de los sectores en el ámbito ministerial, tal como se ha visto¹⁸, ha provocado en varios casos que la adscripción se haga a cualquiera de los Ministerios interesados, y así sucedió con los diversos institutos autónomos adscritos al Ministerio de Obras Públicas; o a ninguno de ellos, adscribiéndose al ente, en algunos casos, a la Presidencia de la República, como sucedió con alguna de las Corporaciones de Desarrollo Regional, como la Corporación Venezolana de Guayana. Esto ha provocado, entre otras circunstancias, el recargo inadecuado en las labores del Presidente de la República, por lo que se ha optado por adscribir de hecho algunas de dichas instituciones a la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, produciéndose en

13 Sobre la naturaleza jurídica del Banco Central de Venezuela, v. especialmente, CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 611 y ss.

14 V. una enumeración de las mismas y los entes que encuadran en cada categoría en CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Volumen I, pp. 296 y ss.; y 306 y ss.

15 V. por ejemplo, A.R. Brewer Carías, *El Control de las Actividades Económicas del Estado en el Derecho Venezolano*, Caracas 1969, p. 70

16 Decreto numero 280 de 8 de abril de 1970, en *Gaceta Oficial* número 29.190 de 14 de abril de 1970.

17 V. lo indicado en los capítulos 13 y 14.

18 V. lo indicado en el capítulo 14

ella, entonces, una mezcla de actividades consultivas y ejecutivas muchas veces inconvenientes para las labores de planificación¹⁹.

Por otra parte, la creación sistemática de instituciones autónomas durante las últimas décadas, para atender nuevas necesidades colectivas o nuevos cometidos del Estado a medida que éste aumentaba su proceso intervencionista, ha provocado el que muchas actividades esenciales de la administración hayan escapado, de hecho, al control ministerial, es decir, al control de los órganos directos del Presidente²⁰. En efecto, el proceso descentralizador funcional de los últimos años ha provocado que los entes descentralizados hayan asumido la realización de determinados programas de manera integral, desde la fijación de las políticas y objetivos y la planificación de la actividad, hasta la ejecución de las actividades administrativas necesarias para su realización. Esto ha originado que en relación a las actividades que se le han encomendado por ley, algunos institutos autónomos las hayan realizado como si fueran un Ministerio, pero sin la orientación debida del Consejo de Ministros, al cual sus directivos no tienen normal acceso, y sin el riesgo de ser objeto de un voto de censura parlamentaria, reservado a los Ministros²¹. Esta independencia y autonomía ha provocado que en muchas ocasiones algunos institutos autónomos, no sólo tengan muchos más recursos financieros o presupuestarios que los que puede tener un Ministerio, sino una mucho mayor importancia, inclusive política. Por ejemplo, ¿quién duda de la mayor importancia política que el Instituto Agrario Nacional ha tenido en relación al Ministerio de Agricultura y Cría, o la mayor importancia administrativa que ha tenido la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV) en relación al Ministerio de Comunicaciones? En relación a esta última, es conveniente recordar que inclusive en las labores de planificación que por su naturaleza deberían estar en el Ministerio que actúe como eje del sector, la CANTV, en la década de los sesenta, definió el Plan Nacional de Telecomunicaciones, en cuya formulación ninguna intervención del Ministerio de Comunicaciones fue llevada a cabo²². Este aspecto tiene, por ejemplo, gravísimas consecuencias en relación a la planificación sectorial: ésta, que debería realizarse con la participación de todos los organismos que operan en un sector, muchas veces se realiza, no sólo sin la participación de algunos de los entes autónomos interesados en el sector, sino, muchas veces, por la desintegración administrativa del sector, sin la participación del Ministerio principalmente interesado, asumiendo la Oficina Central las funciones de planificación sectorial. Esto ha sucedido durante toda la década de los sesenta, por ejemplo, en el campo del sector agrícola, donde el plan era ignorado por los organismos del sector; siendo la crisis del sector agrícola patentizada en los primeros años de la década de los setenta, la primera manifestación de la

19 V. los comentarios en la segunda parte de este capítulo, pp. 394 y ss

20 Tal como se exige en el artículo 193 de la Constitución

21 V. lo indicado en el capítulo 12

22 V. lo indicado en el capítulo 14

ausencia de coordinación no sólo con otros sectores de actividad pública, sino también intrasectorial²³.

Pero, ciertamente, el problema administrativo no sólo ha surgido por la ausencia de participación de los entes descentralizados en la planificación sectorial, sino por la ejecución de las actividades dentro del sector, en forma parcelada. Tal como se ha señalado en otro lugar, “la situación que se plantea con respecto al sector agrícola puede ilustrar las consecuencias de esta ausencia de integración. En efecto, en materia de reforma agraria se ha establecido una división de programas de la siguiente forma: corresponde al Ministerio de Agricultura y Cría la asistencia técnica para el desarrollo agrícola, mientras que es el Instituto Agrario Nacional quien tiene a su cargo la dotación de tierras para la reforma agraria. Por su parte, corresponde al Banco Agrícola y Pecuario el otorgamiento de los créditos a los beneficiarios de dotaciones, y a la Corporación de Mercadeo Agrícola lo atinente a la comercialización de los productos. Este es un ejemplo típico de un programa que se cumple mediante la acción de diversos órganos públicos. Ahora bien, ocurre que las metas del plan en materia de reforma agraria se fijan en función del número de familias a las que puede dotar de tierras el Instituto Agrario Nacional, el cual es un ente descentralizado que ha venido disponiendo de considerables recursos. En esta forma, esta fijación de metas se ha hecho, en muchos casos, sin una consideración suficiente de las posibilidades de los demás órganos del sector, para prestar asistencia técnica o para otorgar créditos o asegurar la comercialización de los productos, todo lo cual impide alcanzar los objetivos del plan sectorial”²⁴.

Toda esta situación de desintegración sectorial de los entes descentralizados que operan en un sector, entre sí y con el Ministerio principalmente interesado en el mismo, ha provocado una duplicidad y superposición de actividades, consecuencia de la autonomía, algunas veces confundida, desde el punto de vista administrativo, con la autarquía, que ha llevado a los diversos organismos, aisladamente, a procurarse todos los elementos necesarios para la ejecución de sus actividades, sin tener una visión sectorial de las mismas. Esto ha sido particularmente evidente en la procura de elementos de infraestructura administrativa, como las que integran, por ejemplo, las actividades de información e informática.

Una reformulación del esquema, papel y ámbito de la administración descentralizada, en vista de su situación actual, es indudablemente uno de los requerimientos esenciales para que la administración pública venezolana pueda, en los próximos años, asumir un papel cada vez más activo en el proceso de desarrollo. Para ello, el concepto de sistema para la integración sectorial de los entes descentralizados, como se verá más adelante, en nuestro criterio, juega un papel esencial²⁵. Sin embargo, y quizá ésta es una de las apreciaciones fundamentales que surge del análisis de la organización de la

23 V. lo indicado en la segunda parte de este capítulo, pp. 394 y ss

24 V. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, p. 346

25 V. lo indicado en el capítulo 18

administración pública nacional, la reestructuración de la administración descentralizada no podrá hacerse sin una reformulación sectorial de la administración central o ministerial; y viceversa, ésta no tendría mayor efectividad sin aquélla²⁶. Pero la reorganización de la administración nacional (central y descentralizada) para adecuarla al cumplimiento de los fines del Estado contemporáneo, tampoco tendría toda su efectividad si el funcionamiento de la misma no se replantea, o lo que es lo mismo, si no se identifican, definen y formulan coherentemente los instrumentos administrativos que necesita la organización para que realmente opere.

En efecto, planteados los fines del Estado vinculados al proceso de desarrollo económico y social²⁷, e identificada la estructura institucional de la Administración Pública (central o descentralizada) como instrumento del Estado para la consecución de aquellos fines²⁸, resulta indispensable ahora analizar los diversos sistemas o mecanismos de que aquél dispone para la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo.

El primero de dichos sistemas es el de planificación, el cual, como mecanismo administrativo de formulación de políticas de desarrollo y de ordenación y racionalización de las actividades del Estado para la consecución de sus fines, se establece en Venezuela como una atribución constitucional del Estado. En efecto, la Constitución de 1961 exige a éste la protección de la iniciativa privada “sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país”²⁹. Además, la propia Constitución establece expresamente que “el Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional, y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control”³⁰. En esta forma, puede decirse que el régimen económico de Venezuela, ni es enteramente el propio de la economía liberal de mercado, ni es enteramente el propio de los regímenes de economía planificada³¹. Constitucional y realmente, se trata de un régimen de economía mixta con una fuerte tendencia hacia un sistema de capitalismo de Estado, en el cual los medios de producción pueden ser apropiados por los particulares, cuya iniciativa protegerá el Estado, pero en el ámbito y modalidades que resulten de su actuación, y por el propio Estado, sin que resulte del ordenamiento constitucional ninguna orientación relativa a un pretendido carácter subsidiario del sector público en la apropiación de dichos medios de producción o en su intervención activa en la vida económica³². En un régimen de economía mixta como el de Venezuela, y por

26 V. lo indicado en los capítulos 14 y 20

27 V. lo indicado en el capítulo 13

28 V. lo indicado en el capítulo 14

29 Artículo 98. El antecedente de esta norma es el artículo 73 de la Constitución de 1947

30 Artículo 97

31 V. lo indicado en el capítulo 5

32 V. lo indicado en el capítulo 5

sus condiciones particulares de desarrollo, resulta indispensable por tanto, la aplicación de las técnicas de planificación, como precondition del proceso de desarrollo acelerado que necesita³³.

Ahora bien, a pesar de que el proceso de intervención del Estado en la vida económica y social se inicia en Venezuela a partir de los años treinta, y de que la Constitución de 1947 hubiera atribuido al Estado facultades planificadoras³⁴, es sólo a partir de 1958 que se regulan los poderes del Estado en el campo de la planificación del desarrollo económico, social y territorial mediante un Decreto-Ley dictado por la Junta de Gobierno que creó la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) de la Presidencia de la República³⁵. Este Decreto-Ley, aún no ejecutado integralmente, constituyó, ciertamente, un marco adecuado para el inicio de la planificación en Venezuela; sin embargo, transcurridos más de quince años del inicio del funcionamiento de CORDIPLAN, cabe preguntarse sobre la realidad y efectos del sistema de planificación en Venezuela.

En efecto, la planificación, además de constituir un instrumento administrativo de ordenación y racionalización de recursos para alcanzar determinados objetivos en un período de tiempo dado, debe considerarse, ante todo y con mayor razón en los países en vías de desarrollo, como el instrumento por excelencia para la formulación de las políticas de desarrollo, es decir, para la precisión de los fines de la sociedad y del Estado en objetivos concretos a alcanzar, a través de determinadas estrategias y mediante la racional utilización de los recursos de la Nación. El Plan, como consecuencia, debe ser ante todo un programa político o si se quiere, un programa de Gobierno³⁶, de manera que no puede ni debe reducirse a constituir el resultado de un ejercicio técnico-económico-administrativo aislado. El Plan requiere, ante todo, decisiones políticas permanentes que le den vida y realidad. Considerado en esta forma, el Plan y la planificación constituyen el instrumento técnico por excelencia que le debe permitir al Estado formular las políticas de desarrollo que lo deben preceder e integrar, y lograr que su ejecución sea llevada a cabo, en la forma más racional, de acuerdo a los recursos disponibles y el lapso previsto para su ejecución³⁷.

33 Sobre la planificación como precondition del proceso de desarrollo en los países subdesarrollados. V. Gunnar Myrdal, *Beyond The Welfare State*, London 1960, p. 89; y desde un punto crítico, v. Marcos Kaplan, *Aspectos políticos de la Planificación en América Latina*, Caracas 1971

34 Artículos 73 y 69 v. en Luis Mariñas Otero, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1965, pp. 849 y 850

35 V. Decreto Ley número 492 de 30 de diciembre de 1958, en CORDIPLAN, *La Planificación en Venezuela. Normas legales y reglamentación*, Caracas 1973

36 Cfr. Gunnar Myrdal, *Asian Drama An Inquiry into The Poverty of Nations*, London 1968, Vol. III, Apendice 2, p. 1889, donde insiste en que “el Plan de desarrollo es, en esencia un programa político” o “un programa de las políticas públicas del Gobierno nacional” hasta el punto de que sostiene que “el plan no puede tener existencias, excepto como programa político”.

37 La elaboración del Plan es, en si misma como lo observa Myrdal, “una parte del proceso político de un país”, *idem* p. 1889

En Venezuela, sin embargo, a pesar de ser el país de América Latina donde primero se inició el movimiento planificador a finales de la década de los cincuenta y donde mayores adelantos se ha hecho en la aplicación y desarrollo de la técnica planificadora³⁸, el Plan aún no ha llegado a constituirse en el texto definidor e integrador de las políticas de desarrollo³⁹ del Estado. En efecto, si se analizan los cuatro Planes de la Nación que se han elaborado entre 1960 y 1974, se evidencia que si bien no hay mayor diferencia entre ellos en cuanto a la identificación de los objetivos generales de desarrollo⁴⁰, la precisión de las políticas y estrategias a seguir para la consecución de los mismos es imprecisa y muy general. En efecto, en el II Plan de la Nación 1963-1966, se definieron tres principales estrategias: sustitución de importaciones, siembra del petróleo y reforma impositiva⁴¹, y el IV Plan de la Nación parece⁴² cambiar la primera de las estrategias al insistirán una opción por el crecimiento “hacia afuera” al definir los siguientes principios rectores del mismo: más producción, más exportaciones, más empleo, mayor autonomía externa y promoción del pueblo para el desarrollo⁴³.

En todo caso, las definiciones principistas señaladas no llegan a convertirse realmente en políticas de gobierno, y lo cierto es que después de tres lustros de planificación, a comienzos de 1974, aún estaban pendientes de respuesta por el sector público las preguntas o las exigencias por la formulación de una política industrial, de una política agrícola o de una política minera⁴⁴. En otros campos, la política no fue definida y ni siquiera esbozada, y si alguna se puede identificar es a *posteriori*. Tal es el caso de la política petrolera,

38 En Venezuela, desde 1958 hasta 1974 se han elaborado cuatro Planes de la Nación: I Plan, 1960-1964; II Plan 1963-1966; III Plan 1965-1968, y IV Plan, 1970-1974

39 V. Allan R. Brewer-Carías, “Administración Pública para el Siglo XXI”, *El Nacional*, Caracas 3 de agosto de 1973 (Edif. Aniversario), pp. III-7

40 Conforme a la orientación de la Constitución de 1961 y los fines que precisa, en general puede decirse que los objetivos perseguidos por los cuatro planes han sido la diversificación de la economía, mayor nivel de empleo y mejor distribución del ingreso. Cfr. Chi-Yi Chen y Ramón Martín Mateo, *Aspectos Administrativos de la Planificación. El Sistema Venezolano*, Caracas 1973, pp. 158 a 160

41 V. II Plan de la Nación 1963-1966, pp. III a IX y 3 a 55, *cit.*, por CHI-Yi Chen y Ramón Martín Mateo, *op. cit.*, p. 158.

42 V. Chi-Yi Chen y Ramón Martín Mateo, *op. cit.*, p. 159

43 Coincidimos con Chi-Yi Chen y Ramón Martín Mateo en que si bien el IV Plan es más conciso, más sintético y tiene mejor presentación y estilo de redacción, es más impreciso en cuanto a las opciones estratégicas, ídem V., además CORDIPLAN, IV Plan de la Nación 1970-1974, Caracas 1970, p. 11

44 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, “Administración Pública para el Siglo XXI”, *loc. cit.*, pp. III-7. En este sentido, por ejemplo, Antonio Casas González, Jefe de CORDIPLAN, en 1972 señalaba: “Se pretende sostener una rápida expansión industrial a base de los mercados ampliados, pero me atrevería a asegurar que ningún país latinoamericano tiene diseñada una estrategia de desarrollo donde la variable integración sea fundamental. Se continua dentro de los marcos del proceso de sustitución de importaciones, se continua tratando de exportar excedentes se continua con el establecimiento de las mismas empresas extranjeras en cada país, para los cuales bastarían pocas plantas para toda América Latina”. V. *Industrialización e Integración*, Caracas, 1972, p. 9

la más importante del país, pues es fácil advertir cómo a comienzos de la década de los setenta y del período de vigencia del propio IV Plan de la Nación, el país no conocía realmente hacia dónde se dirigía el sector público en el campo, y si bien en 1974 podía identificarse a posteriori una política petrolera tendiente a lograr una decisiva y quizá total participación y control del Estado en dicha industrias las medidas adoptadas en este campo, aparentemente no fueron el resultado de una política predeterminada en el Plan, hasta el punto de que muchas de ellas se originaron en propuestas de la oposición y no del Gobierno⁴⁵. En definitiva, el Plan no ha logrado aún ser en Venezuela el documento definidor de la política del Gobierno y, por tanto, del Estado y del país en la búsqueda de su desarrollo.

Ahora bien, hacer del Plan una actividad identificada con el proceso político, y de la planificación el instrumento para la formulación y ordenada ejecución de las políticas de desarrollo que en aquél se definan, exige importantes reformas en esta técnica. En primer lugar, un plan que sea un programa político no puede limitarse sólo a definir políticas y opciones de desarrollo a mediano plazo. Aquellas, al contrario, han de definirse en el largo plazo y sólo así es que la estrategia de mediano plazo tendría sentido. Por ello, las políticas y opciones de desarrollo necesariamente tienen que formularse para un plazo mucho mayor que el de la vigencia de un Plan. ¿De qué sirve, por ejemplo, que se haya definido una estrategia en el campo petrolero para un período de cinco años de 1970 a 1974, como lo hizo el IV Plan de la Nación, si no se definió *a priori* una política orientadora a más largo plazo, que necesariamente debía tener en cuenta el inicio de la reversión de las concesiones de hidrocarburos a partir de 1983? La falla del Plan en este ejemplo fue suplida por la Oposición al proponer al Congreso la aprobación del proyecto de Ley sobre bienes afectos a reversión en las concesiones de hidrocarburos, aprobada luego por unanimidad en 1970. El Plan, por tanto, debe mirar mucho más allá de su período de duración, y en el futuro, definir políticas en los problemas que configuran los retos económicos y sociales que tiene planteado el país, por ejemplo: política de mayor participación en los beneficios y en la operación de la industria petrolera; política de reformulación del desarrollo agropecuario y del desarrollo industrial para la exportación y para lograr un mayor control, restricción y beneficio para el país de la participación de capitales extranjeros en el mismo; política de desarrollo de la industria pesada siderúrgica, energética, petroquímica y mecánica; política de redistri-

45 Sobre las medidas que identifican la política petrolera, v. lo indicado en el capítulo 2. Debe destacarse que en este campo, el IV Plan de la Nación definió una serie de estrategias tan generales, que cualquier medida encaja en ellas: a) realización de todos los esfuerzos necesarios para evitar que continúe el deterioro de los precios del petróleo; b) ampliación, diversificación y consolidación de los mercados del petróleo venezolano; c) fortalecimiento de la Corporación Venezolana del Petróleo; d) desarrollo de un vasto programa de explotación y recuperación capaz de incrementar en forma importante nuestras reservas petroleras; y e) promoción de la capacitación acelerada de personal técnico en todos los aspectos de la industria, con especial énfasis en administración, económica petrolera, política petrolera internacional, instrucción e investigación de nuestras aplicaciones o sistemas de producción. V. *IV Plan de la Nación cit.*, p. 253.

bución del ingreso y de la riqueza a través de un Servicio Nacional de Salud, de la reforma educativa, de la promoción, protección y seguridad social, y de la reforma tributaria; política de redistribución del ingreso a escala regional, con una mayor participación de las regiones en las tareas del desarrollo nacional; política de desarrollo urbano y ordenación del territorio; política de control y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables, particularmente del agua; y política de transformación de la administración pública para la ejecución del Plan.

Por otra parte, y conformando las políticas señaladas, el Plan debe precisar una opción fundamental que ordene y regularice la participación del sector público y del sector privado en las tareas del desarrollo nacional, de manera que se identifiquen las áreas estatales, sociales, mixtas y privadas de las actividades económicas⁴⁶.

Pero, por supuesto, para que el Plan se convierta en el instrumento definidor de políticas del país, para que sea realmente un “Plan de la Nación”, ésta debe estar comprometida con él; es decir, el Plan debe ser el resultado de un consenso político y debe obedecer a una política nacional para las mayorías y no para las minorías. Esto exige plantearse la necesidad de que las instituciones políticas y, particularmente, el Congreso, representen a las mayorías nacionales y no a minorías atomizadas, lo cual ya hemos analizado⁴⁷. Sin embargo, lo que ahora queremos destacar, es la imprescindible necesidad de que el Plan sea aprobado por el Congreso, de manera que la política del Gobierno, que debe ser la política del país, tenga el respaldo de la representación popular. Toda política coherente de desarrollo, necesariamente, debe exigir la participación y compromiso de las instituciones políticas en la adopción de sus grandes opciones y estrategias. Sin embargo, en Venezuela, el Plan no sólo nunca ha sido objeto de aprobación por el Congreso, sino que éste ni siquiera lo ha discutido o analizado. El Plan lo formula la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) y hasta 1970 ni siquiera se presentaba al Congreso. En 1971, con ocasión de su Segundo Mensaje al Congreso, el Presidente Caldera consignó ante las Cámaras Legislativas el IV Plan de la Nación (1970-1974), considerando que el mismo

46 En este sentido, por ejemplo, J.A. Mayobre, ha señalado que “por mas que nuestros máximos dirigentes políticos han definido en distintas oportunidades áreas precisas de la actividad económica privativas del Estado y de los particulares, no se ha logrado aun una firme voluntad capaz de asegurar la permanencia y perfeccionamiento de esas fórmulas y su aplicación consecuente en los asuntos cotidianos. El temor a los cambios de opinión a los criterios personales de los administradores públicos y a las diferencias y posibilidades de variadas interpretaciones en los cuerpos legislativos, son motivo de inhibición o de desconfianza, que frenan o matan en muchos casos iniciativas que serian de inmenso provecho para el país. En la medida en que tales nubes se disipen, en que los gobiernos fijen metas precisas, delimiten responsabilidades y garanticen la seguridad de los hombres de empresa, y en que estos conozcan hasta donde pueden alcanzar sus aspiraciones, se habrá avanzado en el camino de crear la confianza y la tranquilidad que requiere la tarea que tenemos ante nosotros”. V. en “El Reto Económico” en *El Nacional* (Edic. Aniversario), Caracas 3 de agosto de 1973, pp. III-23

47 V. lo indicado en los capítulos 8 y 9.

“contribuiría, indudablemente, a facilitar al Congreso la consideración de las proposiciones que le sean hechas por el Ejecutivo y podrá servirle de orientación en las decisiones que vaya a adoptar”⁴⁸. Puede decirse que éste ha sido el único intento de llevar a la discusión política las opciones fundamentales del Plan; intento que fracasó, pues el Congreso no sólo no discutió el Plan, sino que simplemente lo ignoró. Lo recibió como recibe normalmente el Mensaje Anual del Presidente: sin hacerse solidario de su contenido.

En esta forma, el Plan en Venezuela no ha formado parte del ordenamiento jurídico y, por tanto, su obligatoriedad es absolutamente inexistente. En efecto, el Plan no sólo no es objeto de aprobación legal en sus grandes opciones y estrategias, sino que ni siquiera es objeto de una aprobación y adopción formal —administrativa por el propio Poder Ejecutivo, de manera de hacerlo obligatorio para el sector público. El Plan no se aprueba por Decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros, y su único valor radica en un compromiso político-administrativo del Presidente ante el Congreso, en aquellos casos en que se le presenta el Plan, como sucedió con el IV Plan. El Plan de la Nación en Venezuela, por tanto, no sólo no ha obligado, en absoluto, a los particulares, sino que tampoco han obligado jurídicamente al sector público ni a las Cámaras Legislativas, e indudablemente, un Plan que no obliga ni al sector privado ni al sector público ni a las instituciones políticas del Estado, es decir, que no obliga a nadie, no es un Plan, sino a lo sumo un buen documento de ejercicio económico para llenar estantes de biblioteca que nadie consulta⁴⁹. Se hace indispensable en el futuro, por tanto, que el Plan de la Nación se apruebe formalmente por ley, de manera que sus políticas y opciones condicionen la actuación de todas las institucio-

48 V. *II Mensaje del Presidente Caldera al Congreso*, Caracas, 11 de marzo de 1971

49 Algunas veces el Plan llega a ser, como lo ha señalado Leys, “un ejercicio de relaciones públicas para los extranjeros”. V. Colin Leys “The Analysis of Planning”, en Colin Leys (ed), *Politics and Change in Developing Countries*, Cambridge, 1969, p. 247. En Venezuela sin embargo a comienzos de la década de los setenta, podía identificarse un solo ejemplo de planificación adoptada jurídicamente como política nacional y que conlleva la obligatoriedad de su cumplimiento por parte del sector público; el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos elaborado por la Comisión de dicha Plan (v. COPLANARH, *Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos*, dos tomos, Caracas 1972), convertido en “el documento rector de la política hidráulica nacional” por el Reglamento sobre Coordinación del Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos dictada por Decreto número 1127 del 15 de noviembre de 1972 (*Gaceta Oficial* número 29.959, de 17 de noviembre de 1972). El artículo 2° de dicho Reglamento establece claramente la obligatoriedad del Plan para el sector público en la forma siguiente: “El aprovechamiento de los recursos hidráulicos que utilicen los Ministerios, institutos autónomos, empresas del estado y demás organismos públicos se regirá por el Plan Nacional de Aprovechamiento de los recursos Hidráulicos y por el presente reglamento”. La intención inicial de COPLANARH fue someter a la consideración del Congreso la aprobación de dicho Plan por Ley, para hacerlo obligatorio también para los particulares. V el Proyecto de dicha Ley y los comentarios sobre los aspectos jurídicos de la planificación en el sector de recursos hidráulicos, en Pedro Pablo Aspúrua Q. y Cecilia Sosa de Mendoza, Venezuela, *Bases de una Política Hidráulica*, Caracas, agosto de 1972, pp. 49 y 55 y 73 y 33.

nes del Estado durante su período de vigencia; es decir, de manera que las leyes que el propio Congreso apruebe estén enmarcadas dentro de las opciones del Plan, y que las actuaciones de la Administración Pública lo respeten. Una aprobación legislativa del Plan respondería, ciertamente, al espíritu de la Constitución de 1961⁵⁰, pues al estar facultado el Estado para adoptar medidas para planificar el desarrollo económico y social del país⁵¹, indudablemente que una ley aprobatoria del Plan sería una de esas materias que por su naturaleza corresponderían al Poder Nacional⁵². En todo caso, por supuesto, de aprobarse el Plan por el Congreso mediante una Ley, no podrían seguirse las normas ordinarias de la actividad legislativa y de la formación de las leyes: no podría pretenderse que el Congreso discuta, modifique y apruebe todos y cada uno de los programas y proyectos contenidos en el Plan, sino que, en realidad, el objeto de discusión y aprobación tendría que ser las políticas, opciones y grandes estrategias contenidas en el Plan, conjuntamente con la definición de prioridades en la asignación y distribución de los recursos, sin entrar en los detalles del Plan⁵³. Pero en todo caso, si no se recurre a la fórmula de aprobación legislativa del Plan, al menos una aprobación del mismo por Decreto que implique la adopción de las políticas que habrán de guiar obligatoria y necesariamente al sector público, se hace imprescindible en el futuro, siguiendo en esta forma la orientación definida en 1972 en relación al Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos⁵⁴, pues, de lo contrario, la situación actual de la no obligatoriedad del Plan para la Administración Pública⁵⁵ continuaría.

Ahora bien, la problemática que gira en torno a la obligatoriedad jurídica del Plan para las instituciones del Estado es de enorme importancia al analizarse las relaciones entre el sistema de planificación y el sistema de presupuesto. En efecto, dentro de un proceso general ordenador de las actividades del Estado, el Presupuesto es, ciertamente, el mecanismo financiero de ejecución anual del Plan de mediano plazo. Así, como éste, debe responder a unas políticas y estrategias de largo plazo que lo deben condicionar; en la misma forma; los créditos y gastos autorizados en el presupuesto anual han de constituir una ejecución anual de los programas del Plan. Esta esencial vinculación entre el Plan y el Presupuesto constituye indudablemente la pieza básica para la real vigencia de un sistema de planificación: si el presupuesto anual ignora el Plan o no responde a sus programas, la planificación,

50 Cfr. Chi-Yi Chen y Ramón Martín Mateo, *op. cit.*, p 142

51 Artículos 95 y 98

52 Artículos 136,25 y 139

53 En el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit. se señaló en este sentido, que “uno de los objetivos fundamentales que persigue la Reforma del Sistema de Planificación es la incorporación del Congreso a la discusión del Plan, mediante la participación de representantes designados por las Cámaras Legislativas en el proceso de formulación de las alternativas y a través de la discusión y aprobación parlamentaria de las grandes opciones del Plan”. Vol. II, p. 55.

54 V. Lo indicado en nota número 49 de este capítulo 15.

55 Cfr. CAP *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. II, p. 56.

de nuevo, no pasa de ser un ejercicio económico. Ahora bien, de aprobarse el Plan mediante una Ley, es evidente que las Cámaras Legislativas, al discutir y sancionar anualmente la Ley de Presupuesto, necesariamente tendrían que seguir las orientaciones y programas del Plan: éste es el efecto fundamental de la obligatoriedad jurídica del Plan cuando se aprueba mediante ley, pues no sólo obligaría jurídicamente al Congreso a autorizar los créditos y gastos públicos conforme aquél, sino que obligaría a la propia administración pública a ejecutar las leyes de presupuesto y realizar los gastos públicos también acordé con el Plan. Sin embargo, la realidad jurídico-administrativa de Venezuela y de la mayoría de los países latinoamericanos, muestra otra situación radicalmente diferente⁵⁶: el Ejecutivo no siempre elabora el Proyecto de Ley de Presupuesto en concordancia con el Plan, y el Congreso generalmente no considera el Plan cuando aprueba anualmente dicha Ley⁵⁷. La configuración de la Ley de Presupuesto anual entonces, y a pesar de los esfuerzos por establecer el Presupuesto-Programa en América Latina, no ha respondido ni a la planificación sectorial ni a la planificación regional.

Ahora bien, no siendo realmente el Plan un instrumento de obligatorio cumplimiento por parte del Estado, jurídicamente hablando —pues siempre hay un compromiso político difícilmente exigible en todo caso—, es indudable que en relación al sector privado es menos que indicativo. En efecto, puede decirse que realmente en lo que toca al sector privado, el Plan establece pautas de acción de los organismos del Estado en sus relaciones con aquél sector. En efecto, por la particular potencialidad del Estado dentro de la economía venezolana, éste debería disponer de una serie de instrumentos que le deberían permitir canalizar las actividades privadas hacia las metas, sectores y regiones previstos en el Plan. Por ejemplo, el Estado, en base a su potestad y competencia tributarias, ha declarado en las leyes impositivas la exención de impuestos a determinadas actividades industriales, o la posibilidad de que sus resultados sean exonerados de aquéllos, cuando se estimen que ellas tienen importancia para el desarrollo nacional o para el desarrollo regional⁵⁸.

56 Tal como lo ha indicado el Informe sobre la *Reforma de la Administración Pública Nacional* (1972) “actualmente la administración no está jurídicamente obligada a ejecutar el Plan. En efecto, en la actualidad, en primer lugar, el Ejecutivo no está obligado a incluir en el proyecto de Ley de Presupuesto las solicitudes de créditos para ejecutar el Plan; en segundo lugar, aun cuando se incluyan esas solicitudes, las Cámaras Legislativas no están obligadas a aprobarlas; y en tercer lugar, aun cuando fuesen incluidos y aprobados esos créditos, la administración no está jurídicamente obligada a utilizarlos, porque el presupuesto es un acto jurídico de autorización y no un mandato de ejecución”. Vol. II, p. 56.

57 Por ello no puede fundamentarse el pretendido carácter vinculante para el sector público del Plan, en el hecho de que se lo traduzca anualmente en cifras presupuestarias, tal como Antonio Casas González lo sugiere al señalar: “El Plan es vinculante' para el sector público e indicativo para el sector privado. No tiene fuerza de Ley, pero su traducción anual a cifras presupuestarias constituye una Ley que se sanciona cada año.” V. *La Planificación en Venezuela. Un ensayo de Planificación Integral*. Caracas, 1972, pp. 10 y 11.

58 El artículo 3.º de la Ley de Impuesto sobre la Renta establece en este sentido, la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional exonere del impuesto la totalidad o parte de los enriquecimientos provenientes de ramas de nuevas industrias que se

Estas facultades que, indudablemente, pueden configurarse como efectivos mecanismos para la canalización regional de inversiones y para una racional localización industrial, sin embargo, no han sido utilizadas con fines de desarrollo regional, a pesar de que en el IV Plan de la Nación 1970-1974 se establecía, como una de las estrategias fundamentales del Plan, la política de regionalización. Al contrario, durante la vigencia de los tres primeros Planes en la década de los sesenta, habiéndose situado el énfasis estratégico de ellos en la sustitución de importaciones, las medidas fiscales de exoneración de ciertos impuestos a la importación y exportación, y la elevada protección aduanera por el aumento de los impuestos a la importación de determinados productos para proteger la industrialización, se utilizaron comúnmente. Sin embargo, la ausencia de adecuadas políticas y objetivos en los planes, provocó la utilización indiscriminada de dichas protecciones aduaneras, con el consecuente establecimiento de una industria en gran parte artificial, poco competitiva, de grandes costos por la insuficiencia del mercado y, en muchos casos, de propiedad extranjera. En estos casos, los medios fiscales de que disponía el Estado fueron utilizados para el objetivo general: sustitución de importaciones mediante la industrialización; pero fueron utilizados en forma indiscriminada, pues no se definieron en el Plan las políticas respectivas, cuáles importaciones debían sustituirse y cuáles no; y cuáles industrias debían protegerse y cuáles no, según el resultado económico que produjeran al país, y según el mercado existente y previsto en los esquemas de integración latinoamericana que se iniciaban en la misma época. En todo caso, y también dentro del marco tributario, todavía están por utilizarse, como mecanismos de ejecución del Plan en relación al sector privado, el aumento de los gravámenes fiscales en relación a las actividades económicas cuyo desarrollo no interesa o no convenga al país, porque, por ejemplo, utilizan recursos financieros o divisas que deban canalizarse hacia otros fines; o que no convenga económica, social o urbanísticamente a determinada región del país; o en relación a la producción o al consumo de bienes o servicios suntuarios. El Estado, en este sentido, cuenta con innumerables mecanismos para orientar el sector privado hacia las metas del Plan cuya aplicación debería ser objeto del propio Plan. Basta señalar, por ejemplo, que si bien se deduce de los Planes de la Nación en la década de los sesenta una estrategia de crecimiento “hacia adentro” mediante el proceso de industrialización y sustitución de importaciones, las medidas protectoras del Estado se establecieron indiscriminadamente, no se controló la penetración del capital extranjero ni la utilización por empresas extranjeras del crédito oficial, ni se aplicaron criterios efectivos de localización industrial a los efectos de la regionalización⁵⁹. Basta pensar, por ejemplo, en la situación creada y estimulada por el Estado en

consideren de particular importancia para el desarrollo nacional, así como de los enriquecimientos industriales que se establezcan en determinadas regiones del país.

59 En este sentido, con razón observa Myrdal, que la ausencia de previsión de estas medidas en los Planes de Desarrollo y la consecuencial discrecionalidad administrativa en su aplicación, no sólo provocan que en lugar de afectar a los poderosos económicamente, los beneficie, sino que da origen a corrupción administrativa. V. Gunnar Myrdal, *The Challenge of World Poverty. A World Anti Poverty Programme in Outline*, 1970, pp. 228, 243 y 244.

el campo del ensamblaje de automóviles, que en un lapso de diez años hizo establecer más de diez plantas ensambladoras, para un numerosísimo grupo de modelos, y un reducidísimo mercado de vehículos:

las medidas adoptadas por el gobierno a partir de 1970 en relación al control de precios de los vehículos y a la reducción de modelos, son el más claro ejemplo de la ausencia de planificación en el proceso de protección de la industria automotriz efectuado en la década de los sesenta. Queda, en todo caso, por lograr la eliminación de algunas de las plantas ensambladoras y la determinación de un número de modelos reducido, a precios regulados, pues no tiene sentido canalizar el ahorro de los consumidores a la adquisición de lujosos automóviles, en un país en que por la deficiencia de los medios de transporte colectivos, el automóvil es un artículo de primera necesidad cuyo encarecimiento progresivo indudablemente que ha sido un factor esencial en el encarecimiento de la vida⁶⁰.

Ahora bien, la ausencia de obligatoriedad del Plan, en todo caso, no sólo se plantea en relación al sector público nacional y a los particulares, sino que también surge en relación a las entidades político-territoriales-administrativas locales y regionales, es decir, frente a las Municipalidades y a los Estados federados. Conforme a la Constitución, dichas entidades son entidades político-territoriales autónomas⁶¹, y, por tanto, no sujetas a las previsiones dictadas por el Poder Nacional en materia de planificación. Ello implica, que sin la participación política de los Estados y Municipalidades en las labores de formulación del Plan, no puede hablarse de la obligatoriedad del mismo en relación a las actividades de dichas entidades⁶². Dos posibilidades concretas establece la Constitución, de limitación a la autonomía de los Estados y Municipalidades como consecuencia de las actividades nacionales de planificación, y esas son las que puedan resultar de una Ley que el Congreso puede dictar y que hasta 1974 no lo había hecho, “para coordinar la inversión del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional”⁶³, y de una Ley, que tampoco se ha dictado, que establezca “la

60 En el ámbito latinoamericano, al referirse a la industria automotriz, Antonio Casas González señalaba en 1972 como jefe de CORDIPLAN, que “se estima que en América Latina operan hoy día alrededor de cincuenta plantas de ensamblaje para producir cerca de 900.000 unidades, cuando las series de producción mínimas eficientes son del orden de las 100.000 unidades. En consecuencia, este hecho repercute considerablemente en los costos de la fabricación local de las partes y sobre los precios finales a los consumidores”. V. *Industrialización e Integración*, cit., p. 9. Lo dramático de la situación Venezolana puede apreciarse al tener en cuenta que la producción anual es de cerca de 90.000 unidades.

61 Artículo 16, 25 y 29.

62 V. lo indicado en el capítulo 16.

63 Artículo 229. El “situado” es la partida presupuestaria que anualmente se incluye en la Ley de Presupuesto, y que se distribuye entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales, y cuyo monto representa el 15 por 100 del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto.

coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de urbanismo⁶⁴.

La Constitución, por tanto, prevé mecanismos importantes para lograr que el Plan nacional de desarrollo económico y social sea cumplido por los Estados y Municipalidades, pero esos mecanismos han sido ignorados por el Poder Nacional. Pero, además, debe señalarse que la participación de los veinte Estados, de los Territorios Federales, del Distrito Federal y de las Municipalidades existentes en los 178 Distritos de la República⁶⁵, no podría realizarse racionalmente sin el establecimiento de un nivel intermedio entre el Poder nacional y los Poderes locales, de coordinación y ejecución de las actividades del sector público. De ahí el proceso de regionalización iniciado a partir de 1969, que ha llevado en 1972 al establecimiento de los Comités Regionales de Gobierno, con lo cual se ha iniciado la búsqueda de la participación en el proceso de planificación y coordinación del desarrollo de los Gobernadores de los Estados, tal como se analizará en el capítulo siguiente⁶⁶.

Pero la planificación como sistema esencial para la ordenación de las actividades del Estado tampoco ha contado en su desarrollo con la completa y decidida participación del propio sector público y de las instituciones administrativas⁶⁷. En efecto, el Plan debería ser la concreción en programas y proyectos a mediano plazo de las políticas adoptadas por el Gobierno, elaborados coordinadamente por los diversos sectores y regiones y compatibilizados entre sí y en relación a las políticas definidas por la Oficina Central de Coordinación y Planificación. Un esquema de funcionamiento del sistema de planificación con la participación de los sectores y regiones⁶⁸ podría expresarse así:

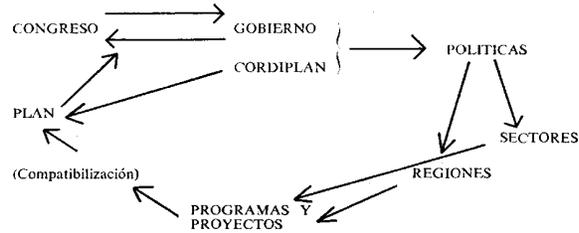
64 Artículo 136,14.

65 En diciembre de 19713 había 178 Distritos en los Estados, 2 Departamentos en el Distrito Federal, 4 Departamentos en el Territorio Federal Amazonas y 3 Departamentos en el Territorio Federal Delta Amacuro

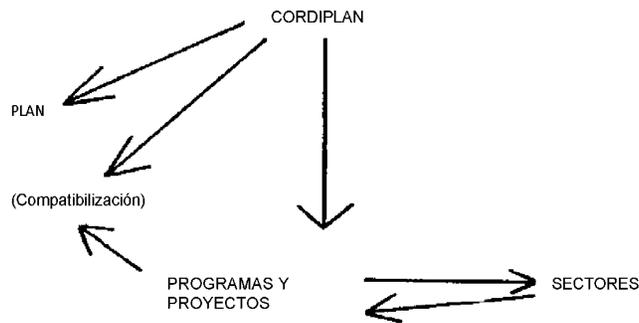
66 V. capítulo 16

67 De ahí el calificativo de actividad “marginal” que M. Rachadell asigna a la planificación de Venezuela. V. el Prólogo al libro de Chi-Yi Chen y Ramón Martín Mateo, *op. cit.*, pp. 7 a 13 y 15.

68 En lo que R. Prebisch denomina creación del Plan “desde abajo”. V. “The System and the Social Structure of Latin America”, en I. L. Horowicz, Josué de Castro y J. Gebrassi (ed.), *Latin American Radicalism*. London, 1969, p. 41.



Sin embargo, hasta el IV Plan de la Nación, 1970-1974, puede decirse que no sólo no existió, previo al Plan ni en su contenido, un proceso de formulación y elaboración de políticas que pudieran guiar a los sectores y regiones en la elaboración de los respectivos programas y proyectos, sino que aquéllos no intervinieron realmente en la elaboración de los mismos. El Plan, durante quince años de planificación en Venezuela, se elaboró por la Oficina Central de Coordinación y Planificación, sin la menor referencia regional, ya que el proceso de regionalización se inicia después de la vigencia del IV Plan y como consecuencia de éste, y con muy poca efectiva participación sectorial en la elaboración de los programas y proyectos, proceso que se realizó casi exclusivamente por la Oficina Central de Coordinación y Planificación. El funcionamiento real del sistema, en contraste con el esquema anterior, podría expresarse así:



En esta forma, los cuatro Planes de la Nación adoptados entre 1960 y 1970 fueron en realidad "Planes de CORDIPLAN" elaborados y adoptados por dicho organismo, y, por tanto, no sólo no fueron "Planes del Gobierno" al no tomar posición formal respecto de ellos el Presidente de la República y el Consejo de Ministros, sino que tampoco fueron "Planes de la Nación" al no estar comprometidas las instituciones políticas y el sector privado a su

ejecución, y ni siquiera llegaron a ser “Planes del Sector Público”, pues éste estuvo marginado de su elaboración⁶⁹.

En el sistema de planificación en Venezuela se hace indispensable por tanto el inicio de un proceso de “desconcentración” de la planificación, para hacer participar en el proceso y comprometerlos en su ejecución, tanto a los diversos sectores como a las diversas regiones, es decir, a las diversas instituciones administrativas que operan en los sectores de actividad pública y en las regiones del país. Para iniciar este proceso de desconcentración de la planificación, algunos pasos previos se han comenzado a adoptar en el campo regional: no sólo se definieron las ocho regiones administrativas en el país a partir de 1969, estableciéndose las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación, integradas al Sistema Nacional de Planificación; sino que durante los años posteriores se ha divulgado la “escala regional” como término ya común en los cálculos y estudios económicos y sociales. En 1972, por otra parte, se crearon los Comités Regionales de Gobierno en cada una de las regiones, integrados por los Gobernadores de Estado, entre cuyas funciones está el vigilar por la ejecución del Plan en la región, lo cual será un paso decisivo en el proceso de desconcentración de la planificación hacia las regiones⁷⁰.

Pero estos pasos que en el ámbito regional prometen contribuir adecuadamente a la desconcentración de la planificación hacia las regiones, y a la participación de los organismos que en ellas operan en el proceso de elaboración y ejecución de los planes, no se han logrado dar en el ámbito sectorial y, por tanto, a nivel nacional. En efecto, siendo la estructura regional un nivel nuevo en la compleja estructura del Estado, ha sido más fácil, relativamente, integrar los diversos organismos locales y nacionales desconcentrados en las tareas regionales: la novedad de la estructura ha facilitado el proceso, sobre todo porque a través de él aún no se han afectado las instituciones políticas locales (estadales y municipales), las cuales, al contrario, han encontrado en la escala regional una forma efectiva de proyectarse más allá de sus estrechas jurisdicciones. Los problemas serios de la regionalización comenzarán a surgir a medida que se consoliden los pasos regionales y se comiencen a afectar los arraigados poderes políticos localistas que alimentan gran parte del funcionamiento del sistema de partidos.

En todo caso, al contrario de lo sucedido hasta ahora en el ámbito regional, como se dijo, en el nivel nacional y, particularmente, en el orden secto-

69 Basta señalar, por ejemplo, que en el sector de desarrollo industrial hasta 1974, no existió una unidad de planificación sectorial en el Ministerio de Fomento, para el desarrollo industrial, por lo que los programas de desarrollo del sector contenidos en los Planes de la Nación no fueron, por ello, realmente elaborados por el sector. Al contrario, fueron básicamente elaborados por CORDIPLAN, con informaciones provenientes de los organismos del sector, ciertamente, pero al margen del sector. Una situación similar se evidenció en el sector de desarrollo agropecuario donde, a pesar de que en el Ministerio de Agricultura y Cría sí existía una Oficina de Planificación, los programas y proyectos contenidos en el IV Plan de la Nación, fueron conocidos por dicha Oficina al publicarse el Plan.

70 V. lo indicado en el capítulo 16

rial, el proceso de desconcentración de la planificación no ha podido llevarse a cabo y, como consecuencia, la participación efectiva de los organismos que operan en los diversos sectores en las tareas planificadoras, ha sido muy deficiente. Para estos organismos, como se ha dicho, la planificación ha sido una actividad marginal⁷¹, y el Plan, un documento elaborado fuera del sector, con el cual no se han sentido comprometidos. Pero es claro que si los organismos de cada sector no han participado efectivamente en el proceso de planificación, ello no ha sido culpa, ni de la ausencia de prisión legal sobre las unidades sectoriales de planificación, que existe desde 1958⁷², ni de la tendencia concentradora de CORDIPLAN; sino, fundamentalmente, de la deficiencia estructural de la Administración Pública.

En efecto, a unas instituciones administrativas que en su estructura y organización no responden, en absoluto, como se ha visto⁷³, a una concepción sectorial, no puede racionalmente exigírseles la participación efectiva en un proceso de planificación sectorial. Si no existe en la administración pública un órgano responsable administrativamente de cada sector, pues en los mismos actúan, paralelamente y con variados poderes, Ministerios, Institutos Autónomos y empresas del Estado, ¿cómo puede con esperanza de resultado positivo, exigírsele a esos mismos organismos, que se coordinen e integren voluntariamente para planificar? Aquí, en nuestro criterio, estamos en una situación materialmente insalvable por la vía de la coordinación voluntaria: o se reforma la estructura administrativa para integrar los sectores de actividad pública, responsabilizando a un Ministro del Gobierno de cada sector y, por tanto, de la conducción de la planificación sectorial dentro del sistema nacional, o, al contrario, nos olvidamos de la planificación y continuará el caos no evidenciado totalmente dado que no se le ha presentado al país situación alguna grave de crisis económica, debido a la dependencia petrolera. Si no hubiera sido por el petróleo y los incalculables beneficios financieros que ha regalado al país, las deficiencias administrativas hubieran sumido en una parálisis completa la maquinaria estatal; y una actitud de despreocupación por la transformación de las estructuras y sistemas administrativos como la que en la situación de abundancia se ha evidenciado, en un momento de escasez de recursos hubiera conducido a la cárcel a nuestros políticos y administradores. Pero los recursos excesivos han escondido la irresponsabilidad administrativa, y por mala y deficiente que haya sido la administración pública, y por corrupta que haya estado la maquinaria administrativa, ese exceso de recursos, a pesar de que muchos se botan y despilfarran, ha dado resul-

71 V. la referencia en la nota número 67 de este capítulo 15

72 El Decreto-Ley número 492 del 30 de diciembre de 1958 mediante el cual se creó a CORDIPLAN, prevé no solamente Oficinas Sectoriales de planificación, sino que distingue las Oficinas Sectoriales básicas de cada Ministerio (arts. 20 y 21), de las Oficinas subalternas a nivel de Direcciones de los Ministerios, en su caso, y de los entes descentralizados (Institutos Autónomos) (art. 21 a.). V. en *Gaceta Oficial*, número 25.850, de 30 de diciembre de 1958, y en CORDIPLAN, *La Planificación en Venezuela*, cit., pp. 11 y ss.

73 V. lo indicado en los capítulos 13 y 14 y en la primera parte del presente capítulo 15.

tados relativos, sobre todo en el orden material y de la construcción de obras públicas.

En todo caso, lo cierto es que a pesar de las previsiones legales y de los pasos iniciados por la Oficina Central de Coordinación y Planificación para lograr la participación sectorial en las tareas de la planificación⁷⁴, sin una transformación radical de la estructura de la administración pública central y descentralizada⁷⁵, la planificación seguirá siendo una actividad marginal para los diversos organismos del sector público; CORDIPLAN tendrá que seguir asumiendo la elaboración del Plan, concentradamente, sacrificando su labor debida a la formulación de las políticas y a la compatibilización del Plan; y la planificación seguirá siendo un ejercicio económico que todos admiran, pero a quien nadie le hace caso. El propio IV Plan de la Nación 1970-1974, en este sentido, tuvo un realismo sorprendente al reconocer expresamente que sin una reforma administrativa su ejecución era imposible⁷⁶; lo que dicho en otras palabras, equivale a señalar que con una administración pública tal como existe en la actualidad, no sólo es imposible ejecutar el Plan sino elaborar planes ejecutables. Y ésta es quizá la enseñanza que el sector público no ha querido aprender de su propia experiencia: que los planes no se ejecutan por las deficiencias de las instituciones (estructuras y sistemas) administrativas; y que estas deficiencias conducen a su vez a la elaboración de planes no ejecutables. Este círculo vicioso podría expresarse así:

74 Uno de ellos fue la promoción de la constitución de los Comités de Trabajo del Consejo de Ministros, por dicho Consejo entre 1969 y 1970: Comité de Integración y Comercio Internacional (COICICOM); Comité de Desarrollo Industrial (CODICOM); Comité de Obras y Servicios Públicos (COISCOM); Comité de Asuntos Sociales (CODASCOM); Comité de Desarrollo Agrícola y "Reforma Agraria (CODACOM); Comité de Transporte (COTRACUM); y Comité de Reforma Administrativa (CORACOM). V. en el libro CORDIPLAN, La Planificación en Venezuela, pp. 27 y ss.

75 En este sentido, por ejemplo, J. R. Galbraith es terminante: "Es inútil imaginarse que un buen plan de desarrollo puede elaborarse o ejecutarse sin un buen gobierno para ello... la primera tarea aquí no es conseguir capital o técnicos, sino de construir órganos competentes en la administración pública." V. *Economic Development in Perspective*. Cambridge, Mass, 1962, p. 18, cit., por Ch. ANDERSON. *Politics and Economic Change in Latin America*, 1967, p. 139.

76 "Las nuevas y difíciles tareas y funciones que se asignan al Estado Venezolano en este IV Plan de la Nación, sólo podrán ser asumidas y ejecutadas exitosamente si paralelamente se procede a realizar una profunda transformación de la anticuada estructura administrativa, de los deficientes sistemas administrativos y de los complicados procedimientos actualmente existentes, para ajustarlos y adaptarlos a las nuevas realidades; y si además, se procede agresivamente a estructurar un estatuto de la función pública y un eficiente sistema de administración de personal, que garanticen un mejoramiento del factor humano de la administración, con sus efectos sobre la eficacia y rendimiento que las tareas de desarrollo exigen." V. IV Plan de la Nación, 1970-1974, cit. 155.



De este círculo vicioso, en nuestro criterio, sólo podría salirse mediante una transformación de la administración pública en función del desarrollo; es decir, mediante la estructuración de una administración pública comprometida con el desarrollo y su planificación, y que, por tanto, pueda ejecutar los planes y elaborar planes (ejecutables) para el desarrollo económico y social del país⁷⁷. En esta forma, el círculo vicioso antes expresado se transformaría en el siguiente:



En definitiva, para poder sobrevivir, la planificación exige que la administración pública se amolde a ella; de lo contrario, mientras se siga planificando con y para una administración pública deficiente y tradicional, no pasaremos de tener una caricatura de planificación⁷⁸.

Pero si bien es cierto que en un país como Venezuela la importancia del sector público para el desarrollo, trae como consecuencia el que con frecuencia se piense que la planificación se reduce a la ordenación y racionalización

77 Cfr., por ejemplo, Fred W. Riggs, "Los Burócratas y el desarrollo político: una concepción paradójica", en J. La Palombara (ed.), *Burocracia y Desarrollo Político*. Buenos Aires, p. 113; H. Jaguaribe, *Economic and Political Development*, Harvard, 1968, p. 14; R. Prebisch, loc. cit., p. 45.

78 En este sentido, en otro lugar hemos señalado que "es la planificación del desarrollo, la que exige mayores reajustes en las estructuras administrativas, pues éstas deben amoldarse al Plan, es decir, es el Plan de Desarrollo el que debe determinar la estructura administrativa adecuada para su ejecución, y no viceversa". V. Allan-R. Brewer-Carías, *Una Revolución para el desarrollo*. Caracas, 1970, p. 33.

de las actividades de dicho sector, ello no debe en ningún caso conducir a considerar que el sector privado, particularmente el no-petrolero, no tenga un papel esencial en el proceso de desarrollo económico y social del país. Al contrario, lo tiene y de gran importancia, por lo que para garantizar la ejecución de los planes por el mismo, debería hacérsele participar en el proceso de planificación. En este campo, sin embargo, pocos progresos efectivos se han logrado, y si bien algunos textos legales prevén la constitución de cuerpos consultivos con participación del sector privado⁷⁹, en este campo no se ha pasado de las buenas intenciones⁸⁰. El sector privado, en general, no participa en las tareas de elaboración del Plan a pesar de los primeros pasos que se han dado en este campo⁸¹ y su participación en la ejecución de los planes es inducida y canalizada por las acciones de fomento y ordenación del Estado. Para el sector privado, en general, el Plan no ha sido “su Plan”, es decir, no ha sido el Plan “de la Nación”, sino el Plan del Estado, al cual se le obliga a cumplir en ciertas áreas, mediante medidas indirectas, particularmente de financiamiento. La planificación democrática; participativa o concertada, en todo caso, todavía es una idea que no ha encontrado materialización por parte del sector público ni interés por parte del sector privado, quien sabe tener otras vías distintas al Plan para presionar y lograr decisiones públicas al margen del Plan, e incluso que se apartan del mismo. En esto consiste la debilidad del Estado en los países en vías de desarrollo.

Pero centrando de nuevo el análisis en los mecanismos para la formulación y ejecución de políticas de desarrollo dentro del sector público, uno de los aspectos que más resalta al constatar la inadecuación de la actividad de la administración pública a los Programas y Proyectos contenidos en el Plan de desarrollo, se sitúa en las relaciones entre el Plan y el Presupuesto, o si se quiere, entre el sistema de planificación y el sistema de presupuesto. En efecto, dentro de un proceso de racionalización y ordenación de las actividades del Estado, las políticas deberían definir las actuaciones del sector público en el largo plazo, el Plan debería ordenar esas actividades en el mediano plazo, y el Presupuesto debería considerarse como la expresión financiera de las actividades públicas en el corto plazo. El Presupuesto, entonces, debería ser la traducción anual en cifras del Plan o, en otras palabras, el instrumento administrativo por excelencia para la ejecución anual del Plan⁸²; sin embar-

79 Cfr. CAP, Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit., Vol. II, pp. 59 y ss.

80 V, Chi-Yi Chen y Ramón Martín Mateo, op. cit., p. 120.

81 Para iniciar la búsqueda de participación del sector privado en las tareas de planificación, en 1971 se crearon las siguientes Comisiones en las cuales se dio participación a la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción (FEDECAMARAS), al Consejo Venezolano de Industriales Metalúrgicos o a la Cámara Venezolana de la Industria Eléctrica Privada; Comisión para la implementación del Plan Manufacturero; Comisión de Estudio sobre el Plan Siderúrgico Nacional, Comisión de Estudio sobre el Plan Petroquímico Nacional; y Comisión para la elaboración de un Plan Nacional de Electrificación. V. CORDIPLAN, *La Planificación en Venezuela*, cit., pp. 87 y ss.

82 Tal como lo sugiere A. Casas González, *La Planificación en Venezuela*, cit., pp. 10 y 11

go, tal como se señaló, de la práctica administrativa y presupuestaria resulta no sólo que el Presupuesto no siempre refleja anualmente las metas y programas del Plan, por la ausencia de la obligatoriedad jurídica de éste para la propia administración y para el Congreso, sino que la técnica presupuestaria aún no está formulada para dar cabal ejecución de los Planes.

En efecto, antes del inicio de la utilización de las técnicas planificadoras, el solo medio administrativo con que contaba el Estado para ordenar y racionalizar los gastos e inversiones del sector público, era el Presupuesto. Este instrumento, por su perspectiva anual y esencialmente de corto plazo, sin embargo no era suficiente ni adecuado para la orientación de un país hacia objetivos de desarrollo económico y social. La visión de largo y mediano plazo debía suministrarla la planificación, y de allí el inicio de los esfuerzos planificadores. Sin embargo, en lugar de que el sistema presupuestario (corto plazo) se amoldara al sistema de planificación adoptado (mediano plazo), aquél, por muchos años, siguió operando autónomamente, ignorando olímpicamente las funciones y exigencias planificadoras. Mientras las Oficinas de Planificación hacían esfuerzos enormes para ordenar y racionalizar las actividades públicas en sectores, programas y proyectos, el sistema presupuestario continuaba formulando anualmente el esquema financiero del sector público, ignorando los sectores y programas, y teniendo como punto de referencia, exclusivamente, los diversos y múltiples organismos administrativos existentes en una anualidad determinada. Nuevamente, la estructura administrativa deformada y deformante, condicionaba y hacía que se le amoldara un sistema de racionalización de recursos como el presupuestario. La evidente contradicción que comenzó a surgir entre los Planes de desarrollo económico y social y los presupuestos anuales, elaborados cada uno aislada y autónomamente, provocó la preocupación surgida en el seno de la CEPAL y difundida por toda América Latina, de amoldar el presupuesto al Plan, a través del denominado Presupuesto-Programa⁸³.

En Venezuela, al mismo tiempo en que se comenzó a preparar el Primer Plan de la Nación a partir de 1958, se inició la preocupación por reorientar el sistema de Presupuesto hacia los objetivos de la planificación. De allí que a partir de 1962 la técnica del Presupuesto-Programa se haya adoptado en una primera fase, al publicarse, como anexo a la Ley de Presupuesto, un Presupuesto por Programas y actividades, lo cual, si bien significó un paso importantísimo de avance en cuanto a la técnica presupuestaria, no logró introducir modificaciones efectivas en relación a la concepción del Presupuesto. Una década después, en la Ley de Presupuesto de 1971, un segundo paso de mejoramiento de la técnica presupuestaria enfocada hacia la utilización del Presupuesto-Programa se produce, al incorporarse a la misma Ley anual de Presupuesto el Presupuesto-Programa, y eliminarse la dualidad que existía hasta esa fecha entre una Ley de Presupuesto concebida en forma tradicional y un anexo contentivo del Presupuesto-Programa. Puede decirse entonces que a

83 V., por ejemplo, Gonzalo Martner, *Planificación y Presupuesto por Programas*, México, 1968; CEPAL, *Las Reformas Presupuestarias para la Planificación en América Latina*, 1967

partir de 1971 se rompe definitivamente con la presentación tradicional del Presupuesto anual, al asignarse todos los recursos previstos en éste, por programas, subprogramas y actividades⁸⁴. Pero si bien la “técnica” de formulación del Presupuesto por Programas puede decirse que ha sido adoptada definitivamente en Venezuela, lo cual permitirá el establecimiento de un control de metas, también puede decirse que, lamentablemente, no ha cambiado la concepción del sistema presupuestario, el cual, a pesar de los programas, sigue alejado del Plan y aferrado a la estructura administrativa tradicional.

En efecto, al iniciarse la formulación de los Programas como anexo a la Ley de Presupuesto en 1962, para la apertura de los programas no se siguió la orientación sectorial del sistema de planificación, sino que se efectuó con una total identificación con la estructura administrativa existente: se cambió la técnica aplicada al presupuesto, pero su concepción, subordinada a las divisiones administrativas en Ministerios, Direcciones y Divisiones, continuó inalterada. Lamentablemente, lo mismo ha sucedido después de la reforma presupuestaria de 1971, donde la concepción del Presupuesto ha continuado aferrada a la estructura institucional, pues los “programas” se formulan, no con criterio sectorial, sino con criterio estrictamente institucional. En definitiva, con la formulación del Presupuesto-Programa a partir de 1971, se utilizó la técnica del Presupuesto-Programa, pero dicha técnica no se orientó realmente hacia la ejecución del Plan ni hacia la integración del sistema de presupuesto con el sistema de planificación, pues los programas siguieron sin coincidir con los programas del Plan, y éste no encontró su forma de ejecución anual en el Presupuesto⁸⁵. De ahí que una de las reformas propuestas después de la efectuada en 1971, haya sido la formulación sectorial de la Ley de Presupuesto en base a la misma concepción sectorial del Plan⁸⁶.

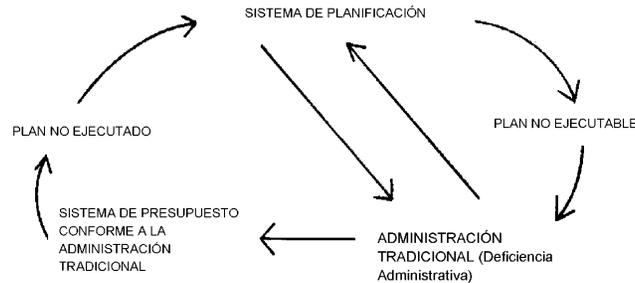
Ahora bien, ha sido precisamente la concepción institucional del Presupuesto, a pesar del Presupuesto-Programa, uno de los elementos que más ha conspirado contra la planificación y, por tanto, contra la ejecución de los planes. En efecto, al formularse el Presupuesto subordinado a la estructura administrativa se asignan recursos a “programas” que se identifican con unidades administrativas existentes y que no coinciden o no responden a las

84 V. las amplias referencias a la Reforma del Sistema de presupuesto en Venezuela, por uno de sus artífices, J. V. Rodríguez Aznar, *Elementos de Economía Presupuestaria* (con un apéndice sobre la Reforma del Sistema Presupuestario Venezolano. Ideas para una Estrategia). Caracas, 1973. Asimismo, v. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Vol. II, pp. 71 y ss.

85 De ahí que se haya señalado que “si bien la técnica del Presupuesto por programas relaciona estrechamente los presupuestos con los planes e insiste en los aspectos sectoriales de los mismos, hasta el presente la formulación de los programas presupuestarios se ha orientado fundamentalmente hacia los niveles institucionales, estableciéndose programas a los organismos más que a los sectores”, CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Vol. II, p. 101. Sobre la reforma de la administración pública para hacer realmente efectiva la reforma presupuestaria y la introducción del Presupuesto Programa, v. José Vicente Rodríguez Aznar, *op. cit.*, pp. 724, y ss.

86 V. CAP, *Informe Sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.* y Vol. II, pp. 100 y ss.

orientaciones del Plan, y se manguan “programas” a los cuales el Plan asigna primera prioridad. Cumplir el Plan en Venezuela implicaría, por ejemplo, la reasignación a otros programas, fundamentalmente sociales, de gran parte de los recursos que, por ejemplo, se orientan por la fuerza del Ministerio de Obras Públicas, hacia tantas obras públicas espectaculares⁸⁷, cuya construcción ha llegado inclusive a caracterizar a Venezuela como país “nuevo rico” en el mundo, desde los años cincuenta. Sin embargo, ante la necesaria reforma del sistema de Presupuesto, también se está frente a un círculo vicioso, cuyo elemento clave es la administración pública defectuosa y tradicional no estructurada para el desarrollo ni para la ejecución de planes, y que puede expresarse así:



En todo caso, debe tenerse presente que el Presupuesto, aparte de su necesaria formulación sectorial en el futuro, requerirá también de una formulación institucional, y hasta tanto las instituciones administrativas mismas no se reformulen, aquél seguirá subordinado a la estructura administrativa tradicional, y así continuará siendo un elemento conspirativo contra la planificación.

Pero las fallas y deficiencias de los sistemas administrativos para la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo no se agotan en los siste-

87 “Y cualquiera puede imaginarse —decíamos en otro lugar— lo que es luchar contra un Ministerio que normalmente maneja un quinto del Presupuesto, imponiendo políticas a los demás Ministerios. ¿Por qué, por ejemplo la existencia de las llamadas “bellas durmientes” en una célebre campaña de El Nacional, para referirse a las obras públicas de vialidad y edificios (hospitales y liceos, por ejemplo) que no se habían puesto en funcionamiento después de años de construídos? Simplemente, porque el Ministerio constructor construía por su cuenta, sin contar con que un hospital requiere de instalaciones médicas —no previstas en el mismo presupuesto— con que un liceo necesita alumnos que posiblemente en la región donde se construyó no existían.” V. Allan. Brewer-Carías, “Administración Pública para el Siglo XXI”, loc. cit., pp. III-7. En este mismo sentido, el testimonio de un exministro de Hacienda en Venezuela es elocuente: “en términos reales el Ministerio de Obras Públicas —MOP— es el órgano de presión más poderoso del gobierno. Del MOP se puede decir, sin temor a exagerar, que es un Estado dentro del Estado. Un Estado con fines propios que logra imponer a su antojo y que ordinariamente sobrepone a los de la planificación nacional”. V. Pedro R. Tinoco, *El Estado Eficaz*. Caracas, 1973, p. 59.

mas de planificación y presupuesto, si bien éstos son los más importantes, sino que inciden en otros sistemas instrumentales para el funcionamiento de la administración pública.

En efecto, los sistemas de planificación y presupuesto requieren, para poder instrumentarse, de información adecuada. Pero en la actualidad ésta es casi inexistente o muy deficiente⁸⁸; el sistema estadístico no responde a las exigencias de la planificación y los indicadores económicos que se definen en el país difieren según que provengan del Banco Central de Venezuela o de la Oficina Central de Coordinación y Planificación⁸⁹. En la Administración Central, por otra parte, puede decirse que no existe un sistema de contabilidad pública. Sólo la Contraloría General de la República, a los solos efectos del control fiscal, lleva una contabilidad nacional; pero el Ejecutivo Nacional está en la imposibilidad de saber por su propia cuenta cuál es su estado contable en un momento determinado, es decir, aun cuando parezca “inverosímil”, el Ejecutivo Nacional en Venezuela no ha llevado una contabilidad moderna destinada a conocer los costos reales de sus actividades⁹⁰. Y sin una contabilidad gubernamental, realmente no se puede poner en vigencia efectivamente la ejecución de los presupuestos-programa, que requieren la vincu-

88 Cfr. CH. Anderson, *op.cit.*, p. 135

89 En este sentido, es elocuente lo señalado por el Jefe de CORDIPLAN en 1972: “Como en toda planificación, es en la metodología donde se aprecia más de cerca las dificultades y las limitaciones. Entre ellas, cabría mencionar en primer lugar las estadísticas, siempre insuficientes, siempre incompletas. Pocas series históricas que alcancen a los diez años sin interrupciones, cifras erráticas que desconciertan las proyecciones, ausencia de adecuadas correlaciones suficientemente actualizadas, para fundamentar las hipótesis y las ecuaciones de cálculo, evidencias matemáticas de la poca confiabilidad de las fuentes estadísticas y, en general, todos los escollos que son ya lugar común en la planificación global y sectorial en todos los países, particularmente los de nuestro continente, han venido apareciendo también en la metodología venezolana.” “Mención especial merece el caso de las cuentas nacionales. En Venezuela hay dos organismos que las calculan por separado, el Banco Central de Venezuela y CORDIPLAN. A pesar de los numerosos puntos de coincidencia, siempre ha habido discrepancias por diversas razones, tales como la adopción de diferente base para la determinación de índices cronológicos de proyección. Constantemente se trabaja en el perfeccionamiento del método y recientemente, con el advenimiento de nuevas pautas metodológicas de las Naciones Unidas, se está concentrando el esfuerzo en la unificación de los sistemas”. V., Antonio Casas González, *La Planificación en Venezuela, cit.*, pp. 11 y 12 Cfr. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Vol. II, pp. 111 y ss.

90 La expresión es de Pedro R. Tinoco H., *op. cit.*, p. 21. El ex-Ministro de Hacienda agrega que “la única contabilidad general que lleva se limita a la anotación, en forma elemental, de los diversos ingresos y egresos de caja. La contabilidad general es llevada, ciertamente, por la Contraloría General de la República; pero solamente con el propósito de controlar la legalidad del gasto, es decir, de verificar la correcta imputación del gasto a la partida respectiva, según su objeto, y con el propósito de que no se excedan los límites establecidos en el presupuesto a cada categoría de gasto”. *Idem*, p. 21. Cfr. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Vol. II, pp. 141 y ss.

lación del gasto a la meta programática, y una correcta estimación de los recursos que han de asignarse a cada programa⁹¹.

Otros sistemas, como el del personal al servicio del Estado, también deben destacarse. En Venezuela, la administración del personal público es sólo a comienzos de la década de los sesenta cuando comienza a racionalizarse, y a pesar de los progresos alcanzados en la década pasada, hay que tener en cuenta que fue sólo en septiembre de 1970 cuando se promulgó la Ley de Carrera Administrativa, después de haber estado diez años depositada, sin haber sufrido mayor discusión, en las Cámaras Legislativas. Lo que ha podido haber sucedido hace más de diez años, es decir, la aprobación de la Ley de Carrera Administrativa, se pospuso irracionalmente y, por ello, aún habrán de transcurrir al menos diez años más para comenzar a percibir realmente sus efectos modernizadores sobre el sistema de administración de personal⁹².

Ahora bien, en éste y en los capítulos precedentes, hemos hecho referencia a algunas fallas y deficiencias que presenta la organización y funcionamiento de la administración pública en el ámbito nacional. Dichas fallas y deficiencias, y las exigencias para su transformación, se presentan indudablemente con características peculiares y situaciones aún más dramáticas, que es necesario también analizar, en el ámbito local.

91 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, "Administración Pública para el Siglo XXI", *loc.cit.*, pp. III-7

92 Cfr. Allan-R. Brewer-Carías, *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*, Caracas, 1971, p. 58.

CAPÍTULO 16.

LA BÚSQUEDA DE UN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL Y URBANO FRENTE AL FEDERALISMO Y MUNICIPALISMO DECADENTE: LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

Una de las características fundamentales del Estado Venezolano desde el punto de vista institucional es el de la excesiva centralización. Es decir, la excesiva concentración del poder político, administrativo y jurídico en la Administración Nacional, el cual no es compartido por los “Estados” de nuestra Federación ni por las Municipalidades que existen en los Distritos en que aquéllos están divididos. Sin embargo, esta situación de excesiva centralización, que hoy aparece como evidente en el campo político y administrativo y que ahonda el abismo que existe entre el ciudadano y los gobernantes, no siempre ha sido igual; es más, como hemos señalado, puede decirse que es un producto del presente siglo¹.

En efecto, al declararse la independencia de los países latinoamericanos de España a comienzos del siglo XIX, puede decirse que el sistema administrativo de las nacientes Repúblicas del Nuevo Mundo era completamente descentralizado: las Provincias que formaban la Capitanía General de Venezuela tenían el poder local, y el más claro ejemplo de ello lo configuró la Declaración de Independencia del 19 de abril de 1810 por el Cabildo de Caracas y la invitación que formuló a los demás Cabildos o Ayuntamientos de América Latina para la formación de aquella gran confederación americano-española soñada por los notables locales². Por otra parte, fueron siete las Provincias de la Capitanía General de Venezuela las que constituyeron la República Federal del año 11³, y fue el poder local-federal que ese texto con-

1 V. Lo indicado en el capítulo 6

2 V. Lo indicado en el capítulo 6, particularmente las referencias en nota número 5

3 La “Constitución Federal para los Estados de Venezuela” del año 1811, se formuló en base a un “pacto Federal” entre los “representantes de Margarita, de Mérida, de Cumaná, de Barinas, de Barcelona, de Trujillo y de Caracas en Congreso General”, y quedó abierta a la adhesión de las “provincias de Coro, Maracaibo y Guayana”. V. Preámbulo y artículo 128, en Luis Mariñas Otero, *Las Constituciones de*

sagró⁴ el que marcó el inicio de un sistema de gobierno descentralizado en Venezuela, en el cual, a pesar de las propuestas del Libertador, el poder quedó alojado en las Provincias-Ciudades, siendo el gobierno central una entelequia. A esta debilidad del poder central, el propio Libertador atribuyó la caída de la Primera República en 1812.

Las guerras de independencia que se extienden hasta 1824, si bien hicieron inaplicables, formalmente, los textos constitucionales de 1811, 1819 y 1821, consolidan los poderes de los caudillos militares, regionales y locales bajo cuyas tropas se habían ganado y perdido batallas. La Provincia-Ciudad-Estado que había quedado como legado de la época colonial, se consolidaría con el agregado militar fáctico, que no sólo permitió desconocer Constituciones, como sucedió respecto al texto de 1821 por la Municipalidad de Caracas y el poder militar de Páez⁵, sino que inclusive llegó a poner en duda y discusión la autoridad del Libertador⁶.

En la Constitución de 1819, si bien su tendencia teórica, por las presiones del Libertador⁷ fue por el establecimiento de un sólido poder central⁸, la división de la República en Provincias⁹ a cargo de “un Gobernador sujeto inmediatamente al Presidente de la República” y el establecimiento de “municipalidades” en los Departamentos (divisiones de las Provincias) con atribuciones propias, inclusive de proponer el nombramiento del Gobernador de la Provincia, que correspondía a los “miembros municipales” electos por votación¹⁰, indudablemente que contribuyó a consolidar el Poder regional local de los caudillos militares, quienes sustituyeron a la aristocracia criolla colonial en el control de los organismos locales¹¹. La Constitución de 1821, al

Venezuela. Madrid, 1965, pp. 126 y 143. En las citas sucesivas, todas las referencias a los textos constitucionales se harán en relación a esta obra.

- 4 En esta forma puede decirse con Humberto La Roche que “el federalismo venezolano fue una consecuencia de la tradición histórica..., fue un sistema que no olvidó la autonomía de las provincias para consustanciarla con la nueva forma del Estado Venezolano”, en *El Federalismo en Venezuela* (separata). Maracaibo, 1973, p. 563.
- 5 V. lo indicado en las notas números 61 y 65 del capítulo 6. Posteriormente, el movimiento de *La Cusiata* consolidaría el poder de Páez y provocaría la separación de Venezuela de la Gran Colombia.
- 6 Tal como sucedió en el denominado Congreso de Cariaco, que provocó el fusilamiento de Piar. V. lo indicado en el capítulo 6.
- 7 V. las referencias respecto del Discurso de Angostura en notas números 43 y ss. del capítulo 6.
- 8 De allí la declaración del artículo 1.º (Título II), de la Constitución de 1819: “La República de Venezuela es una e indivisible”, *loc. cit.*, p. 166.
- 9 Las provincias en que se dividía el territorio de la República en la Constitución de 1819 fueron básicamente las mismas referidas en la Constitución de 1811: Barcelona, Barinas, Caracas, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo, V. artículo 2.º, Título I, Sección primera, *loc. cit.*, p. 166.
- 10 Artículos 1.º, 2.º y 4.º de la Sección segunda del Título IX de la Constitución de 1819, *loc. cit.*, p. 183.
- 11 En la época colonial inmediatamente anterior a la Independencia, la aristocracia criolla, como clase privilegiada, “había monopolizado el derecho a los cargos concejiles” (v. Jesús González Cabrera, Caracas y su Régimen Municipal. Caracas,

unir los “territorios de Colombia (Nueva Granada) y Venezuela en la República de Colombia”, formalmente centralizó aún más el Gobierno del nuevo Estado, el cual se dividió en Departamentos pero con “una administración subalterna dependiente del gobierno nacional”¹²; sin embargo, la situación de guerra que todavía continuaba, el poder de los caudillos militares regionales y los poderes de las autoridades civiles municipales, desde el primer momento conspiraron contra este texto y su pretendida centralización¹³, hasta que lograron, por sobre los deseos del Libertador e inclusive expulsándolo de Venezuela, la separación de ésta de la República de la Gran Colombia y la formación en 1830 de la República de Venezuela.

Tal como se ha dicho, la elaboración del texto constitucional de 1830 que no configuró ni una república “centralista” ni “federal”, sino un pacto “centro-federal”¹⁴, estuvo nuevamente signada por las discusiones en torno a centralismo o federación, y para transacción del conflicto, sus redactores indudablemente se inspiraron en el texto de la Constitución de Cádiz de 1812¹⁵: se dividió el país en Provincias¹⁶, en las cuales funcionaba una Diputación Provincial compuesta por Diputados electos, y cuyo “régimen superior político” estaba a cargo de “un Gobernador dependiente del Poder Ejecutivo” nombrado a proposición de las Diputaciones¹⁷. Las Provincias se dividieron

1961, p. 62, cit., por Julio Castro Guevara, *Esquema de la evolución municipal en Venezuela*. Caracas, 1968, p. 57), y ello le permitió asumir el poder local, al declararse la independencia. V. lo indicado en el capítulo 6. Sin embargo, la lucha social que condenó a los blancos y mantuanos durante las guerras de independencia, provocó la toma de posición en los cuerpos municipales por los del “partido” del caudillo regional-militar correspondiente. Tal como señala L. Vallenilla Lanz, “Durante algunos años más lucharán los Cabildos por sus antiguas prerrogativas, pretenderán asumir como antaño la representación de los intereses comunes y aun los generales del país, pero sucumbirán al fin ahogados bajo el poder avasallador del caudillismo que surgía por evolución regresiva del seno de la revolución, no quedando sino como supervivencias de un organismo social hondamente transformado...”, *Disgregación e integración*. Caracas, p. 100, cit., por J. Castro Guevara, *op. cit.*, p. 61.

- 12 Artículo 6.º de la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia, de 1821, *loc. cit.*, p. 196. V. lo indicado en nota número 61 del capítulo 6.
- 13 V. lo indicado en el capítulo 6, particularmente nota número 59
- 14 V. lo indicado en el capítulo 6, particularmente nota número 73
- 15 Cfr. J. M. Casal Montbrun (Estudio Preliminar), *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*, Tomo II, Vol. I. Caracas, 1972, pp. 23 y 32. Sobre las implicaciones de la Constitución de Cádiz en el Régimen local español. V. S. Martín-Retortillo y E. Argullol, “Aproximación histórica al tema de la descentralización 1812-1931”, en S. Martín-Retortillo y otros, *Descentralización administrativa y Organización Política*. Madrid, 1973, Tomo I, pp. 43 y ss.
- 16 Las provincias que adoptaron la Constitución de 1830 fueron las siguientes: Cumaná, Barcelona, Margarita, Caracas, Carabobo, Coro, Mérida, Barinas, Apure y Guayana. La Ley sobre el Régimen y Organización de las provincias, decretada conforme al artículo 5.º de dicho texto (*loc. cit.*, p. 224), estableció, sin embargo, división del territorio nacional en 13 provincias (cfr. la referencia en J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, p. 123).
- 17 Artículos 156, 161,4.º y 170 de la Constitución de 1830, *loc. cit.*, pp. 246, 247 y 249

en cantones y parroquias, y en cada cantón la Ley atribuyó la autoridad gubernativa y económica a los “jefes políticos” designados por el Gobernador, quienes presidían los “Concejos Municipales”, integrados a su vez por alcaldes y concejales designados por las Diputaciones Provinciales¹⁸. En esta forma, el pacto centro-federal disminuyó la autonomía municipal que el texto constitucional de 1819 consagró en beneficio de las Diputaciones Provinciales, donde se alojó el poder de los caudillos regionales para, inclusive, discutir el poder central¹⁹. La transacción centro-federal del texto de 1830, sin embargo, no satisfizo ni a los que propugnaban un gobierno centralista ni a los que buscaban la consolidación de un sistema completamente federal, y en la llamada Revolución de las Reformas contra el Presidente Vargas los federalistas insistían en lo inoperante de la organización Provincial y propugnaban la transformación de las Provincias en Estados y de las Diputaciones Provinciales en Legislaturas²⁰. Los años de la República durante la vigencia de la Constitución de 1830, en todo caso, continuaron bajo el conflicto de los poderes regionales-caudillistas-militares contra El recién creado poder civil-nacional²¹. El conflicto, en definitiva, llevó a la reforma constitucional de 1857, en la cual, con la pretensión de resolver las tensiones centralistas y federalistas²², se optó por eliminar las Diputaciones Provinciales y erigir en

18 Julio Castro Guevara, *op.cit.*, p. 68

19 En la Memoria de la Secretaría de Interior y Justicia de 1832 se denunció, en efecto, cómo las Diputaciones de Caracas y Mérida traspasaron los límites establecidos por la Constitución en “escandalosa infracción” arrogándose funciones atribuidas al Poder Legislativo Nacional. V. las referencias en J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, anexo 13 del Estudio Preliminar, p. 117.

20 V. el Manifiesto de la Revolución de las Reformas de 1835, en J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, pp. 47 y 123. En dicho documento se calificaba a la Constitución de 1830 como “inadecuada a nuestras circunstancias y adversa a los deseos manifestados por el pueblo, inventándose un sistema mixto y contradictorio desconocido hasta entonces y que solo pudo tener por objeto halagar las ideas y miras del Ejecutivo reinante”, *idem*, p. 123.

21 Por ejemplo, es de destacar el rechazo del Presidente José Gregorio Monagas al Proyecto de Ley sobre Organización del Régimen Interior de la República en 1853, que buscaba reforzar el poder de las Diputaciones Provinciales, alegando que se afectaba “el principio centro-federal” y “se limitaban las facultades del Poder Ejecutivo”. V. las referencias en J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, pp. 48 y 124 y ss.

22 En su Mensaje al Congreso en 1857 el Presidente J. T. Monagas planteaba la necesaria reforma de las instituciones políticas y, por ende, de la Constitución, alegando que el texto de (1830) establecía “un sistema complicado de Gobierno, que participaba del régimen central al mismo tiempo que del régimen federal fió a las Diputaciones provinciales toda la parte Legislativa del poder municipal y a los gobernadores la parte ejecutiva de ese mismo poder; pero hizo a las Diputaciones además de responsables de sus actos, dependientes del Congreso General, y a los gobernadores dependientes del Poder Ejecutivo... Tan extraña combinación produjo, desde el principio, el desorden que acompaña siempre a la confusión de los derechos y deberes... prevaleciendo el elemento centralizados en pugna siempre con el elemento llamado federal, que surgía de cuando en cuando... Pero lo peor de esta equívoca combinación consiste en que, aun cuando hubiera sido verdaderamente independiente el poder municipal, la Constitución lo centraliza también en las Diputaciones y gobernadores contra su peculiar naturaleza... Se estableció de este modo un poder, que se ha creído federal, con los elementos del poder municipal, a

su lugar un “Poder Municipal”²³. En esta forma, en las Provincias, el “régimen político” quedó a “cargo de un Gobernador dependiente y de libre nombramiento del Poder Ejecutivo” y en los Cantones (divisiones de las Provincias) el Poder Municipal se ejercía “por los Concejos Municipales” a quienes correspondía el “Gobierno de los cantones y parroquias en lo económico y administrativo”, compuestos por funcionarios electos²⁴. La lucha del poder central contra las apetencias regionales- federales-caudillistas se pretendió resolver a favor del poder central, asfixiando el poder de las Provincias y creando el Poder Municipal²⁵; en definitiva, sesgando la aspiración a un federalismo progresivo que los constituyentes de 1830 buscaron, lo cual explica, entre otros factores, la precaria vigencia de la Constitución de 1857²⁶.

La Constitución de 1858, en esta forma, significó una vuelta al espíritu del texto de 1830: adoptó de nuevo una forma mixta, tratando de conjugar los intereses del gobierno central con los regionales, pero controlando el ahora “Poder Municipal”²⁷. En dicho texto se integró todo el sistema de gobierno regional (provincias, cantones y parroquias) en un Poder Municipal que se ejercía “por una Legislatura y un Gobernador en la Provincia; por un Concejo y un Jefe Municipal en los Cantones, y por los demás funcionarios y corporaciones que establezca la legislatura provincial”²⁸. Los Gobernadores, sin embargo, eran electos por votación universal, directa y secreta, aun cuando actuaban “como agentes del Poder Nacional”²⁹. Con el texto de 1858, aun cuando también se buscaba establecer una transacción con la fórmula mixta³⁰, indudablemente que los poderes locales salieron fortalecidos tanto a nivel de las Legislaturas Provinciales como de los Concejos Cantonales: el caudillismo regional federalista había llegado a su apogeo de poder político y

expensas de los pueblos, que no han gozado del beneficio de ninguno y sólo han sufrido el atraso y los perjuicios que eran consiguientes a semejante desorden”. V. en J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, pp. 130 y 131. *Cfr.* nota número 96 del capítulo 6.

- 23 “El poder Público se divide para su administración en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal. Cada uno de estos poderes ejercerá las atribuciones que le señalan la Constitución y las leyes, sin excederse de sus límites”, artículo 6.º, Constitución de 1857, *loc. cit.*, p. 258.
- 24 Artículos 85, 86 y 88 de la Constitución de 1857, *loc. cit.*, pp. 270 y 271
- 25 Sobre el significado de la creación del Poder Municipal en 1857. V. Julio Castro Guevara, *op. cit.*, pp. 71 y ss. Las facultades autonómicas del Municipio se ampliaron en la Ley sobre Poder Municipal del mismo año de 1857, *ídem* pp. 72 y ss.
- 26 V. J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, p. 50.
- 27 *Cfr.*, *ídem*, p. 51. En el texto de 1858, “el Poder Público se divide en Nacional y Municipal”, y el Nacional “se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, *loc. cit.*, p. 280
- 28 Artículo 122, *loc. cit.*, p. 295
- 29 Artículos 11, 135 y 137, *loc. cit.*, pp. 280 y 297.
- 30 Producto, según la acertada opinión de J. M. Casal Montbrun, de “Una oligarquía que juega al federalismo para evitarlo”, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, p. 51.

sólo faltaban las guerras federales para que se consagrara formalmente la Federación en Venezuela³¹.

En efecto, la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1864 “reunió” 20 Provincias que se declaraban “independientes” y “reconocían recíprocamente sus autonomías”³², con lo cual quedaba consolidado el pacto regional-caudillista-federalista que daba soporte al Estado Nacional y al Poder Central³³, y que se manifestó particularmente en la organización de las fuerzas armadas. Estas estaban formadas por “la milicia ciudadana que organicen los Estados”, compuesta “con individuos voluntarios, con un contingente proporcionado que dará cada Estado, llamando al servicio a los ciudadanos que deban prestarlo conforme a sus leyes”, no pudiendo en ningún caso el Gobierno nacional “situar en un Estado fuerza ni Jefes militares con mando, aunque sean del mismo Estado, ni de otro, sin el permiso del Gobierno del Estado en que se deba situar la fuerza”³⁴. La ausencia de un Ejército Nacional y la consolidación de las milicias regionales irregulares bajo el comando de los Caudillos regionales daba, a través de este pacto de señores regionales-feudales, soporte al poder nacional³⁵; y sólo será a comienzos de este siglo cuando mediante la formación de un Ejército Nacional, Gómez integrará por la fuerza de las armas a la República³⁶. El federalismo, desde el punto de vista administrativo, tal como tanto se ha dicho, fue ciertamente una ficción y una farsa³⁷ que no impidió al Poder Nacional intervenir en la administración de los Estados; pero desde el punto de vista político-militar, muy lejos estuvo de ser irreal; al contrario, fue la base de sustentación de una República disgregada y dividida en feudos regionales.

En la organización política de 1864, en todo caso, el constituyente ignoró al Poder Municipal, quedando en poder de los Estados el establecimiento de “las reglas fundamentales de su régimen y gobierno interior”³⁸. Fue sólo en el texto constitucional de 1893 cuando por primera vez, dentro del sistema federal, se consagró “la autonomía del Municipio y su independencia del

31 V. lo indicado en el capítulo 6

32 Esta expresión la consagraron todos los textos constitucionales hasta 1961, cuando la Constitución vigente la cambió: “Los Estados son autónomos e iguales como entidades políticas”, artículo 16. Los Estados que formaron la República Federal de 1864 fueron los siguientes: Apure, Aragua, Barcelona, Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Cojedes, Coro, Cumaná, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturín, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy.

33 V. lo indicado en el capítulo 6, particularmente en su nota número 111

34 Artículos 94 y 100 de la Constitución de 1864, loc. cit., p. 319.

35 V. lo indicado en el capítulo 6

36 V. lo indicado en el capítulo 7

37 V. las referencias en nota número 119 del capítulo 6. *Cfr.* además, J. M. Casal Montbrun, op. cit., tomo II, Vol. I, pp. 56 y ss.; y Humberto J. La Roche, op. cit., p. 573. De allí que se haya hablado de las “-Repúblicas Federales centralizadas” respecto de las latinoamericanas: V. William S. Stokes, “The Centralized Federal Republics of Latin América”, en Peter G. Snow, *Government and Politics in Latin America*. N. Y., 1967, pp. 158 y ss.

38 Artículo 13;2 de las Constituciones de 1881 Y 1891, loc. cit., pp. 349 Y 374

poder político del Estado en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo”³⁹; independencia que se estableció posteriormente, también expresamente, respecto del Poder Federal⁴⁰. A partir de 1904, en todo caso, constitucionalmente se estableció la autonomía municipal, no de los Municipios, sino de los Distritos en que se dividían los Estados “cuyas Municipalidades” eran entonces las autónomas, situación que se mantuvo hasta la Constitución de 1953⁴¹.

En cuanto a la organización federal, si bien desde el punto de vista político-regional tuvo vigencia mientras los caudillos regionales dominaron el país, como consecuencia de la integración política que el dictador J. V. Gómez realizó dictatorialmente del país⁴², aquella perdió toda vigencia. Administrativamente, durante el siglo XIX había sido una entelequia formal que encubría una Administración centralizada, y al perder su único objetivo — pacto de descentralización político-regional-caudillista—, a partir de las primeras décadas del siglo XX, no ha tenido real vigencia, siendo el ropaje formal de un Estado centralizado administrativa y políticamente hablando. En este sentido estimamos importante insistir en torno a los aspectos políticos y administrativos de la Federación, pues las apreciaciones tan generalizadas relativas a su carácter ficticio⁴³ deben aplicarse sólo a la concepción de Federación como fórmula de descentralización administrativa. Ciertamente, la Federación no significó descentralización, sino que su contenido se violó desde el inicio: los caudillos de turno en el poder desarrollaron una política administrativa de carácter meramente centralista; pero ello, indudablemente, a cambio de la descentralización político-militar. En este último aspecto todo lo contrario de una ficción, la federación fue una realidad, con enorme arraigo histórico, ligada al caudillismo y al latifundismo regional. Desaparecidos éstos por la concentración del poder militar y del latifundio en torno a Gómez, la Federación entonces pasó a ser un mero recuerdo histórico de las luchas civiles del siglo XIX; y ello lo reconoce la propia Constitución de 1961, al disponer que “La República de Venezuela es un estado federal, en

39 Artículo 13,2 de la Constitución de 1893; artículo 13,3 de la Constitución de 1901; artículo 73 de la Constitución de 1904; artículo 12,3 de la Constitución de 1909; artículo 19,4 de las Constituciones de 1914, 1922; Y artículo 14 de las Constituciones de 1925, 1928, 1929, 1931, 1936 y 1945, *loc. cit.*, pp. 397, 424, 455, 484, 539, 581, 612, 648, 684, 720, 757 y 795, respectivamente.

40 Artículo 14 de la Constitución de 1936, *loc. cit.*, p. 757

41 Artículo 7,3 de la Constitución de 1904, *loc. cit.*, p. 455. Artículo 109 de la Constitución de 1953, *loc. cit.*, p. 855. En la Constitución de 1961 se consagró la autonomía de los “Municipios”, pudiendo éstos ser “agrupados en Distritos”. Artículos 25 y 28. Mediante la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, mientras no se dictara la Ley Orgánica del Poder Municipal, se mantenía en vigencia el régimen anterior a 1961 (el de la Constitución de 1953), por lo que hasta 1974 la autonomía Municipal existía a nivel de “Municipalidades” en los Distritos y no a nivel de los Municipios, que eran meras divisiones administrativas de aquéllos.

42 V. lo indicado en el capítulo 7

43 V. las referencias en notas número 119 del capítulo 6 y 37 del presente capítulo 16

los términos consagrados por esta Constitución”, lo que equivale a decir muy poco⁴⁴, como se verá más adelante.

En el orden político venezolano, sin embargo, el año 1936 tuvo una enorme importancia, tal como ya hemos tenido oportunidad de señalar, lo cual también se aplica a la evolución, posterior a esa fecha, de la forma del Estado venezolano. En efecto, el Estado que emerge de la dictadura de J. V. Gómez, indudablemente que no fue ni la sombra del que había sido fácil presa del Dictador: no sólo aparecía ahora integrado políticamente, sino que, debido a los recursos fiscales provenientes del petróleo, aparecía como una entidad de un enorme poder económico. Por otra parte, la política administrativa de la dictadura, siguiendo la orientación de los gobiernos de la segunda mitad del siglo XIX, había sido progresivamente centralista, de manera que en las sucesivas reformas constitucionales, se le fueron quitando o limitando poderes a los entes locales: los Estados y Municipalidades. A pesar de la forma “federal”, el Estado de 1936 era un Estado completamente centralizado, y si bien la justicia permanecía en cierta forma en poder de los Estados, la Constitución de 1945 dio el golpe de gracia a la descentralización, al nacionalizarse las actividades judiciales⁴⁵. Había, sin embargo, competencias propias de los Estados, de las Municipalidades y del Poder Nacional (Federal), correspondiendo a los Estados toda competencia “no delegada expresamente al Poder Central”⁴⁶, con lo que se consagraba una especie de poder residual tácito a favor de los Estados. En 1953, sin embargo, el proceso centralizador, de nuevo bajo otra dictadura militar, llevó a norma constitucional el principio contrario: correspondía al Poder Nacional “toda materia que la presente Constitución no atribuya a los otros Poderes”⁴⁷, con lo que se reducía la competencia de los Estados, con carácter restrictivo y se ampliaba la competencia del Poder Nacional con las atribuciones residuales. Esta situación, ciertamente, se invirtió nuevamente en la Constitución de 1961, la cual, si bien atribuyó a los Estados “todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal”⁴⁸, consagró expresamente el principio de los “poderes implícitos” a favor del Poder Nacional, al precisar que corresponde a éste “toda otra materia- que la presente

44 Artículo 2°. V. la Exposición de Motivos de la Constitución sobre el significado de la expresión de este artículo sobre la federación, en Revista de la Facultad de Derecho, número 21. Caracas, 1961, p. 375 y los debates de la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución en *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*, tomo I, Vols. I y II. Caracas, 1971

45 Mediante el artículo 15,7, los Estados convinieron por primera vez, en “reservar al poder Federal...” “todo lo relativo a la Administración de Justicia y al Ministerio Público en el territorio Nacional”, *loc. cit.*, p. 796. Sobre la importancia de esta “nacionalización de la Justicia” en el esquema federal venezolano. V. Humberto J. La Roche, *op. cit.*, pp. 578 y ss.

46 Esta norma consagrada en la Constitución de 1864 (art. 12) se mantuvo en todos los textos constitucionales posteriores hasta 1953

47 Artículo 60,29, *loc. cit.*, p. 911

48 Artículo 17,7

Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda *por su índole o naturaleza*⁴⁹.

Ahora bien, conforme al régimen de la Constitución de 1961, ¿cuál es la situación real de la forma federal del Estado en Venezuela a comienzos de la década de los setenta?, o si se quiere, ¿cuál es el alcance y realidad de las autonomías locales —estatales y municipales— frente al poder central? Dos aspectos están envueltos en las respuestas a estas preguntas: el estudio de la organización “federal” de la República en “Estados”, y la realidad de la “autonomía municipal”, lo cual intentaremos hacer separadamente.

Cualquier análisis somero de la normativa Constitucional en lo que se refiere a la diferenciación del “Poder Público” en “Poder Nacional” y “Poder de los Estados” o “Poder Estadal”⁵⁰, evidentemente que conduce a la apreciación de que la organización “estadal” está minimizada, en cuanto a atribuciones y facultades, en relación a las que se asignan al Poder Nacional. En efecto, dentro de las potestades asignadas a los Estados⁵¹, a los que se considera “autónomos e iguales como entidades políticas”⁵², están: la organización de sus poderes públicos⁵³; la organización de sus Municipios y demás entidades locales⁵⁴; la administración de sus bienes, la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan⁵⁵, y la utilización del crédito público⁵⁶; la organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal⁵⁷; y las materias que el Poder Nacional “descentralice” a favor de los Estados⁵⁸.

49 Artículo 136,25. V. en relación a lo novedoso de esta disposición en Humberto J. La Roche, *op. cit.*, p. 591. Una aplicación del criterio contenido en esta norma puede encontrarse en nuestro libro, Allan-R. Brewer-Carías, *Aspectos Institucionales del Transporte y Tránsito en el Área Metropolitana de Caracas*. Caracas, 1971, pp. 72 y ss., y 82.

50 V. artículos 17 y 118, por ejemplo.

51 Los Estados son 20: Anzoátegui, Apure, Aragua, Barinas, Bolívar, Carabobo, Cojedes, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Monagas, Nueva Esparta, Portuguesa, Sucre, Táchira, Trujillo, Yaracuy y Zulia.

52 Artículo 16

53 Lo que conlleva la regulación de las relaciones entre el Poder Legislativo Estatal (atribuido a las Asambleas Legislativas) y el Poder Ejecutivo Estadal (atribuido a los Gobernadores), conforme a las orientaciones de la Constitución (separación y colaboración de poderes, p. e.), v. artículo 17,1 de la Constitución.

54 Lo que implica que los Estados establecen la división político-territorial que estimen convenientes conforme a la normativa de la Constitución y a lo que se establezca en las Leyes Nacionales (art. 17,2 de la Constitución). En esta forma, es a los Estados a quienes corresponde establecer el número de Municipios en su territorio y pueden también agrupar varios Municipios en un Distrito (art. 28 de la Constitución).

55 Ello, con sujeción a lo establecido en los artículos 229 y 235 de la Constitución (art. 17,3 de la Constitución).

56 Con las limitaciones y requisitos que establezcan las Leyes Nacionales, artículo 17,4 de la Constitución.

57 Artículo 17,5 de la Constitución

58 Artículo 17,5 y 137 de la Constitución

Sin embargo, todas éstas potestades están sujetas a limitaciones e intervenciones del Poder Nacional, y su ámbito, en cierta forma, no sólo está sujeto a lo que la Constitución regula, sino a lo que el Congreso (Poder Nacional) establezca: la organización de los Municipios por leyes estatales, por ejemplo, ha de someterse a “las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales”⁵⁹; la administración de los bienes a inversión de los ingresos que obtengan los Estados provenientes de las asignaciones que el Poder Nacional les debe dar constitucionalmente (situado), puede limitarse por la Ley nacional que coordine dicha inversión “con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional”⁶⁰; la inversión de todos sus ingresos puede ser sometida al control de la Contraloría General de la República⁶¹ y por Ley nacional puede, inclusive, determinarse los “límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados” de los Estados⁶²; la utilización del crédito público por los Estados depende de lo que la Ley nacional establezca⁶³; la organización de la policía urbana y rural sólo puede hacerse de acuerdo con lo que una Ley nacional establezca⁶⁴; y, por último, el ámbito de la “descentralización” de competencias nacionales a los Estados, depende íntegramente de lo que el Poder Nacional determine⁶⁵. Por otra parte, y particularmente en materia de ingresos propios, la Constitución establece una larga lista de limitaciones a las potestades tributarias de los Estados, que materialmente las reducen a la inexistencia⁶⁶. Ciertamente que las Asambleas Legislativas tienen competencia para “legislar sobre las materias de la competencia estatal”, y que el “gobierno y administración de cada Estado corresponde a un Gobernador”⁶⁷; sin embargo, esta autonomía “normativa”, “fiscal” y “administrativa” se hace nugatoria e inoperante, por la material ausencia de materia sobre la cual “legislar”⁶⁸ o administrar, lo que hace, por otra parte, inefectiva la competencia residual de los Estados. En esta forma, conforme al texto constitucional, la “autonomía” de los Estados, es una autonomía dependiente del Poder Nacional: existe y tiene ámbito e importancia, en tanto en cuanto el Poder Nacional lo determine. A principios de la década de los setenta, en todo caso, el Poder Nacional no había determinado ámbito efectivo a dicha autonomía, y por la normativa que existía, los Estados quedaban reducidos a unas entelequias políticas, sin

59 Artículo 26 de la Constitución

60 Artículo 229 de la Constitución

61 Artículo 235 de la Constitución

62 Artículo 229 de la Constitución

63 Artículo 17,4 de la Constitución

64 Artículo 134 de la Constitución

65 Artículo 17,6 y 137 de la Constitución

66 Artículo 18 de la Constitución. V. los comentarios al respecto de H.J. La Roche, *op.cit.*, pp. 600 y ss

67 Artículo 20,1 y 21 de la Constitución

68 De la lectura del artículo 136 de la Constitución que atribuye competencias al Poder Nacional, se aprecia el material “monopolio” legislativo que la Constitución atribuye al Poder Nacional, V. los comentarios de H. J. La Roche, *op. cit.*, pp. 599.

competencias administrativas de interés, que sólo servían para alimentar clientelas político-partidistas. Con razón, por tanto, se ha dicho que las Asambleas Legislativas son entes políticos de debates y no órganos promotores del desarrollo⁶⁹, lo que podría aplicarse a toda la estructura de los Estados federados⁷⁰. De ahí que se haya insistido en la necesidad de eliminar las Asambleas Legislativas y reordenar la división territorial de la “Federación”⁷¹. En todo caso, y sin entrar por ahora a considerar la racionalidad o irracionalidad de la división político-territorial de la República en veinte Estados, y la posibilidad o imposibilidad de realizar un proceso de “descentralización” hacia esas entidades, lo que analizaremos más adelante, lo que sí resulta claro del análisis de la normativa constitucional es que la Federación en Venezuela ha encubierto a un Estado centralizado, con un ropaje político del cual no se han beneficiado los pueblos del interior del país, pues no han tenido real participación en el manejo de los asuntos regionales, y sólo han obtenido ganancias los partidos políticos, quienes han encontrado en los cargos de Diputados de las Asambleas Legislativas y en las burocracias estatales, la forma de colmar las apetencias políticas de sus partidarios y adversarios. Se impone, por tanto, una reforma del régimen federal, que no sólo reordene territorialmente la República con criterios racionales y regionales, sino “que conlleve un proceso de descentralización del Poder Nacional, y de efectiva participación de las comunidades en las decisiones políticas y administrativas, sobre lo cual insistiremos más adelante. Antes, sin embargo, se hace imprescindible determinar la realidad de la “autonomía municipal” que la Constitución consagra y, por tanto, la operatividad o no del régimen local en Venezuela.

En efecto, conforme a la Constitución, “los Municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional” y como tales, “son personas jurídicas”⁷². En esta forma, el Municipio es, ante

69 V. J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, tomo II, Vol. I, p. 79

70 Por ello, con razón se ha dicho que “la Organización regional en Venezuela se ha mantenido vegetando sobre un mismo esquema: apariencias federativas vertebradas a una presión cada vez más centralista. La tradición formalista, revelada como incapaz de amenazar las inmensas prerrogativas del poder central, ha sido mantenida casi sin maquillaje por nuestros constituyentes. La organización regional, despojada de vitales funciones de creación, subordinada económicamente al poder nacional, comprometida políticamente con partidos cuyas directrices nacionales les atan y mediatizan; no ha podido ser fiel reflejo de inquietudes zonales sino más bien instrumento para acallarlas o resolverlas a medias, en beneficio de los intereses que dirigen desde el centro los destinos del país”. V. J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, tomo II, Vol. I, p. 79. *Cfr.* Humberto J. La Roche, *op. cit.*, pp. 647 y ss.

71 V., por ejemplo, las opiniones de Ramón Escobar Salom en las discusiones del Proyecto de Constitución, en J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, tomo II, Vol. I, pp. 165 y ss. En 1968 señalábamos, al analizar el significado de un proceso de regionalización que conllevaba “una revisión total de la división político-territorial y materialmente la eliminación de los Estados, como últimos resabios de una federación que siempre fue centralista y que como tal, nunca existió”. V. Allan R. Brewer Carías, *Una Revolución para el Desarrollo*, Caracas, 1970, p. 47.

72 Artículo 25 de la Constitución

todo, una división territorial de la República o, más precisamente, de los Estados federados⁷³, a cuyas autoridades corresponde “el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad”⁷⁴ con entera autonomía. En esta forma, de acuerdo con la Constitución, la autonomía municipal comprende una autonomía política, en cuanto que los Municipios eligen sus propias autoridades⁷⁵; una autonomía normativa y administrativa, en cuanto a que ellos tienen “la libre gestión de las materias de su competencia”⁷⁶; una autonomía fiscal y tributaria, en cuanto a que pueden crear, recaudar e invertir sus propios ingresos⁷⁷; y sus actos no pueden ser impugnados ante ningún órgano del Poder estatal o nacional, y sólo ante los órganos jurisdiccionales, conforme a la Constitución y las Leyes⁷⁸. Sin embargo, esta autonomía municipal, está sometida también a una multiplicidad de limitaciones⁷⁹ que hacen dudar, realmente, de su existencia.

En efecto, las limitaciones a la autonomía municipal, comienzan por establecerse en la Constitución, respecto de la propia “existencia” de los Municipios como entidades político-territoriales. Estos, si bien son las unidades políticas primarias dentro de la organización nacional, como lo señala la Constitución, ello no implica que tengan existencia previa y por sobre dicho texto fundamental⁸⁰, sino que su existencia depende de lo que dicho texto establezca, lo que es lo mismo que decir, que la existencia de los Municipios depende, no sólo de lo que los Estados Federados dispongan, sino de lo que dispongan con arreglo a las Leyes Nacionales. En esta forma, la propia Constitución ha dispuesto que los Estados organicen “sus Municipios” y “su división político territorial”⁸¹, y que en todo caso, “la organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales y por las disposiciones legales que en conformidad con ellas dicten los Estados”⁸². De manera que conforme a esas Leyes, el número

73 Artículo 17,2 de la Constitución

74 Artículo 30 de la Constitución

75 Artículo 29,1 de la Constitución

76 Artículo 29,2 de la Constitución

77 Artículo 29,3 de la Constitución

78 Artículo 29, 206 y 215,4 de la Constitución

79 V. al respecto, Antonio Moles Caubet, “Los Límites de la Autonomía Municipal”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, número 26. Caracas, 1963, pp. 12 y ss.; Allan-R. Brewer-Carías, *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*. Caracas, 1968, pp. 4 y ss.

80 Ello lo ha dejado claramente establecido la Corte Suprema de Justicia desde hace varios años. En efecto, en sentencia de 2 de diciembre de 1937, la antigua Corte Federal y de Casación señaló que: “Aunque desde el punto de vista sociológico puede afirmarse que la autonomía municipal; es emanación del pueblo, anterior a los preceptos constitucionales de cualquier país es lo cierto que en el derecho positivo venezolano, se la considera como emanada exclusivamente de la Constitución, pues es ésta la que distribuye el Poder Público entre el Poder Federal, el Poder de los Estados y el Municipal...” V. en Memoria de 1938, p. 359

81 Artículo 17,2 de la Constitución

82 Artículo 26 de la Constitución

de Municipios de la República y su organización, puede variar. Por otra parte, la Constitución expresamente se apartó del establecimiento de un régimen uniforme para dicha organización y, al contrario, previo que “la ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios atendiendo á las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia”, aún cuando “en todo caso la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local”⁸³. Por otra parte, también previo la Constitución que “los Municipios podrán ser agrupados en Distritos”⁸⁴, con lo que se atribuye a los Poderes a cuyo cargo está su organización (Poder Nacional y Estadal), una aún más amplia competencia para determinar la existencia, inexistencia y agrupación de las “entidades primarias”.

Pero dejando aparte las limitaciones a la autonomía municipal, derivadas de los poderes de organización que se atribuyen al Congreso y a las Asambleas Legislativas, en el propio ejercicio de sus atribuciones propias, la autonomía municipal se encuentra limitada. En efecto, en cuanto a la libre elección de sus autoridades, si bien ello corresponde al Municipio, es al Poder Nacional a quien corresponde determinar “quiénes” son las autoridades a elegir: un alcalde, un Concejo Municipal⁸⁵, u otra corporación municipal; y la forma de dicha elección⁸⁶. Por otra parte, se ha señalado que la autonomía municipal conlleva “la creación, recaudación e inversión de sus ingresos”; sin embargo, esta autonomía normativa, administrativa y fiscal también está sometida a amplias limitaciones. En primer lugar, los Municipios tienen determinados, taxativamente, los ingresos que pueden tener⁸⁷; y están sujetos a diversas prohibiciones en materia impositiva⁸⁸. En segundo lugar, la utilización del crédito público sólo pueden hacerla con las limitaciones y requisitos que establezca la Ley⁸⁹. En tercer lugar, si bien por Ley se puede determinar “la participación que corresponda a las entidades municipales en el situado” constitucional, dicha Ley puede limitar la administración de esos ingresos “para coordinar la inversión del situado con planes administrativos desarro-

83 Artículo 27 de la Constitución

84 Artículo 28 de la Constitución

85 En ninguna parte del texto Constitucional se utiliza la expresión “Concejo Municipal”, ni se especifica que éstos sean las autoridades a que se refiere el artículo 29,1 de la Constitución.

86 La legislación electoral corresponde al Poder Nacional, y en ella puede determinarse otra forma de elección que no sea la “representación proporcional” utilizada en los últimos años para la elección de los miembros de los Concejos Municipales. En la Legislación Nacional, en este sentido, podría establecerse una elección uninominal para los miembros de las Corporaciones municipales y para los Alcaldes o Gerentes Municipales. V. Allan R. Brewer-Carías, “Obstáculos Políticos al desarrollo en Venezuela”, *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, número 1. Caracas, 1973, p. 127.

87 Artículo 31 de la Constitución

88 Artículo 18 y 34 de la Constitución

89 Artículo 33 de la Constitución

llados por el Poder Nacional”⁹⁰. En cuarto lugar, por Ley nacional, pueden fijarse “los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades municipales”⁹¹. Y en quinto lugar, a pesar de la “inalienabilidad e imprescriptibilidad de los ejidos”, la Ley nacional puede determinar la enajenación de las referidas tierras municipales con fines de Reforma Agraria⁹². De estas limitaciones resulta, por tanto, que la autonomía normativa, administrativa y fiscal no es absoluta⁹³.

Pero la autonomía municipal comprende, además, según se ha visto, “la libre gestión en las materias de su competencia”⁹⁴, es decir, “los intereses peculiares de la entidad, en particular, cuanto tenga relación ... con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal”⁹⁵. Sin embargo, a pesar de la enumeración de las materias propias de la vida local, la sola ejemplificación que la Constitución hace, convierte en completamente relativa la autonomía normativa y administrativa del Municipio sobre ellas. En efecto, en cuanto al “urbanismo”, el Poder Nacional puede establecer, coordinar y unificar normas y procedimientos técnicos para obras de urbanismo⁹⁶, estando, por otra parte, fuera de toda duda, la competencia del mismo en materia de desarrollo urbano, como una de las materias que ha escapado del solo ámbito local, y que por su índole y naturaleza requieren de una normativa nacional⁹⁷. En cuanto a los “abastos”, el Poder Nacional tiene competencia para dictar medidas destinadas a “racionalizar” la producción y regular “la circulación, distribución y consumo” de bienes⁹⁸. En cuanto a la “circulación”, el Poder Nacional tiene diversas competencias en materia de tránsito y transporte⁹⁹, además de ser una materia que le corresponde por su índole y naturaleza¹⁰⁰, que le permiten regular nacionalmente aspectos de la circulación¹⁰¹. En cuanto a la “cultura” la Constitución atribuye al Poder Nacional, la obligación de fomentar “la cultura en

90 Artículo 229 de la Constitución

91 Artículo 229 de la Constitución

92 Artículo 32 de la Constitución

93 *Cfr.* Allan R. Brewer-Carías, *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal...*, *cit.*, pp. 8 y 9

94 Artículo 29,2 de la Constitución

95 Artículo 30 de la Constitución

96 Artículo 136,14 de la Constitución

97 *V.* sobre esto, Allan-R. Brewer-Carías, “El Área Metropolitana de Caracas y la Cooperación Intermunicipal en materia de Urbanismo”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, número 35. Caracas, 1967, pp. 49 y ss. *V.* además, Luis Torrealba Narváez, *Aspectos Jurídicos del Urbanismo en Venezuela*. Caracas, 1970, pp. 45 y ss.

98 Artículo 98 de la Constitución

99 Artículo 136, ordinales 5,20 y 21 de la Constitución

100 Artículo 136,25 de la Constitución

101 *V.* sobre esto, Allan-R. Brewer-Carías, *Aspectos Institucionales del Transporte y Tránsito en el Área Metropolitana de Caracas*, *cit.*, pp. 71 y ss.

sus diversas manifestaciones”¹⁰². En cuanto a la “salubridad” y la “asistencia social”, al Poder Nacional corresponde “la dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública”¹⁰³, además de tener la obligación de velar “por el mantenimiento de la salud pública” y proveer “los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos”¹⁰⁴. En materia de “institutos populares de crédito”, al Poder Nacional corresponde dictar la legislación en materia de “bancos y demás instituciones de crédito”¹⁰⁵, además de las facultades para regular la circulación de la riqueza¹⁰⁶. En materia de “turismo”, al Poder Nacional también corresponde dictar la legislación “de turismo”¹⁰⁷. Por último, en materia de “policía municipal”, no sólo los Estados tienen competencia para determinar las ramas de la policía urbana y rural atribuidas a la competencia municipal¹⁰⁸, sino que tanto los Estados como los Municipios “sólo podrán organizar sus fuerzas de policía de acuerdo con la Ley Nacional”¹⁰⁹, que puede limitarlas, para coordinarlas con la “policía nacional”¹¹⁰.

En esta forma, en todas las materias propias de la vida local que la Constitución ha señalado como de la competencia de las Municipalidades, el propio texto fundamental ha establecido competencias concurrentes del Poder Nacional e inclusive de los Estados, que han producido que el ejercicio de las competencias municipales se encuentre triplemente limitado, frente a los poderes residuales de los Estados, a los poderes implícitos del Poder Nacional, y a los poderes concurrentes. A estas limitaciones debe agregarse la tendencia centralista del Poder Central ya comentada, y la complejidad de los problemas del desarrollo económico y social, en particular los del desarrollo urbanístico, que han hecho intervenir con más razón a los poderes nacionales. En todo caso, la institución municipal ha quedado relegada a un localismo que la hace inoperante, administrativa y económicamente hablando, con exiguos recursos financieros, y que la han convertido, al igual que las entidades estatales-federales, en fuente de satisfacción de clientelas partidistas mediante los tradicionales repartos burocráticos. De todo esto, ha resultado que la participación del pueblo en la entidad política primaria de la organización nacional ha estado ausente. Las entidades políticas regionales y locales —Estados y Municipios— en todo caso, han quedado, en las últimas décadas, al margen del proceso de desarrollo, aún cuando han sobrevivido formalmente, a pesar del proceso de transformación económica y social que ha

102 V. artículo 83 de la Constitución

103 Artículo 136,17 de la Constitución

104 Artículo 76 de la Constitución

105 Artículo 136,24 de la Constitución

106 Artículo 98 de la Constitución

107 Artículo 17,6 de la Constitución

108 Artículo 17,6 de la Constitución

109 Artículo 134 de la Constitución

110 Artículo 136,5 de la Constitución

vivido la República. Como instrumentos de desarrollo, no cumplen cometido alguno racional e importante¹¹¹ y han quedado, para sobrevivir, aferradas a un federalismo y a un municipalismo decadentes¹¹², competidas a ello por el proceso centralizador del Estado.

El reto planteado en el ámbito de las instituciones regionales y locales, en todo caso, está en hacerlas partícipes de los procesos de decisiones concernientes al desarrollo del país, y responsabilizarlas del mismo, a la vez que lograr, mediante ellas, la efectiva democracia política, a través de la participación del pueblo en los procesos políticos. Para ello, la enorme tarea que tiene planteado el Estado venezolano para su reforma, aparte de las múltiples que tiene a nivel nacional, consiste en realizar un amplio proceso de descentralización administrativa y organizar una efectiva participación popular a nivel local¹¹³. Ello será la garantía de estabilidad institucional, tanto desde el punto de vista administrativo como político.

111 Cfr.; J. M. Casal Montbrun, op. cit., tomo II, Vol. I, p. 79; Humberto J. La Roche, op. cit., pp. 647 y ss.; Allan-R. Brewer-Carías, *Problemas institucionales del área Metropolitana de Caracas y del desarrollo regional y urbano*. Caracas, 1971, pp. 29 y ss.

112 En relación a los Estados, en otro lugar hemos señalado que “la situación actual de las estructuras políticas y administrativas locales a nivel estatal, es la de compartimientos estancos, que actúan de espaldas totalmente a la realidad nacional, al proceso de desarrollo y a la participación de las regiones en el proceso de desarrollo nacional. En general, se trata de instituciones que casi para lo que sirven es para mantener una especie de clientela política para los diversos partidos políticos dentro de nuestra democracia formal, y que por tanto, no son instituciones que por sí mismas puedan contribuir adecuadamente al proceso de desarrollo nacional. Por otra parte, el carácter de compartimientos estancos, la ausencia de recursos propios, la dependencia de parte del situado constitucional que provee la República, el excesivo localismo originado por la supervivencia de la clientela política a la cual están sometidos; hacen que estos organismos, aun cuando autónomos, tengan una autonomía que no les sirva de mucho. Es decir, estamos en presencia de una autonomía que, tal como está concebida y tal como funciona, es una autonomía hasta cierto punto inútil; una autonomía que no tiene dentro del contexto del desarrollo un adecuado papel que jugar”. V. Allan-R. Brewer-Carías, *Problemas Institucionales del Área Metropolitana de Caracas y del Desarrollo Regional y Urbano*, cit. p. 29”. “Por otra parte, estos compartimientos estancos han dado origen a administraciones ligadas y ceñidas a un ámbito territorial específico, con escasos recursos para poder acometer acciones de desarrollo importantes, con un excesivo localismo que hace casi imposible el lograr una coordinación regional. En la actualidad, hay muy poca colaboración entre los diversos Estados que conforman una región. Esto se deriva fundamentalmente de esa autonomía, muchas veces inútil, que sólo sirve a intereses que posiblemente no están ligados a las exigencias del desarrollo, sino a intereses circunstanciales generados por los vaivenes políticos del país. En todo caso, estos problemas de la “autonomía inútil”, no sólo surgen a nivel de los Estados, sino quizá fundamentalmente a nivel de los Municipios. Esta autonomía inútil, sobre todo por la forma como está estructurada, es quizá uno de los objetivos a superar dentro de un nuevo planteamiento que se exige formular en torno al papel de los Estados y de los Municipios en un proceso de desarrollo.” V. Allan-R. Brewer-Carías, *El Proceso de Regionalización y la Reforma Administrativa en los Estados y Municipalidades*. Mérida, 1971, pp. 9 y 10.

113 “Personalmente —señala S. Martín-Retortillo— entiendo que la descentralización es en nuestros días la alternativa más válida y consistente para afrontar el tema de la

En efecto, las tareas del desarrollo económico y social, en una sociedad compleja como la venezolana, ya no pueden atenderse como la administración de una “hacienda” particular, tal como el dictador Gómez trataba al país en las primeras décadas de este siglo. Frente a la disgregación feudal-regional-caudillista que la Federación del siglo pasado consolidó, el proceso de centralización administrativa iniciado con la misma Federación y concluido con Gómez, indudablemente que fue necesario. Fue la única forma de integración política del país. Sin embargo, los cambios sociales, políticos y económicos que se han producido a partir de 1936, exigen replantearse completamente la forma centralizada de administración y gobierno, que ha excluido a las entidades locales de todo papel en el proceso de desarrollo, y que ha impedido el surgimiento de mecanismos de participación política del pueblo en los procesos de toma de decisiones. Pero plantearse la tarea de descentralizar el Estado en Venezuela, tomando como punto de referencia las entidades político-territoriales tradicionales —Estados y Municipios—, también sería una insensatez, pues por su composición, ubicación en el territorio nacional y dimensión, no podrían ser niveles adecuados para hacer efectivo el proceso de descentralización que le está planteado al Estado.

Se impone, por tanto, la búsqueda de un nivel óptimo a escala regional que sirva como punto de referencia adecuado para la descentralización de las competencias del Poder Nacional hacia las regiones, y que permita la participación en el proceso de desarrollo económico-social, de los entes locales tradicionales —Estados y Municipios—. El desiderátum y el reto planteado está entonces en la estructuración de un Gobierno y Administración Regional, con características de nueva entidad territorial, en la cual se conjuguen la descentralización política y la descentralización administrativa. Esta inmensa y compleja tarea tiene, sin embargo, elementos constitucionales que la pueden facilitar.

En primer lugar, debe señalarse que en Venezuela, la búsqueda de este Gobierno y Administración Regional no implica introducir el concepto de descentralización político-territorial en un Estado que tradicionalmente hubiera sido unitario¹¹⁴. Al contrario, Venezuela tiene una tradición de Estado Federal que, con todas sus fallas, se remonta al mismo momento de su naci-

crisis del Estado. También, para llevar a cabo una democratización sustantiva y no puramente formal de las propias estructuras políticas y administrativas... hoy, con un signo totalmente distinto a como anteriormente se presentaron, el Estado para su efectiva gestión, y el ciudadano para su mayor participación, exijan y requieran el abandono de los esquemas centralizadores, para situarse en un sistema efectivamente pluralista, tanto desde el punto de vista corporativo como desde el territorial... La descentralización, como base de una efectiva participación ciudadana en el Gobierno de la cosa pública... La descentralización como técnica de incorporación ciudadana; pero no de una incorporación por simple representación, sino de una auténtica incorporación por participación.” V. en Sebastián Martín-Retortillo y otros. *Descentralización Administrativa y Organización Política*, cit., tomo I (Introducción), pp. XXXIV, XXXVII LIX y LXII.

114 Sobre los obstáculos a la Regionalización en un Estado Unitario, v. Luis Cosculluela, “La Región”, en S. Martín-Retortillo y otros, *op. cit.*, tomo m, pp. 316 y ss.

miento como república independiente, por lo que con altibajos y conflictos, ha tenido siempre un principio de descentralización política: en los Estados, las Asambleas Legislativas se eligen por votación popular¹¹⁵, los Gobernadores de Estado también podrían serlo¹¹⁶, y los miembros de los Concejos Municipales, asimismo, se designan por votación popular¹¹⁷. No se trata por tanto al hacer el planteamiento de la descentralización, de “crear” la descentralización política; ella ha estado latente y se ha practicado en nuestro régimen constitucional, aun cuando con evidentes ineffectividades.

En segundo lugar, la propia Constitución establece el principio de la descentralización administrativa de los poderes del Poder Nacional hacia las entidades político-territoriales descentralizadas. En este sentido, expresamente señala que “El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa”¹¹⁸. Asimismo se prevé que “La Ley podrá atribuir a los Municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios”¹¹⁹. El principio distributivo de competencias nacionales para descentralizarlas hacia las entidades territoriales está, por tanto, dentro del espíritu y contenido del texto

115 Los miembros de las Asambleas Legislativas (diputados) son elegidos por votación directa con representación proporcional de las minorías (art. 19 de la Constitución), conforme a la escala siguiente (art. 4.º de la Ley Orgánica del Sufragio, de 1973): para Estados que tengan hasta:

		300.000	habitantes	11	diputados
De	300.001 a	500.000	“	13	“
De	500.000 a	700.000	“	15	“
De	700.001 a	900.000	“	17	“
De	900.001 a	1.100.000	“	19	“
De	1.000.001 a	1.300.000	“	21	“
De	1.300.001 a	en adelante	“	23	“

116 “La Ley —dice el artículo 22 de la Constitución— podrá establecer la forma de elección y remoción de los gobernadores, de acuerdo con los principios...” de Gobierno “democrático, representativo, responsable y alternativo” (art. 3.º de la Constitución). Esta Ley, sin embargo, no se ha dictado, por lo que el nombramiento y remoción de los gobernadores se hace libremente por el Presidente de la República (artículo 22).

117 La elección de los miembros de los Concejos Municipales (art. 27 de la Constitución) se realiza por votación universal, directa y secreta en número de siete por cada Concejo Municipal (art. 5.º y 185 de la Ley Orgánica del Sufragio y Disposición Transitoria primera de la Constitución), conforme al principio de representación proporcional, hasta tanto no se cambie el sistema por la Ley Orgánica del Poder Municipal.

118 Artículo 137 de la Constitución

119 Artículo 30 de la Constitución

constitucional¹²⁰, lo que se facilita, por otra parte, con la posibilidad de no centralizar las actividades en el campo de los poderes concurrentes, dejando mayor ámbito de acción a los entes político-territoriales.

Pero si bien la descentralización administrativa es una tarea imprescindible que está planteada al Estado Venezolano¹²¹, es evidente que ella no puede realizarse hacia, las instituciones locales político-territoriales —Estados y Municipalidades— tal como están configurados en la actualidad¹²². La reforma de los Estados y Municipalidades es, por tanto, presupuesto esencial para la regionalización y la descentralización administrativa¹²³, y la creación de una Administración Regional.

Ahora bien, hablar de la búsqueda de una Administración y Gobierno Regional en Venezuela exige ante todo clarificar el sentido de una reforma como la que ella conlleva, y diferenciarla del “proceso de regionalización administrativa” que se inició en 1969, el cual no es más que una de las etapas de la formación de aquélla.

En efecto, dentro de un proceso de regionalización político-administrativa, por la estructuración de un Gobierno y Administración Regional, como instancia política y administrativa inmediatamente a continuación de la Administración Central dentro de la distribución especial del territorio, entendemos la creación de unas nuevas entidades político-administrativas, las Regiones, que conjuguen los postulados esenciales de la descentralización: el ser entidades recipiendarias de poderes descentralizados de la Administración Central y el tener su fuente de poder en la elección popular. Si se nos permite hacer la comparación: un esquema de descentralización político-administrativa a nivel de Región significaría establecer un efectivo esquema federal, pero con una base territorial distinta: no a nivel de los 20 Estados existentes en la actualidad, sino a nivel de ámbitos territoriales más amplios, que podrían ser los de las ocho Regiones Administrativas creadas desde 1969¹²⁴, quizá con el agregado de una más¹²⁵. En esta forma, el

120 Debe señalarse que, al contrario, también se prevé el principio de la centralización al disponerse en una materia en la cual hay poderes concurrentes, como en el campo de los servicios destinados a la defensa de la salud pública, que: “La Ley podrá establecer la nacionalización de estos servicios públicos de acuerdo con el interés colectivo” (art. 136,17 de la Constitución).

121 *Cfr.* Por ejemplo las apreciaciones coincidentes sobre la descentralización administrativa del Estado de Venezuela, en Humberto J. La Roche, *op.cit.*, p.549

122 *Cfr.* Sebastian Martin-Retortillo y otros, “Introducción”, *op.cit.*, tomo I, p. XLIV

123 *Cfr.* Allan-R. Brewer-Carías, *El Proceso de Regionalización y la Reforma Administrativa en los Estados y Municipalidades*, *cit.*, pp. 12 y ss.; y 37 y ss. En este sentido, al referirse a las Asambleas Legislativas de los Estados, J. M. Casal Montbrun destaca la reforma de las mismas como “un urgente reclamo del desarrollo”, *op. cit.*, tomo II, Vol. I, p. 81. *Cfr.* además, lo señalado desde 1968, en Allan-R. Brewer-Carías, *Una Revolución para el desarrollo*, *cit.*, pp. 47 y ss

124 El Decreto número 72 de 11 de junio de 1969 sobre Regiones Administrativas (*Gaceta Oficial* número 28.944, de 12 de junio de 1969) creó ocho regiones administrativas en el país: 1) *La Región Capital*, integrada por el Área Metropolitana de Caracas, las demás áreas del Distrito Federal y del Estado de Miranda y las Dependencias Federales; 2) *La Región Central*, integrada por los

esquema a lograr en la Reforma regional en Venezuela estaría en la estructuración de una efectiva federación —como mecanismo de descentralización político-administrativo— a nivel de ocho o nueve entidades territoriales: las Regiones, con efectivos poderes regionales distribuidos entre un Gobernador de Región —electo o designado por el Presidente de la República— y una Asamblea Regional electa por votación popular. Un proceso de descentralización administrativa hacia las regiones de parte del Poder Nacional tendría sentido solamente si ello se hace a nivel de Región, donde se conjugarían los objetivos de la planificación y de la ordenación del territorio, y sería una insensatez realizarlo a nivel de los 20-Estados y las 187 Municipalidades que en 1974 existían; sobre todo porque como se ha dicho reiteradamente, la división político-territorial a nivel de Estados —regiones históricas, si se quiere— no responde en general a los criterios que el desarrollo económico, social y urbanístico exigen en la ordenación del territorio¹²⁶.

Ahora bien, una reforma regional —político-territorial— como la planteada, modificaría las bases mismas de la estructura Estatal en Venezuela, pues afectaría, indudablemente, la existencia y situación de los Estados que conforman la “federación” venezolana. En efecto, el establecimiento de Regiones político-territoriales como las referidas, podría realizarse a través de alguna de las siguientes alternativas: en primer lugar, mediante una Reforma Constitucional que definiera dichas Regiones como los “Estados” de la federación, lo que conllevaría la extinción de los 20 Estados tradicionales y su sustitución por ocho o nueve Estados; en segundo lugar, mediante la constitución de esos ocho o nueve Estados a través de convenios entre los 20 Esta-

Estados Aragua, Carabobo, Cojedes y Guárico; 3) *La Región Centro-Occidental*, integrada por los Estados Falcón, Lara, Yaracuy y parte del Estado Portuguesa; 4) *La Región Zuliana*, integrada por el Estado Zulia; 5) *La Región de los Andes*, integrada por los Estados Barinas, Mérida, Táchira y Trujillo, parte del Estado Portuguesa y parte del Estado Apure; 6) *La Región Sur*, integrada por parte del Estado Apure, parte del Estado Bolívar y del Territorio Federal Amazonas; 7) *La Región Nor-Oriental*, integrada por los Estados Anzoátegui, Monagas, Nueva Esparta y Sucre; y 8) *La Región de Guayana*, integrada por parte del Estado Bolívar y el Territorio Federal Delta Amacuro. En 1972, por Decreto número 929 de 5 de abril de 1972 (*Gaceta Oficial* número 29.783, del 18 de abril de 1972), se adaptaron los ámbitos espaciales de las Regiones, habiendo quedado la *Región Centro-Occidental*, integrada por los territorios de los Estados Falcón, Lara, Portuguesa y Yaracuy; y la *Región de los Andes*, integrada por los Estados Barinas, Mérida, Táchira, Trujillo y parte del Estado Apure. V. sobre todo el proceso de regionalización que implicaron dichos Decretos, CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*. Caracas, 1972, tomo I, pp. 386 y ss. (La Reforma de la Administración Regional).

125 A las ocho Regiones señaladas en la nota anterior se podría agregar la *Región de los Llanos*, con parte de los Estados Apure, Barinas, Cojedes y Guárico y, por tanto con parte de la Región Central, Los Andes y Sur. Cfr. Allan-R. Brewer-Carías, *Una Revolución para el Desarrollo*, cit., p. 47.

126 *Idem.*, P. 47. Cfr. Aristides Calvani, *Instauración de las Estructuras Políticas más favorables para el desarrollo del país*, Documentos Cidal (Multigrafiado). Caracas, 1967, PP. 31 Y 32, Allan-R. Brewer-Carías *El Proceso de Regionalización y la Reforma Administrativa en los Estados y Municipalidades*, cit., pp. 9 y ss. Pedro Pablo Azpurua, *Ciudades y Regiones de Venezuela*. Caracas, 1973

dos existentes, lo que implicaría la fusión de muchos o la cesión de territorios¹²⁷ sin necesidad de reforma constitucional; y en tercer lugar, mediante una reforma constitucional que estableciera las Regiones político-territoriales, como un nivel de descentralización territorial intermedio entre el Poder Nacional y los actuales Estados —con los ajustes de límites necesarios— y que convirtiera a éstos en instancias de descentralización y desconcentración de las Regiones, para evitar en cierta forma la sustitución de una centralización nacional por una “centralización regional”. En dichos casos, sin embargo, la estructura federal de la República y la actual división político-territorial tendrían que ser modificadas, con el objeto de hacer de las Regiones las unidades, adecuadas para la planificación económica, y social y la ordenación del territorio, y para un racional ámbito espacial para la descentralización de atribuciones del Poder Nacional, así como las unidades territoriales básicas para el ejercicio de la democracia regional. Lo que en todo caso debe tenerse claro es que una regionalización territorial como la expresada no podría funcionar con un mero traslado de las actuales estructuras federales, particularmente, la Asambleas Legislativas hacia las Regiones. No se trata de cambiarles sólo el nombre para transformarlas, en número mucho más reducido, en Asambleas Regionales, sino de modificar y reformar radicalmente su papel, su composición, sus funciones y su capacidad de representatividad¹²⁸.

Ahora bien, una reforma territorial como la planteada modifica en sus bases mismas la entera estructura del Estado en Venezuela, por lo que la multiplicidad de ajustes que ella implica tienen que irse obteniendo mediante un proceso de aproximaciones sucesivas. Esos ajustes no sólo deben realizarse a nivel nacional, para hacer viable la descentralización hacia la Región, sino a nivel local para hacer viable la participación de los Estados y Municipalidades en la vida política, económica y social de la Región.

La regionalización, por tanto, es un proceso largo, lento y complicado —quizá el más complicado de toda la reforma del Estado— que exige la adopción de sucesivas decisiones tendientes a la búsqueda del objetivo planteado: la estructuración de un Gobierno y Administración Regional a nivel de ocho o nueve Regiones, como entidades político-territoriales. En este sentido, di-

127 Tal como lo autoriza expresamente la Constitución. En efecto, el artículo 10 del texto fundamental establece que: “Los Estados podrán fusionarse, modificar sus actuales límites y acordarse compensaciones o cesiones de territorio mediante convenios aprobados por sus Asambleas Legislativas y ratificados por el Senado. Las modificaciones de límites, compensaciones o cesiones de territorio entre el Distrito Federal o los Territorios, o Dependencias Federales y los Estados podrán realizarse por convenios ante el Ejecutivo Nacional y los respectivos Estados, ratificados por las correspondientes Asambleas Legislativas y por el Senado.”

128 Unas interesantes proposiciones de modificación de las Asambleas Legislativas en cuanto a su composición, organización, funcionamiento, competencia y fines han sido formuladas por J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, tomo II, Vol. I, pp. 85 y ss. Compartimos la mayoría de los criterios que motivan dichas reformas, pero partiendo del supuesto de que se transformara a las mismas en “órganos deliberantes regionales” como las califica dicho autor, es decir, a nivel de Regiones y no a nivel de los Estados Federales actuales.

rigidos hacia ese objetivo, aun cuando no siempre en forma muy clara¹²⁹, en los años posteriores a 1969 se realizaron una serie de esfuerzos que deben destacarse y que configuran la política de regionalización que caracterizó los años de gobierno de principios de la década de los setenta.

En efecto, frente a una Administración y un Estado centralizados a nivel nacional, la primera decisión a adoptar para la búsqueda de una Administración Regional era la definición misma de las Regiones, de acuerdo a los criterios que facilitarían la planificación y la ejecución de políticas de desarrollo económico-social y urbano, de manera que esos nuevos ámbitos definitorios de territorio fueran a su vez niveles óptimos de coordinación e integración de autoridades nacionales y locales¹³⁰. Este proceso definitorio de las Regiones, válidas tanto para la planificación como para la ejecución de políticas de desarrollo, se cumplió en Venezuela entre 1969 y 1972¹³¹, y con esa definición puede decirse que se inició el camino hacia la estructuración de una Administración y Gobierno Regional a través de pasos interconectados en el ámbito nacional.

En efecto, la primera motivación, y a la vez consecuencia, que se tuvo para iniciar el proceso de regionalización, fue la necesidad de establecer “regiones económicas” que se integraran dentro del sistema nacional de planificación, como ámbitos para la regionalización del plan y la planificación del desarrollo nacional. Como consecuencia de ello, a partir de 1969 se crearon a nivel de cada una de las ocho Regiones definidas, Oficinas de Coordinación y Planificación de la Región (CORDIPLAN), dependientes de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) con funciones planificadoras, promotoras y asesoras. Como resultado de esta “regionalización económica” se ha venido consolidando un sistema nacional de planificación regional¹³², en el cual, aun cuando todavía incompleto, algunas regiones comienzan a participar efectivamente.

El proceso de regionalización económica no implicó solamente el inicio de unos esfuerzos para establecer la planificación regional, sino que implicó

129 De ahí nuestra insistencia sobre la falta de definición de objetivos claros del proceso de regionalización a partir de 1969, v. Allan R. Brewer-Carías, *Problemas Institucionales del Área Metropolitana de Caracas y del Desarrollo Regional Urbano*, cit., p. 33.

130 En otro lugar hemos insistido en que el proceso de regionalización no sólo abarca a las autoridades nacionales, sino a las locales: “no sólo se está pensando en el campo de la planificación del desarrollo, en la ordenación de las actividades nacionales, sino que se tiene el convencimiento de que también es necesaria la ordenación de las actividades estatales y municipales, dentro de un proceso de desarrollo regional; es decir, que en cada región ésta debe ser el eje central o el motor central del desarrollo”, V. Allan R. Brewer-Carías, *Problemas Institucionales del Área Metropolitana de Caracas y del Desarrollo Regional y Urbano*, cit., p. 32.

131 V. lo indicado en las notas 124 y 125 de este capítulo 16

132 Aun cuando todavía en embrión. Cfr. Chi-Yi Chen y Ramón Martín Mateo, *Aspectos Administrativos de la Planificación. El Sistema Venezolano*. Caracas, 1973, páginas 109 y ss. Por ejemplo, es de destacar los Planes de Desarrollo Regional adoptados a nivel de la Región Centro-Occidental y a nivel de la Región Zuliana, en 1972.

también todo un proceso de descentralización funcional de carácter económico, de enorme importancia¹³³. En efecto, el planteamiento al Poder Nacional de la problemática del desarrollo regional puede decirse que tuvo su primera manifestación práctica a comienzos de la década de los sesenta, con la creación de la primera Corporación de Desarrollo Regional, es decir, del primer instituto autónomo nacional con ámbito de acción en una región determinada, como entidad descentralizada (funcionalmente) del Poder Nacional, con funciones de inversión, mandamiento y promoción del desarrollo regional. En 1960, en efecto, se creó la Corporación de Desarrollo de Guayana (CVG), habiéndose completado en cierta forma el proceso de descentralización funcional a nivel de las Regiones a comienzos de la década de los setenta: en 1964 se creó la Corporación de los Andes (CORPOANDES) y en el mismo año se creó el Consejo Zuliano de Planificación, cuya experiencia daría lugar a la creación, en 1969, de la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (CORPOZULIA); en el mismo año de 1964 se creó la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro-Occidental (FUDECO), que daría origen en 1971 a la creación de la Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental (CORPOCCIDENTE); en 1966 se creó la Comisión para el Desarrollo de la Región Nor-Oriental (NOR-ORIENTE) que daría lugar en 1970 a la creación de la Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental (CORPORIENTE); y en 1969 se creó la Comisión para el Desarrollo del Sur (CODESUR), aun cuando no como entidad descentralizada funcionalmente¹³⁴. En todo caso, el proceso de descentralización económica funcional ha dado origen a que en cinco de las ocho regiones del país¹³⁵ existan institutos autónomos —Corporaciones de Desarrollo Regional— creados por el Poder Nacional, con funciones promotoras, inversoras y financiadoras y en ciertos casos coordinadoras y planificadoras del desarrollo regional¹³⁶. Todo este proceso de “regionalización económica” indudablemente que, aparte de haber reforzado los mecanismos de planificación regional, ha tenido un amplio

133 Distinguimos, claro está, la descentralización territorial que implica la creación de personas públicas territoriales, de la descentralización funcional, que implica la creación de personas públicas no territoriales o institucionales (institutos autónomos), las cuales pueden no tener un ámbito de acción circunscrito a un determinado territorio.

134 V. las referencias a los actos de creación de dichas entidades en CORDIPLAN, *La planificación en Venezuela. Normas Legales y Reglamentarias*. Caracas, 1973, páginas 190 y ss. y CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 392 y ss.

135 Exceptuadas la Región Central, la Región Capital y la Región del Sur.

136 Es de destacar que un proceso de regionalización económica a través de una descentralización funcional —no territorial— es el que consolidó la Ley francesa del 5 de julio de 1972, en vigencia a partir del 1 de octubre de 1973, al crear en cada una de las regiones francesas un “establecimiento público” con el nombre de “región”. Muy diferente entonces esta ley al Proyecto de Ley de Reforma Regional presentado por De Gaulle a referéndum y que no fue aprobado, en el cual se definía a las regiones como entidades territoriales, junto con los Departamentos y Municipios. *Cfr.* en Antonio Risco Salanova, “Regionalismo y Planificación: la experiencia francesa”, en S. Martín-Retortillo y otros, *op. cit.*, tomo III, pp. 67 y ss. y 75 y ss.

impacto en la distribución regional de la inversión y la desconcentración y localización industrial, en el cual las Corporaciones de Desarrollo Regional han jugado un papel esencial. Queda claro, en todo caso, que esta regionalización económica es un paso más en la búsqueda de un Gobierno y Administración Regional, y por supuesto, no lo constituye.

Pero el proceso de regionalización no sólo dio origen a un proceso de regionalización económica antes comentado, sino a un importante proceso de “regionalización administrativa” de manera que estableciéndose áreas uniformes de acción del Poder Nacional en el territorio del país se facilitara el paso ulterior hacia la estructuración de un Gobierno y Administración Regional. Este proceso de “regionalización administrativa” no sólo implicó la uniformización de las áreas regionales de acción de las entidades nacionales, sino el inicio de un amplio proceso de desconcentración administrativa hacia las regiones y de coordinación regional. Estos tres aspectos merecen un comentario separado.

En efecto, el primer aspecto identificado en la fase de “regionalización administrativa” del proceso que se inició a partir de 1969, fue la urgente necesidad de uniformizar los ámbitos de acciones espaciales de los Ministerios e Institutos Autónomos nacionales en el interior del país, lo que, en 1974 aún estaba por realizarse completamente. En efecto, a comienzos de la década de los setenta, se había constatado que la Administración nacional, excesivamente centralizada, derramaba sus acciones hacia el interior del país en forma anárquica, de manera que la mayoría de los 18 Ministerios y de los 82 Institutos Autónomos —con mayor o menor gravedad e importancia—, tenían sus propias zonas, áreas o “regiones” de acción, las cuales no coincidían unas con otras; llegándose inclusive a casos en que en un mismo Ministerio las diferentes unidades administrativas tenían una diferente y desigual zonificación. De ahí que a partir de 1969 se hubiera insistido primordialmente en que las “regiones administrativas” debían en todo caso constituir el ámbito regional de acción de los organismos nacionales, en forma uniforme¹³⁷, y se les otorgaba a los diferentes Ministerios y entidades descentralizadas un plazo, renovado en 1972, para el proceso de adaptación¹³⁸.

137 De ahí que el artículo 1.º del Decreto núm. 72 de 1969 señalara que “A los fines de ordenación de las actividades que el Ejecutivo Nacional desarrolla en todo el país, se divide el territorio nacional en Regiones Administrativas que agrupan total o parcialmente una o más entidades federales”. Este era el criterio central de nuestra propuesta en 1968: “Un sistema de planificación conlleva necesariamente la idea de la regionalización a los efectos de lograr un desarrollo nacional más o menos equilibrado. Se hace imprescindible uniformar entonces las estructuras regionales de la Administración Central, creando zonas similares en los diversos campos, y adaptando la división político-territorial de la República, para crear siete u ocho zonas o regiones en el país”. V. Allan-R. Brewer-Carías, *Una Revolución para el Desarrollo*, cit., p. 47. Sobre el estado de este proceso de uniformización de la acción regional de la Administración Central para 1972, V. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., tomo I, pp. 400 y ss.

138 En 1972 el lapso que tenían los Ministerios e Institutos autónomos para “definir el ámbito de acción administrativa conforme a las regiones administrativas” y adaptar completamente las diversas zonas y administraciones regionales de ellos dependientes a las mismas, se venció el 1 de enero de 1973, arts. 26 y 32 del

Pero, por supuesto, no bastaba para enfocar adecuadamente el proceso de “regionalización administrativa” el que se propendiera a la unificación de la acción administrativa nacional a nivel regional, a lo que se limitaba el Decreto de regionalización de 1969, sino que se realizara paralelamente un amplio proceso de delegación de atribuciones de los órganos nacionales hacia sus unidades regionales¹³⁹; es decir, la regionalización administrativa implicaba un proceso de desconcentración administrativa hacia los ámbitos regionales¹⁴⁰. Este proceso de desconcentración administrativa, complicado y difícil, implicaba a su vez dos actividades de planificación administrativa distintas: la creación de Direcciones o Delegaciones regionales de las autoridades nacionales a nivel de cada región; y la delegación de atribuciones (desconcentración) a los nuevos niveles regionales de la administración nacional; y procurando que dichas acciones se realizaran con criterio sectorial, de manera que no se reprodujera a nivel regional la incoordinación sectorial que existía a nivel nacional¹⁴¹. Las deficiencias del Decreto de 1969 fueron suplidas por el Decreto de 1972 sobre Regionalización Administrativa, que previo expresamente la existencia de las Direcciones o Delegaciones Regionales de los organismos nacionales¹⁴², y la necesidad de que los Ministros delegaran

Reglamento de Regionalización Administrativa, Decreto núm. 929 de 5 de abril de 1972.

- 139 En 1971 señalábamos en torno a esto, que “en todo caso, una vez que se adopten integralmente, si no se definen claramente criterios de desconcentración, no se va a lograr sino muy poco, administrativamente hablando ... al Decreto le faltaba el basamento administrativo, es decir, la necesidad de estructurar una administración regional a ese nivel o más bien, de ir hacia la estructuración de una administración regional que requería dos elementos centrales. Por una parte el que no sólo hubiese una acción uniforme del Poder Nacional en el mismo ámbito regional, sino que se produjese una amplia desconcentración administrativa del poder de decisión; es decir, que se, promoviera que la decisión de los asuntos regionales, aun cuando realizados por el Poder Nacional, se tomaran progresivamente a nivel de región y no a nivel central. En ello está la clave para eliminar o atenuar el excesivo centralismo del Estado Venezolano, donde todo se decide a nivel central (*cf.* lo indicado en el párrafo 17 de la Institución Presidencial RA-1, de 13 de mayo de 1970, mediante la cual se establecieron los lineamientos generales de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional, en *Gaceta Oficial*, número 1.399 extraordinario de 13 de mayo de 1970). Pero para ello no sólo bastaba con indicar que la acción nacional debía tener un ámbito uniforme en ocho regiones, partiendo del supuesto de que las ocho regiones están bien definidas —lo que algunas veces ha sido cuestionado—, sino que es indispensable que hubiera un amplísimo poder de delegación para que la decisión sobre los asuntos regionales se vayan adoptando a nivel de región”. V. Allan-R. Brewer-Carías, *Problemas Institucionales del Área Metropolitana de Caracas y del Desarrollo Regional Urbano*, *cit.*, pp. 33 y 34.
- 140 Para ello, al menos a nivel de Ministerios se contaba con las disposiciones, aun cuando limitadas, del Decreto núm. 140 del 17 de septiembre de 1969, mediante el cual se dictó el Reglamento de Delegación de Firma de los Ministerios del Ejecutivo Nacional. V. en *Gaceta Oficial*, núm. 29.025 del 18 de septiembre de 1969.
- 141 V. lo indicado en los capítulos 14 y 15
- 142 En el art. 27 del Decreto de 1972 se señaló que “los diversos organismos de la administración pública nacional y descentralizada que lleven a cabo actividades en las regiones a través de administraciones regionales, deberán establecer a nivel de

atribuciones en los funcionarios que tuvieran a su cargo las Direcciones o dependencias regionales, en relación a los asuntos que concernieran a la Región¹⁴³. Esto, por supuesto, presentaba a la vez dos dificultades que debían ser superadas: en primer lugar, la resistencia burocrática a la desconcentración¹⁴⁴ y la determinación de las “sedes” de las Direcciones o Delegaciones Regionales, lo que exigía una coordinación y planificación administrativa cuidadosa para evitar reacciones locales o regionalistas que fueran a entorpecer el proceso¹⁴⁵. Pero la desconcentración administrativa como parte de la regionalización planteaba y plantea una tercera dificultad de enorme importancia, y era que en el proceso de desconcentración, la Administración nacional debía tender a una coordinación sectorial, de manera que se realizara una “desconcentración sectorial” o con criterio sectorial¹⁴⁶, lo que exigía, por

cada región una Delegación o Dirección Regional, para la programación y coordinación de la ejecución de dichas actividades, en tanto no sea contrario a la naturaleza del servicio prestado”. V. en CORDIPLAN, *La planificación en Venezuela, cit.*, p. 143

143 Art. 28 *Idem*

144 En este sentido, en 1971 advertíamos que “la delegación del Poder Nacional hacia la región, va a ser uno de los aspectos más complicados del proceso. No es fácil que un Ministro o que un Presidente de un Instituto Autónomo en el ámbito nacional, se desprenda del poder de decidir qué va a realizar su organismo, por ejemplo, en la región de Los Andes. Se trata de fuentes de poder y estas difícilmente se delegan”. V. Allan R. Brewer-Carías, *Aspectos Institucionales del Área Metropolitana de Caracas y del Desarrollo Regional y Urbano, cit.*, p. 35

145 En este sentido el Decreto de 1972 exigía la opinión de CORDIPLAN para el establecimiento de Delegaciones, la escogencia de las sedes y su traslado. Arts. 27 y 29, *loc. cit.*, pp. 143 y 144.

146 En este sentido, en 1971 señalábamos que era preciso definir cuál acción nacional debe responder al mismo ámbito de cada región. ¿Significa esto que en cada región nosotros tenemos que reflejar el desorden administrativo nacional y pretender que los 82 entes descentralizados y los 13 Ministerios deban crear oficinas a nivel de cada una de las ocho regiones? Evidentemente que no. Por ello, no sólo basta señalar que son necesarias ocho regiones y que la Administración nacional se refleje uniformemente en esas ocho Regiones, sino que es necesario comenzar por poner orden a nivel nacional, para saber qué es lo que se va a llevar a nivel regional. Nosotros somos testigos de que un proceso de regionalización donde no se establezcan con claridad los postulados fundamentales del mismo, puede provocar un simple aumento irracional de la burocracia, porque no se ganaría nada con nombrar sendos representantes de los 82 entes descentralizados nacionales a nivel regional, si no se comienza por poner orden en el ámbito nacional. Por ejemplo, nada ganaríamos con que en cada región haya un representante del Ministerio de Agricultura y Cría, un representante del Instituto Agrario Nacional, un representante del Banco de Desarrollo Agropecuario, un representante del Banco Agrícola y Pecuario y un representante de la Corporación de Mercadeo Agrícola, es decir, de cada uno de los cinco organismos nacionales que tienen que ver con el sector del desarrollo agropecuario, si esos cinco organismos van a actuar aislada e independientemente unos de otros, como sucede, lamentablemente, a nivel nacional. Por tanto, se hace necesario comenzar por plantearse una serie de criterios de sectorialización, para que estos criterios de sectorialización sean los que orientan el proceso de desconcentración nacional a nivel regional, de manera que se lleve a la región, por ejemplo, un representante del sector agrícola nacional y por tanto, un representante que tenga la coordinación de todas las agencias de los diversos organismos nacionales que participan en el sector. Paradójicamente, para realizar el

supuesto, realizar un esfuerzo paralelo de reforma administrativa a nivel central¹⁴⁷. Esta, en definitiva, era la única forma de lograr la efectiva “coordinación regional”, que requería la desconcentración.

En efecto, un proceso de desconcentración administrativa del Poder Nacional hacia ámbitos regionales planteaba obligadamente la formulación de esquemas de coordinación, de manera que la acción nacional en la región pudiera efectivamente resultar en beneficio del desarrollo de las mismas. Por ello, el Decreto de 1969 previó el establecimiento de un “Comité Regional de Coordinación a nivel de cada región” integrado por los Gobernadores y Jefes de los servicios dependientes de la Administración Pública Nacional y de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado que actúen en la regional” y por el Director del ORCOPLAN respectivo¹⁴⁸. Por supuesto, el carácter de asamblea multitudinaria y dispar —se mezclaban autoridades políticas como los Gobernadores de Estados con funcionarios de diverso rango— hizo inoperantes estos entes como mecanismos de coordinación¹⁴⁹. Ello motivó que en el Reglamento sobre Regionalización Administrativa de 1972 se eliminaran dichas asambleas y se instituyeran, más racionalmente, “Comités Sectoriales Regionales de Coordinación (COSERGOS), integrados por los Delegados o Directores Regionales de los Ministerios, de los Institutos Autónomos y de las Empresas del Estado” responsables de las Delegaciones o Direcciones regionales y que conformaban el sector respectivo y actuaban en la región¹⁵⁰. En esta forma, la necesidad de la coordinación se conjugó con el criterio sectorial que debía acompañar a la desconcentración.

Ahora bien, respecto del proceso de regionalización administrativa iniciado en 1969, debe señalarse que el mismo se caracterizó por ser, en una pri-

proceso de desconcentración nacional hacia lo regional, es necesario comenzar por un proceso de concentración a nivel nacional, es decir, establecer determinados sectores de actividad pública, e insistir en el esfuerzo de concentración de funciones a nivel nacional, para poder adecuadamente desconcentrar de lo nacional a lo regional. En todo caso, se exige también la realización de un amplio proceso de delegación de atribuciones, lograr la sectorialización y, por tanto, establecer a nivel de cada región un representante sectorial.” V. Allan-R. Brewer-Carías, *El Proceso de Regionalización y la Reforma Administrativa en los Estados y Municipalidades*, cit., pp. 15 y 16.

147 V. lo indicado en los capítulos 14, 15 y 17

148 Art. 10. Además, el Decreto de 1969 creaba un “Consejo Regional de Desarrollo de carácter consultivo, integrado por las siguientes instituciones de la región: a) los miembros del Comité Regional de Coordinación; b) los Presidentes de los Concejos Municipales; c) los Presidentes de la Asambleas Legislativas; d) tres representantes de los sectores culturales, en especial de las Universidades; e) tres representantes de los colegios profesionales; f) cinco representantes del sector laboral urbano y campesino, y g) cinco representantes de los sectores de la producción, comercio y servicios” (art. 12). Por supuesto, el carácter multitudinario de estos Consejos los hizo completamente inoperantes. V. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., tomo I, pp. 437 y ss.

149 *Idem*

150 Art. 17, *loc. cit.*, p. 139. En el Decreto de 1972 se conservó, sin embargo, la figura del Consejo Regional de Desarrollo con una composición similar, aun cuando más reducida (art. 15).

mera etapa, hasta 1972, un proceso exclusivamente de carácter nacional: regionalización económica y administrativa de organismos nacionales exclusivamente. En el mismo se ignoró casi por completo la existencia real de las entidades político-territoriales tradicionales —Estados y Municipios— y, por tanto, se desperdició un incalculable potencial político para fundamentar y reforzar el proceso. Aun cuando en los Consejos y Comités regionales que el Decreto de 1969 preveía, se incluían los Gobernadores de Estado, los Presidentes de las Asambleas Legislativas y los Presidentes de los Concejos Municipales¹⁵¹, ello, sin embargo, no implicaba participación efectiva de estas autoridades en los asuntos regionales.

En tal sentido, consideramos —y ésta fue una de las críticas fundamentales que formulamos en sus inicios al esquema puramente nacional de la regionalización administrativa y económica— que un efectivo proceso que tendiera hacia una efectiva regionalización, no podía realizarse al margen de las entidades locales tradicionales, sino al contrario, con la cada vez más efectiva participación de las autoridades de los Estados y Municipalidades, de manera de tornar la regionalización, de un mero asunto nacional en “el asunto” de los entes locales. Nuestro planteamiento fue siempre de que el proceso de regionalización no sólo implicaba, un “proceso de desconcentración nacional hacia la región”, sino también “un proceso de concentración participativa de los Estados y Municipalidades hacia la Región¹⁵². Los entes territoriales tenían que participar en el proceso, y particularmente los Estados englobados en las Regiones, de manera que los Gobernadores tuvieran la responsabilidad fundamental en la conducción del proceso y se aprovechara la potencialidad política de sus funciones¹⁵³. Este criterio condujo a la reforma del Decreto de 1969 y en el Reglamento de Regionalización Administrativa se configuró un embrión para la creación de una Administración y Gobierno Regional, al atribuirse las funciones primordiales de la regionalización administrativa y económica, a un *Comité Regional de Gobierno*¹⁵⁴, integrado por los Gobernadores de las entidades federales que forman parte de

151 V. lo indicado en la nota núm. 148 de este capítulo

152 Cfr. Allan-R. Brewer-Carías, *El Proceso de Regionalización y la Reforma Administrativa en los Estados y Municipalidades*, cit., pp. 17 y ss. y 38 y ss.; y *Problemas Institucionales del Área Metropolitana de Caracas y del Desarrollo Regional Urbano*, cit.; CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., tomo I, pp. 422 y ss.

153 Los Gobernadores, en relación al Poder Nacional, habían quedado relegados a una posición de “gestores” ante Ministros y Presidentes de Institutos Autónomos, para la realización de obras por el Poder Nacional en sus Estados, que era necesario superar. Sobre ello, podría aplicarse lo que el Club Jean Moulin señalaba respecto de los alcaldes municipales: “su magistratura consiste toda en gestionar. No se le pide a un alcalde que sepa administrar su Municipio, sino que sea hábil en entrometerse cerca de las autoridades más o menos ocultas que disponen de los subsidios o de las prioridades; que almuerce de vez en cuando con un Ministro, que importune a los jefes de gabinete y que asedie las oficinas... Ya lo hemos dicho, el alcalde y el concejo municipal administran muy poco: interceden...”, cit., por S. Martín-Retortillo, “Introducción”, en S. Martín-Retortillo y otros, *op. cit.*, tomo I, p. XLIII

154 Artículo 3.º, *loc. cit.*, p. 135

cada región¹⁵⁵, por el Presidente de la Corporación de Desarrollo Regional correspondiente y por el Director de la Oficina Regional de Coordinación y Planificación¹⁵⁶. Este Comité Regional de Gobierno, presidido por uno de los Gobernadores de Estado que integran la región¹⁵⁷ tenía a su cargo la conducción del proceso de regionalización, al atribuírsele funciones tales como coordinar la ejecución de la política nacional de desarrollo y de ordenación territorial, conforme a lo establecido en el Plan de la Nación; controlar la ejecución de éste en la parte relativa a la región; coordinar los programas de desarrollo y las actividades de los que realicen el Gobierno Nacional y los Concejos Municipales de la región; vigilar la ejecución de los programas de desarrollo a cargo de la Administración Pública estatal conforme al Plan de la Nación y de los planes regionales que se establezcan; y coordinar entre sí los programas de desarrollo y las actividades de los servicios dependientes de la Administración Pública Nacional realizados en la Región.¹⁵⁸

Con la creación del Comité Regional de Gobierno, no sólo se encomendó a funcionarios nacionales de nivel regional la conducción del proceso, como en el caso de los Presidentes de las Corporaciones de Desarrollo Regional o los Directores de los ORCOPLANES, sino que se le ha dado participación directa y activa en la dirección del proceso de regionalización económica y administrativa a las máximas autoridades de los Estados, o si se quiere, dé las entidades político-territoriales federales que conforman la región. Esto, ciertamente, es un embrión importante para la orientación del proceso hacia una regionalización política, la cual se complementa por el establecimiento, a nivel de cada región, de los Consejos Regionales de Desarrollo con representación de los órganos electivos locales: los Presidentes de las Asambleas Legislativas y representantes de los Concejos Municipales¹⁵⁹. Esta representación, por supuesto, sigue siendo indirecta, y no podría dar origen a que se hable de una representación popular regional.

Las reformas al proceso de regionalización efectuadas en 1972, en todo caso, pusieron de manifiesto una política nacional de regionalización mucho más definida: se adoptó la regionalización como una tarea prioritaria en el marco de la Administración Central, y se adoptó la decisión de desconcentrarla; se precisaron los marcos para la desconcentración administrativa utilizando criterios sectoriales; se hicieron coincidir los esfuerzos de regionalización económica —planificación y descentralización funcional— con la política de descentralización administrativa; y se inició un proceso de incorporación de los Gobernadores de Estado en el proceso de regionalización¹⁶⁰.

155 En su carácter de agentes del Ejecutivo Nacional. *Ídem*

156 Quien actúa como secretario ejecutivo del Comité, *ibídem*

157 Anualmente, conforme al orden alfabético de las entidades que forman la Región, artículo 4.º, *ibídem*

158 Artículo 8º, *ibídem*

159 La composición difiere relativamente de la que tenía el Consejo Regional de Desarrollo en el Decreto de 1969. V. nota número 148 de este capítulo 16.

160 Es de destacar, por ejemplo, que en el Reglamento de Regionalización Administrativa, se hace un especial énfasis en vincular las Convenciones de

Sin embargo, en cuanto a la participación de los entes locales —Estados y Municipios— en el proceso, a través de una sola regulación reglamentaria no podía llevarse más allá de las previsiones del Reglamento de Regionalización Administrativa de 1972. Este estableció la orientación, y toca entonces a las entidades locales, a través de los mecanismos constitucionales, iniciar el proceso de concentración participativa hacia la región, y en cierta forma al Poder Nacional forzar indirectamente dicha concentración.

En efecto, para la participación efectiva de los Estados y Municipalidades en el proceso de regionalización es necesario, ante todo, la realización de un tremendo esfuerzo entre las entidades locales para superar la situación de compartimientos estancos en que se encuentran; esfuerzo particularmente político que debe conducir a la celebración de Convenios entre Estados para la conducción uniforme y coordinada de los asuntos regionales, y de Mancomunidades entre las Municipalidades¹⁶¹. En el caso particular de los Convenios entre Estados, que éstos podrían celebrar en virtud de su autonomía¹⁶², estimamos que ellos serían la pieza esencial para realmente envolver y comprometer a las entidades político-territoriales federales en el proceso de regionalización; y ello, porque no sólo dichos Convenios tendrían que ser aprobados por las Asambleas Legislativas de los Estados de cada región¹⁶³, sino que dichos Convenios obligarían a las autoridades políticas de los Estados a asumir la regionalización como asunto propio¹⁶⁴.

Por otra parte, es de recordar que debido a las deficiencias constitucionales de la estructuración federal, los Estados, entre sus múltiples problemas, dependen asombrosamente desde el punto de vista de sus ingresos, de los aportes presupuestarios del Poder Nacional¹⁶⁵, por lo que a través de la Ley

Gobernadores que el Presidente de la República convoca al menos una vez al año “para la mejor coordinación de los planes Y labores de la administración pública” (artículo 190,19 de la Constitución), al proceso de regionalización al establecerse, como uno de los fines de las mismas, “la evaluación de los planes, programas Y proyectos regionales Y estatales Y de su coordinación con los planes Y presupuestos nacionales” (artículo 9.º, loc. cit., p. 137).

161 Artículo 28 de la Constitución

162 Artículo 16 y 17 de la Constitución

163 Siguiendo la orientación de lo previsto en el artículo 10 de la Constitución

164 La figura de los Convenios o Asociaciones entre Estados podría asemejarse a las denominadas “Mancomunidades interprovinciales” del derecho español (v. Enrique Argullol Murgadas, “Mancomunidades interprovinciales”, en S. Martín-Retortillo y otros, *op. cit.*, tomo III, pp. 425 y ss.), y al igual que las Mancomunidades Municipales previstas en la Constitución (artículo 28), implicarían una asociación de Estados para el cumplimiento de algunos de los fines que les están atribuidos, creando, a tal efecto, una nueva entidad con personalidad jurídica. Una experiencia latinoamericana interesante de convenio entre Estados de una Federación, es la que resulta del establecimiento de la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE) en el Brasil, para la administración de las inversiones nacionales para el desarrollo de la región. *Cfr.* Allan-R. Brewer-Carías, *El Proceso de Regionalización y la Reforma Administrativa en los Estados y Municipalidades*, *cit.*, pp. 19 y ss.

165 El situado constitucional (15 % del Presupuesto Nacional) que se distribuye anualmente a los Estados (artículo 229 de la Constitución), excluyendo el Distrito

de inversión del Situado Constitucional prevista en la Constitución y no dictada aún a mitades de 1974, se podrían dictar normas “para coordinar la inversión del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional”¹⁶⁶ que exigieran, como forma de coordinación, la celebración de convenios entre los Estados de cada región.

Debe señalarse además que la constitución de Convenios entre Estados también podría ser provocada por el Poder Nacional en aquellos casos de la prestación de servicios de competencias concurrentes, como los de salud y educación. En efecto, el solo hecho de la existencia de atribuciones concurrentes ha obligado desde años atrás al establecimiento de formas jurídicas de cooperación entre el Poder Nacional y cada Estado. Así nacieron, por ejemplo, en el sector Salud, los denominados Servicios Cooperativos de Salud, organizados mediante convenios entre el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social a nivel nacional, los ejecutivos estadales y en algunos casos las Municipalidades¹⁶⁷. Ahora bien, frente al proceso de regionalización resulta evidente la necesidad de la conversión de los convenios bilaterales —Ejecutivo Nacional y cada Estado— en “convenios regionales”, que abarquen a todos los Estados de la región, de manera de establecer en el mismo sector Salud, por ejemplo, un Servicio Regional Cooperativo de Salud¹⁶⁸.

Ahora bien, una “regionalización” de las Administraciones Estadales exige y plantea, como supuesto fundamental, la realización de una reforma administrativa: a nivel de los Estados, de manera que aquéllas se transformen con criterio regional hacia la búsqueda de un Gobierno y Administración Regional¹⁶⁹. En efecto, el mismo criterio debe tenerse presente tanto en la reforma de las estructuras como de los Sistemas Administrativos estadales. Las estructuras administrativas de estas entidades han ido creciendo progresivamente, como consecuencia de la asunción también progresiva de diversas actividades por las mismas. Con tal motivo, se han creado unidades, oficinas,

Federal, representaba, anualmente, el equivalente a un 98,8 % de los presupuestos estadales, y en ciertos Estados, como Mérida y Barinas, el situado representaba el 99,9 % de los presupuestos respectivos. V. CAP *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, p. 425.

166 Artículo 229 de la Constitución

167 Cfr., CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 426 y ss.

168 En 1971 señalábamos que “en esta forma se estructuraría un orden intermedio, de manera que haya un delegado regional del Poder Nacional en materia de salud, pero también una concentración participativa de los Estados en la gestión de sus servicios regionales de salud. En esta forma, en materia de salud, estos servicios cooperativos de salud que están a nivel de cada Estado, se sustituirían por unos servicios regionales de salud en los cuales haya una intervención común de parte del Poder Nacional y de cada Estado, en cada Región. El mismo problema habría que plantearse en materia educativa y en cualquier otra materia en que haya una participación en la inversión del Poder Nacional y del Poder Estadal”. V. Allan-R. Birewer-Carías, *El Proceso de Regionalización y la Reforma Administrativa en los Estados y Municipalidades*, cit., p. 19.

169 V. los lineamientos generales para una reforma administrativa en los Estados con criterio regional en *idem*, pp. 46 y ss.

direcciones, e inclusive instituciones autónomas, lo que ha producido una proliferación de despachos, con los consiguientes problemas de duplicación de funciones. A nivel estatal ha sucedido lo mismo que a nivel nacional, y es que cuando ha surgido una nueva necesidad se ha creado un organismo, una oficina, un instituto, pero no se ha solucionado la situación que había anteriormente¹⁷⁰. Esto ha producido una gran dispersión y duplicidad de funciones administrativas, y ello sin hablar de la dispersión de recursos humanos y económicos y, por tanto, de la poca productividad y rendimiento de los mismos.

El problema de la reforma de las estructuras de los Estados debe entonces comenzar por afrontarse mediante un proceso de redefinición de las funciones de los mismos, con criterio regional, de manera que se asegure un tratamiento adecuado a problemas que afectan a toda una región, como por ejemplo los del desarrollo urbano. Una redefinición de las funciones de los Estados, teniendo en cuenta los efectos de la regionalización, indudablemente que contribuiría a precisar cuáles son las funciones que deben descentralizarse a nivel regional o a nivel local, y cuáles son las que pueden trasladarse a nivel nacional y en qué forma se establecerá la coordinación entre los diversos niveles. En definitiva, estimamos que toda la problemática de la reforma administrativa no puede agotarse a nivel de los Estados, en las Administraciones estatales aisladas unas de otras, sino con miras a la consolidación de un Gobierno y Administración Regional¹⁷¹.

Pero las proyecciones de la regionalización, no sólo afectan la estructura institucional de los Estados, sino también la de las Municipalidades; en ellas también se requiere un proceso de concentración participativa hacia la región y de reforma administrativa con criterio regional. En este campo, algunas experiencias y precedentes también pueden servir de elemento guía en el proceso. En efecto, la figura de la asociación de municipalidades, realizada a nivel nacional en la Asociación Venezolana de Cooperación Inter-municipal (AVECI) y a nivel de Estados particulares, podría extenderse hacia la constitución de asociaciones de Municipalidades a nivel de cada una de las ocho regiones del país, de manera que en esa forma tengan acceso y oportunidad de participar en el proceso de toma de decisiones de la respectiva región¹⁷².

Pero aparte de una participación en decisiones regionales, es evidente que los Municipios, como unidades políticas primarias y autónomas en la divi-

170 V. lo indicado en los capítulos 14 y 15

171 Por supuesto que los mismos criterios han de guiar todo intento de reforma en los sistemas y en la burocracia estatal. Cfr. Allan-R. Brewer-Carías, *El Proceso de Regionalización y la Reforma Administrativa en los Estados y Municipalidades*, cit., pp. 49 y ss.

172 En este sentido es interesante destacar que en Leyes Nacionales se ha forzado, en cierta forma, la celebración de convenios intermunicipales, al exigirse, por ejemplo, en la Leyes de las Corporaciones de Desarrollo de la Región Zuliana y de la Región nor-oriental, que una representante de los Concejos Municipales de dichas Regiones forme parte del Directorio de las Corporaciones. En esta forma, los diversos Concejos Municipales se han visto obligados a establecer un acuerdo para la elección de dichos representantes.

sión del territorio, están llamados a participar activamente en la ejecución de los planes de desarrollo económico, social y urbano, y a hacer realidad la democracia política, asegurando una adecuada participación popular en las decisiones locales. Para ello, dos tipos esenciales de reformas deben realizarse en relación a los mismos: unas de carácter administrativo-territorial y otras de carácter político-territorial.

En efecto, desde el punto administrativo-territorial, los Municipios deben ser efectivamente “la unidad primaria y autónoma de la organización nacional”¹⁷³, para lo cual han de ser ajustados a niveles territoriales adecuados —según sean Municipios urbanos o rurales— de manera que puedan constituirse, efectivamente, en niveles racionales de administración autónoma o de descentralización nacional o regional. Ante esta premisa parece evidente el señalamiento de que así como la división político-territorial de los Estados no responde a ningún criterio racional —excepto el histórico—, asimismo las divisiones de los Estados en Distritos y éstos en Municipios tampoco responden a ningún criterio racional, sino que también ha sido el resultado de un proceso histórico localista, muchas veces movido por conveniencias político-partidistas. En esta forma, la división territorial en Distritos y Municipios que existía en 1974 no podía constituir un adecuado marco para un efectivo régimen local político-administrativo¹⁷⁴. Se impone, para ello, una reforma territorial comprensiva de los ámbitos espaciales de los Distritos y Municipios, con una adecuada agrupación de estos últimos en Distritos, para hacer de estas instituciones elementos esenciales de la vida local, a cargo no sólo de las tareas propias de ella, sino con un papel preponderante a jugar en el proceso de desarrollo y control urbanístico. La Constitución, para esta tarea de reordenación municipal, prevé los medios necesarios: en primer lugar, a través de una Ley Nacional Orgánica del Poder Municipal, que establezca los diferentes regímenes para la organización y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico y situación geográfica¹⁷⁵; y en segundo lugar, a través de las Leyes estatales de organización de los Municipios de cada Estado, en las cuales se debería establecer la adecuada división político-territorial de los mismos, para convertirlos en instrumentos locales de desarrollo económico, social y urbano, y piezas esenciales en una política nacional de ordenación del territorio. Mediante estas Leyes, por otra parte, así como mediante la futura Ley de coordinación de la inversión del situado constitucional, en la parte que corresponde a los Municipios, podrían establecerse, indudablemente, mecanismos indirectos y eventualmente forzosos de mancomunidad municipal.

Pero la figura de la Mancomunidad voluntaria entre Municipios, como mecanismo destinado a la planificación, prestación o realización mancomu-

173 Artículo 25 de la Constitución

174 En 1974 existían 187 Distritos y 711 Municipios. La autoridad municipal, sin embargo, es decir, los Concejos Municipales existían a nivel de Distritos y no de Municipios en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución y en ausencia de la Ley Orgánica del Poder Municipal.

175 Artículo 27. A mitades de 1974 dicha ley no había sido dictada.

nada de actividades públicas, comunes a varias Municipalidades, también fue prevista en la Constitución¹⁷⁶; y esta figura, indudablemente, es un adecuado medio para dotar a un ámbito municipal concreto de una dimensión territorial que permita atender racionalmente determinados servicios —como los de planificación urbanística, transporte colectivo, recolección de aguas negras, distribución de aguas blancas—, que por razones del crecimiento y desarrollo urbano sobrepasan los estrechos y limitados ámbitos jurisdiccionales de una determinada Municipalidad. Aun cuando en la Ley Orgánica del Poder Municipal deberá darse un tratamiento específico a estos acuerdos de Mancomunidad, es indudable que algunos precedentes pueden orientar las acciones de cooperación intermunicipales futuras, y entre éstos debe destacarse el Convenio de Mancomunidad en materia de Planificación Urbanística suscrito en 1972 entre la Municipalidad del Distrito Federal y la del Distrito Sucre del Estado Miranda¹⁷⁷, que creó la Comisión Metropolitana de Urbanismo y la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, a cuyo cargo está la realización mancomunada, en toda el Área Metropolitana de Caracas, de las labores de planeamiento urbano. Sin embargo, tal como hemos visto anteriormente, la mayoría de las competencias municipales que la Constitución enumera son competencias concurrentes entre el Poder Nacional y el Poder Municipal, por lo que los mecanismos de cooperación y mancomunidad, en la mayoría de los casos, implicarían una participación del Poder Nacional en los acuerdos intermunicipales¹⁷⁸. Así se resolvió, por ejemplo, en el Convenio para constituir la Policía Metropolitana en Caracas, suscrito entre la República y las Municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, y el mismo Estado Miranda¹⁷⁹, y así se propuso en la ordenación del tránsito y transporte en el Área Metropolitana de Caracas¹⁸⁰.

Pero las reformas que es necesario introducir a nivel municipal no sólo son aquellas de carácter administrativo-territorial como las indicadas, sino que también deben abarcar las de carácter político-territorial de manera de convertir la institución municipal en el centro del proceso de “democratización de la democracia política”, es decir, en la base de la participación popular. Esta, si se quiere, debe ser la esencia del régimen local y de su reforma: hacer de la democracia local, es decir, del gobierno por el pueblo, una reali-

176 Artículo 28

177 El Convenio fue suscrito el 27 de enero de 1972 y en virtud del mismo, ambas Municipalidades aprobaron una Ordenanza de Ordenación Urbanística del Área Metropolitana de Caracas. Sobre los antecedentes de estos actos v. Allan-R. Brewer-Carías, “¿El Área Metropolitana de Caracas y la cooperación intermunicipal en materia de Urbanismo”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, número 35. Caracas, 1967, pp. 49 y ss.; y Luis Torrealba Narváez, *Aspectos Jurídicos del Urbanismo en Venezuela*, cit., pp. 237 y ss.

178 En esta forma, en el Convenio citado en la nota anterior y las Ordenanzas aprobadas, se previó la representación del Poder Nacional en la Comisión Metropolitana de Urbanismo

179 Convenio suscrito el 21 de diciembre de 1969

180 V. los diversos pasos y propuestas tomadas en este campo, en Allan-R. Brewer-Carías, *Aspectos Institucionales del Transporte y Tránsito en el Área Metropolitana*, cit., pp. 99 y ss.

dad¹⁸¹. Para ello, diversas reformas habrían de realizarse en Venezuela. En primer lugar, desde el punto de vista electoral, vincular a los gobernados con los gobernantes locales exigiría cambiar el sistema de representación proporcional que ha regido las elecciones de los miembros de los Concejos Municipales hasta el proceso electoral de 1973, por un sistema de elección uninominal, por circunscripciones electorales reducidas, de manera que los candidatos se tengan que vincular, necesariamente, a la comunidad local que los elige para administrar los asuntos locales¹⁸². Asimismo, y también en el ámbito electoral, habrían de establecerse las elecciones para los miembros de los Concejos Municipales, separadas de las elecciones nacionales o estatales para los demás cuerpos representativos¹⁸³. Pero además de las reformas electorales, desde el punto de vista político, la mayor participación popular en el Gobierno local implicaría que éste sea tal, es decir, que tenga sobre qué gobernar, por lo que será necesaria la descentralización hacia los niveles municipales, una vez reordenados éstos administrativamente. Por último, a las medidas electorales y políticas, reformas esenciales de carácter social tendientes a hacer efectiva la organización popular para la participación, deberán ser realizadas a escala nacional, a través de los programas de “desarrollo de la comunidad” o “promoción popular” que en los últimos años han ido esbozándose¹⁸⁴.

Ahora bien, dentro de las reformas institucionales que es indispensable adoptar para lograr una efectiva descentralización en la toma de decisiones unida a una creciente participación política, todo ello dentro de un marco racional de desarrollo; , en el ámbito local merecen una especial atención las reformas institucionales que deben adoptarse en el gobierno y administración urbanas, y en especial el de las áreas metropolitanas.

Ante todo debe señalarse que los problemas del desarrollo urbano no son problemas exclusivos de carácter local, sino que forman parte de todo un proceso nacional y regional: en el campo nacional se vinculan e integran a toda la política de ordenación territorial; y en el campo regional deben dar lugar a una “regionalización urbanística”, además de las regionalizaciones económica y administrativa antes mencionadas. En este campo del desarrollo

181 La idea de “*making local self-government a reality*” guió todo el reciente proceso de Reforma del Régimen Local en Inglaterra. Cfr. *Royal Commission on Local Government in England 1966-1969, Redcliffe-Maud (Chairman), Report presented to Parliament*, June, 1969, tomo I (Cmnd 4040); *Local Government in England. Government Proposals for Reorganisation. (White Paper)*, Presented to Parliament by the Secretary of State for the Environment by Command of Her Majesty, February, 1971 (Cmnd. 4584).

182 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, *Obstáculos Políticos al Desarrollo en Venezuela*, loc. cit., p. 127.

183 Cfr. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*. Caracas, 1973, p. 11.

184 Cfr. CENDBS-UCV, Rosario Scarpatti y Esther Gamus, *Problemática del Desarrollo de la Comunidad en Venezuela*. Caracas, 1969; Carlos Acedo Mendoza, *Desarrollo Comunal y Participación Popular*. Caracas, 1971; Rudolf Rezsóhary, “Las Instituciones Políticas y la Participación popular”, en TOMIC y otros, *Pensamiento Comunitario*. Caracas, 1973, pp. 67 y ss.; y Roberto Papini, “La Democracia de Participación, *idem*, pp. 81 y ss.

urbanístico, es quizá uno en los que se hace más patente el carácter de competencias múltiples y concurrentes de autoridades nacionales y locales, que es necesario tener en cuenta para la adopción de las correctas soluciones¹⁸⁵. En efecto, la complejidad de la planificación urbanística hace imposible que un sola organismo pueda llevar a cabo toda la acción planificadora, por lo que se plantea, como necesidad particular, la indispensable coordinación de las acciones administrativas en el campo urbano, en particular, las desarrolladas por las autoridades locales (municipales, estatales) y por las nacionales. Se trata, por tanto también, de un proceso de ordenación de acciones locales y nacionales hacia un objetivo concreto: el desarrollo urbano.

Ahora bien, teniendo en cuenta esa interconexión de competencias en el campo del desarrollo urbano, queremos insistir particularmente en los problemas de Gobierno y administración en los grandes centros urbanos, es decir, en las áreas metropolitanas¹⁸⁶. El problema se plantea, particularmente desde el punto de vista político-administrativo, cuando una gran concentración urbana se extiende sobre diversas jurisdicciones municipales, como es el caso de Caracas¹⁸⁷. Aquí, la organización local quedó en retraso frente a la expansión urbana, planteándose entonces innumerables problemas derivados de la necesaria integración de servicios y el tratamiento integral y uniforme de los problemas urbanos, frente al fraccionamiento territorial autónomo de la ciudad¹⁸⁸. Dentro de las múltiples soluciones que muestra el derecho y la

185 “Por ello, siendo, esta materia también un problema de competencias múltiples, la necesidad de una administración urbana y, por tanto, la necesidad de una gran coordinación a nivel urbano, surge como indispensable. Inclusive, esto se señala expresamente en el proyecto de Ley de Ordenación Territorial y Urbana, preparado en 1971 por una Comisión Especial que ha operado en la Oficina del Ministro de Estado para la Vivienda, el cual pone en evidencia, frente al problema del desarrollo urbano y a la necesidad de un ordenamiento territorial, por supuesto, lo indispensable de la coordinación de competencias. Concretamente la Exposición de Motivos del Proyecto indica “la necesidad de coordinar la acción del Gobierno en base a planes que definen la política oficial en materia de desarrollo urbanístico aplicable a determinada región o ciudad, plantea un problema de orden administrativo que debe ser legalmente resuelto, y que se refiere principalmente a la competencia y delimitación de responsabilidades entre los diferentes organismos públicos”. V. en Allan-R. Brewer-Carías, *Problemas Institucionales del Área Metropolitana de Caracas y del Desarrollo Regional y Urbano*, cit., pp. 40 y 41.

186 Sobre las Áreas Metropolitanas v. Problemas de las Áreas Metropolitanas. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1969, que recoge las Ponencias presentadas al Congreso sobre Problemas de las Áreas Metropolitanas. Toronto, 1967. V.; además, Tomás-Ramón Fernández, “Áreas Metropolitanas y Descentralización”, en S. Martín-Retortillo y otros, *op. cit.*, tomo III, pp. 633 y ss., y León Cortinas Peláez, “Una Reflexión Político-Administrativa sobre las Áreas Metropolitanas en América Latina”, en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Instituto de Derecho Público, Vol. I, 1968-1969. Caracas, 1971, pp. 159 y siguientes.

187 El problema, por supuesto, es universal. En Venezuela, además de Caracas, el problema se plantearía en ciudades como Acarigua-Araure y Puerto La Cruz-Barcelona.

188 Sobre los problemas del Área Metropolitana de Caracas desde el punto de vista institucional, v. Allan R. Brewer-Carías, *Problemas Institucionales del Área Metropolitana de Caracas y del Desarrollo Regional y Urbano*, cit., pp. 1 y ss.;

administración comparados, la de mayor aceptación y que conjuga los requisitos de concentración administrativa urbana, y gobierno local, se ha destacado la fórmula del gobierno a dos niveles¹⁸⁹, que implica la creación de una nueva autoridad local-territorial a nivel metropolitano, a través de una especie de “federación” entre las autoridades municipales preexistentes, y que, por ello, no implica la extinción de las mismas¹⁹⁰; y que conlleva una redistribución de competencias entre el nuevo nivel metropolitano y el antiguo nivel local. El Gobierno y Administración Metropolitanos, por supuesto, no extinguen la participación política en la elección de las autoridades metropolitanas, sino que daría lugar a una nueva forma de democracia metropolitana¹⁹¹.

En el caso de Caracas, a pesar de la especificidad de sus problemas derivados de integrar, en su jurisdicción, a un Distrito Federal¹⁹², la vía de solución a los problemas institucionales del área Metropolitana la establece la propia Constitución al prever que “una Ley especial podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del Área Metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal¹⁹³. Esta Ley, en el sentido señalado, sin extinguir las Municipalidades existentes, podría establecer un nuevo nivel político-territorial de carácter metropolitano para el Gobierno de la ciudad,

Aspectos Institucionales del Transporte y Tránsito en el Área Metropolitana de Caracas, cit., pp. 7 y ss.; “El Área Metropolitana de Caracas y la Cooperación Intermunicipal en materia de Urbanismo”, *loc. cit.*, pp. 49 y ss.; y “La Integración del Área Metropolitana de Caracas y la Coordinación de los Servicios de Transporte Urbano”, *Revista Taller, Facultad de Arquitectura y Urbanismo*, UCV, número 20. Caracas, 1966, pp. 23 y ss.

189 “En el Primer Congreso de Cooperación Intermunicipal celebrado en Caracas, en 1967, se recomendó especialmente que debía preverse en el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Municipal la posibilidad de constitución de Distritos Metropolitanos en las diversas Áreas Metropolitanas de la República, en las que tengan jurisdicción diversas municipalidades, con un Gobierno municipal de dos niveles y cuya constitución no quede a la sola iniciativa de las Municipalidades a integrarse, sino también de los cuerpos deliberantes del Poder Estatal y del Poder Nacional”. La solución del Gobierno metropolitano a dos niveles, por ejemplo, se adoptó en la reforma del régimen local en Inglaterra. V. los documentos cit., en nota número 181 de este capítulo.

190 Esta fórmula se consideró el prototipo deseable en el Congreso sobre Problemas de las Áreas Metropolitanas que se realizó en 1967 en Toronto (v. la referencia en nota 186 de este capítulo). El primer caso de gobierno metropolitano federativo fue el de Tokio, que se realizó en el año 1943 y federó a 37 gobiernos locales que tenía la ciudad, creándose una nueva autoridad metropolitana federativa de las unidades locales que no desaparecieron, sino que permanecieron. Luego siguió el caso de Toronto, en 1953, y en esta ciudad, que tenía 13 municipalidades, éstas se redujeron a siete y se hizo la federación de las siete, creándose un nuevo gobierno metropolitano. Luego ha habido los ejemplos de Miami, en 1957; de Winnipeg, en 1959; de la Región de París, a partir de 1961, y del Gran Londres, en 1963.

191 *Cfr.* León Cortinas Peláez, *loc. cit.*, pp. 166 y ss.

192 Sobre ello v. Allan-R. Brewer-Carías, *El régimen de gobierno municipal en el Distrito Federal Venezolano cit.*, pp. 131 y ss. Y “Caracas”, en Donald C. Rowan (ed.), *The Government Of Federal Capitals*, Toronto, 1973, p. 13 y siguientes.

193 Artículo 11

estableciendo una precisa distribución de competencias entre el nuevo nivel y el nivel local, que asegure la atención adecuada a todos los problemas urbanos que ahora no pueden ser satisfactoriamente resueltos¹⁹⁴.

Tal como puede apreciarse de todo el panorama y de la problemática esbozada en las páginas anteriores, el reto por el establecimiento de un Gobierno y Administración Regional y Urbana, es ciertamente uno de los que mayores exigencias plantea frente a un federalismo y a un municipalismo decadentes, que no sólo no sirven como niveles viables de descentralización territorial, sino que tampoco son canales adecuados para una efectiva participación política y democracia local. En el establecimiento de ambos elementos —descentralización y participación— es que, en todo caso, estará la clave para la efectiva Administración y Gobierno Regional, Metropolitano y Urbano que el futuro reclama al país.

194 Tal es el caso, a título de ejemplo, de los servicios de transporte Urbano v. Allan R. Brewer-Carías, *Aspectos Institucionales del Transporte y Tránsito en el Área Metropolitana de Caracas*, cit., donde se ha propuesto, en ausencia de la ley especial señalada, la creación de una Administración Metropolitana de Transporte, mediante una Ley especial, pp. 99 y ss. Sobre las deficiencias institucionales en el tratamiento de las áreas marginales urbanas v. Omar Hernández, *La Planificación Urbana y el Desarrollo Urbano no controlado*. Caracas, 1972, pp. 22 y ss., y en general, respecto al desarrollo urbano, v. Raúl Oscar Basaldúa, 'Marco Institucional para la instrumentación de Políticas de Desarrollo Urbano en América Latina', en *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, Vol. V, número 20, diciembre, 1971, pp. 48 y ss

CAPÍTULO 17.

ESTRATEGIA Y TÁCTICAS PARA UNA REFORMA ADMINISTRATIVA: LA EXPERIENCIA VENEZOLANA

Teniendo en cuenta la situación de la Administración Pública venezolana, tanto en el ámbito nacional como en el regional y local, tal y como resulta de los análisis efectuados en los capítulos anteriores, frente a los retos que plantean al país las exigencias del proceso de desarrollo en el último tercio del siglo XX, indudablemente que debe tenerse como inaceptable una alternativa institucional que pretendiera conducir el desarrollo dejando la Administración Pública más o menos en las mismas condiciones. Al contrario, la necesidad de una radical transformación de la Administración Pública, en todos sus niveles, se nos plantea como evidente, para que el Estado pueda asumir con efectividad las innumerables tareas que los problemas demográficos, económicos, sociales y urbanos le exigen y exigirán en el futuro.

La necesidad de una reforma administrativa aparece entonces como uno de los imperativos que debe asumir el sector público en el corto plazo, para lo cual cuenta al menos con tres lustros de experiencias continuas en el campo de la investigación y planificación de reformas.

En efecto, el inicio de los esfuerzos por realizar en Venezuela una reforma de la Administración Pública Nacional puede situarse en el año 1958 con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP)¹ como oficina permanente adscrita a la Presidencia de la República, a cuyo cargo ha estado la orientación y conducción de todos los programas y proyectos de reforma administrativa desarrollados en los últimos años. Hasta ese año, que marca el inicio del actual régimen democrático que vive el país, no se había programado ni realizado proceso alguno que pudiera ser calificado como de Reforma Administrativa. Las largas dictaduras que había tenido el país durante

1 La Comisión fue creada por Decreto número 287 de 27 de junio de 1958 (v. en *Gaceta Oficial* número 25.694, de 27 de junio de 1958, y en la publicación de la GAP, *La Reforma de la Administración Pública por toda la Administración Pública*. Caracas, 1970, p. 35), para “estudiar la organización, los métodos y procedimientos de nuestra Administración Pública y las condiciones del funcionario público, con miras a proponer la reforma de la Administración Pública del país’ y se le atribuyó el carácter de entidad “asesora del Poder Ejecutivo”.

todo el siglo pasado y la primera mitad de este siglo, no permitían ciertamente el planteamiento de una autocrítica administrativa que pudiera provocar un esfuerzo consciente y sistemático de reforma, y si bien en los pocos años del ensayo democrático de la década de los cuarenta (1945-1948) en los cuales ejerció el poder el Partido Acción Democrática (AD) la idea de la reforma administrativa comenzó a florecer², ello no pasó de ser una intención que no encontró realización en el país, aun cuando provocó resultados en el exterior³. Sin embargo, el hecho de que antes de 1958 no se hubiera realizado ninguna transformación sistemática de la Administración Pública Venezolana, no implica por supuesto que no haya sufrido cambios; al contrario, quizá uno de los cambios más profundos en su organización se produjo precisamente en los años posteriores a 1930, con motivo del impacto que sobre el sector público y la situación económica y social del país produjo la explotación petrolera. En efecto, en 1930, después de 120 años de completa independencia del país⁴, la organización de la Administración Central estaba básicamente configurada en siete Ministerios (Relaciones Interiores, Obras Públicas, Fomento, Instrucción Pública, Relaciones Exteriores, Hacienda y Guerra y Marina); habiéndose creado, en el período que va de 1930 a 1950, seis nuevos despachos ministeriales: Salubridad y Agricultura (1931) desdoblado en dos en 1936; Trabajo y Comunicaciones (1937) desdoblado en dos en 1945; Justicia (1950); y Minas e Hidrocarburos (1950). El solo nombre de estas organizaciones evidencia la asunción progresiva por el Estado de nuevas actividades y funciones que comienzan a configurar una Venezuela petrolera en contraste con la Venezuela rural de comienzos de este siglo⁵. Pero el fenómeno de crecimiento desmesurado y asistemático de la Administración Pública no sólo afectó a la Administración Central, que si bien después de 1950 no se ha manifestado en nuevos Ministerios sí ha producido la creación de oficinas presidenciales⁶, sino también a la administración descentra-

-
- 2 V. las apreciaciones de quien fue Presidente de la Junta Militar de Gobierno durante el período 1945-1947, Rómulo Betancourt, en su libro *Venezuela, Política y Petróleo*. México, 1956, pp. 446 y ss.
 - 3 Es de destacar, por ejemplo, que los primeros directores de la Escuela Superior Centro Americana de Administración Pública (ESAP) posteriormente transformada en el Instituto Centroamericano de Administración Pública (IOAP), fueron venezolanos exiliados al caer el Gobierno de Acción Democrática en 1948 debido a un golpe militar. V., en particular, E. Tejera París, *Administración Pública. Teoría de la Estructura Administrativa para el Desarrollo*. Caracas, 1968.
 - 4 La Independencia en Venezuela de España se produce en 1810; y en 1811, el país cuenta con su primera Constitución. En 1830 se produce la separación de Venezuela de la Gran Colombia, pero esta fecha no puede confundirse con la independencia como lo hacen Charles Lewis Taylor y Michael C. Hudson, en *World Handbook of Political and Social Indicators*, segunda edición. New Haven 1972, p. 27. V. lo señalado en el capítulo 6.
 - 5 Basta pensar, por ejemplo, que entre 1930 y 1973 el presupuesto de ingresos y gastos públicos ha aumentado 100 veces, pues de alrededor de 150 millones de bolívares en 1930, pasó a más de 16.000 millones de bolívares en 1974.
 - 6 En 1958 se crearon la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) y la Comisión de Administración Pública (CAP); y en 1970 se adscribió a la Presidencia la Oficina Central de Información y la Oficina Central de Personal.

lizada, la cual ha crecido vertiginosamente en los últimos cuarenta años, reflejo también de la sucesiva intervención del Estado en la vida económica y social. Baste señalar para darse cuenta de esta situación, que en 1930 la Administración Nacional contaba con dos institutos autónomos⁷ que operaban en el campo del sector financiero; en cambio en 1974, en la Administración Nacional operan en todos los sectores de actividad pública, 85 entes descentralizados con diversas formas jurídicas de derecho público o de derecho privado⁸.

Ahora bien, en 1958, una misión de asistencia técnica de las Naciones Unidas encabezada por Herbert Emmerich⁹ quien posteriormente fuera Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, planteó al Gobierno provisional la urgente necesidad de mejorar la Administración Pública como condición para la realización de muchos programas de desarrollo económico y social, identificando incluso las principales necesidades de la Administración de la siguiente manera: “La mejora de la organización gubernamental, definiéndose más claramente las funciones, la simplificación y el aceleramiento de los procedimientos y trámites; un sistema de controles fiscales y de sistematización de datos económicos que dé mejor base a las decisiones y al control de materias políticas generales; y sobre todo, la mejora radical del sistema de servicio civil y del adiestramiento del personal público”¹⁰. La misión de las Naciones Unidas propuso la creación de una “Comisión Nacional de Administración Pública, de carácter temporal”¹¹, que posteriormente debía dar origen a un “Instituto Nacional de Administración Pública”¹². El Gobierno provisorio, al mes siguiente de la presentación del Informe señalado, creó la Comisión de Administración Pública, a la cual no se le fijó lapso de actuación¹³. La labor de la Comisión de Administración

7 Figura equivalente a los *établissements publics* de la Administración francesa, V. A.R. Brewer-Carias, *Les Entreprises Publiques en Droit Comparé*. París, 1968, p. 44.

8 V. lo indicado en el capítulo 15. V., además, el capítulo sobre la Reforma de la Administración Descentralizada en CAP. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*. Caracas, 1972, Vol. I, pp. 295 y ss.

9 Herbert Emmerich produjo un pequeño informe denominado “Informe sobre un estudio preliminar acerca de posibilidades de mejoras en la Administración Pública de Venezuela” (5 de mayo de 1958). V. en CAP., *La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública*, cit., pp. 21 y ss.

10 *Idem*, p. 24

11 *Ibidem*, p. 25

12 *Ibidem*, p. 28

13 V. nota número 1 de este capítulo 17. Este organismo estuvo presidido durante sus primeros meses de existencia por Carlos Lander Márquez, experto en administración en el sector privado, y posteriormente, después de que el Presidente Rómulo Betancourt del partido Acción Democrática inició su período de Gobierno (1959-1964), estuvo presidido por Benito Raúl Losada, posteriormente Ministro de Hacienda y Presidente del Banco Central de Venezuela, y por Alberto López Gallegos, prominente miembro del Partido Acción Democrática. Durante el período del presidente Raúl Leoni (1964-1969) del mismo partido, la Comisión estuvo presidida por Héctor Atilio Pujol, experto en Administración de Personal y profesor de la materia en la Universidad Central de Venezuela y por Freddy Arreaza Leáñez,

Pública en el período 1958-1973, puede describirse en tres etapas, correspondiendo la primera y la segunda, al período que concluye en 1969 y la tercera al período que inicia en ese año. La intención de este capítulo es insistir en la experiencia venezolana durante el período 1969-1973, por lo que las referencias a los períodos comprendidos entre 1958-1969 se hacen exclusivamente a título de antecedentes, para comprender mejor la situación existente en 1969.

En efecto, una de las recomendaciones fundamentales del Informe señalado de la misión de las Naciones Unidas de 1958, fue la contratación de “firmas de Consultores en materia administrativa y contable” como una forma de “obtener rápidamente personal adecuado, libre de las diarias responsabilidades de Gobierno, para que realice la masa de trabajo de investigación, de análisis y de sistematización que habrá de hacerse”¹⁴. En esta forma, puede decirse que la primera etapa del trabajo de la Comisión hasta 1961 estuvo caracterizada por la utilización de firmas consultoras extranjeras norteamericanas¹⁵, las cuales con la ayuda de personal venezolano, aparte de una serie de documentos con recomendaciones concretas fundamentalmente referidas a mejoras a introducir en el Ministerio de Hacienda, produjeron cuatro informes básicos¹⁶, las cuales salvo en lo que se refiere a la administración de personal, realmente no contenían propuestas concretas y realizables de reforma, sino más bien materiales para el estudio de una reforma administrativa¹⁷. La segunda etapa del trabajo de la CAP entre 1961 y 1969 se caracteri-

experto en Administración Financiera, profesor de la materia en la Universidad Central de Venezuela, y posteriormente, vice-rector Administrativo de la Universidad Simón Bolívar. Durante el período del Presidente Rafael Caldera (1969-1974) del Partido Social Cristiano COFEI, y hasta ,1972 le correspondió al autor de este estudio ejercer ' la Presidencia de la CAP. período en el cual se elaboró el Plan General de Reforma Administrativa que el TV Plan de la Nación (1970-1974) anunciaba, y a partir de agosto de 1972 y durante el resto del período del Presidente Caldera, la Presidencia de la CAP la ejerció Manuel (Rachadell, profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela, y uno de nuestros colaboradores inmediatos en la CAP.

- 14 *Loc. cit.* pp. 30-31. Al contrario, no aparece claro del Informe Emmerich que éste haya enfatizado sobre la necesidad de que la reforma administrativa fuera un esfuerzo fundamentalmente venezolano, como lo indica Roderick T. Groves, “Administrative Reform and the Politics of Reform: The Case of Venezuela”, *Public Administration Review*, Vol. XXVII, número 5, diciembre, 1967, p. 437.
- 15 Principalmente la Public Administration Service (pas) de Chicago, la *J. L. Jacobs and Company de Chicago* y la *Griffenhagen and Associates de New York*.
- 16 Estos estudios son PAS, *Organización Administrativa del Gobierno Nacional de la República de Venezuela, Informe de Investigación* (multigrafiado), marzo, 1960, 202 pp., PAS, *Relaciones nacionales, estatales y municipales en el gobierno de la República de Venezuela*. Informe de investigación (multigrafiado), diciembre, de 1959
- 17 A estos estudios es que aparentemente se refería el Presidente Betancourt en su Tercer Mensaje al Congreso el 11 de marzo de 1961 cuando afirmaba que “los estudios básicos para la reforma administrativa han finalizado; el proceso de ésta se ha iniciado y en el futuro inmediato se comenzarán a sentir sus beneficios, ya que la etapa de investigación y análisis ha concluido y se tiene un diagnóstico de nuestra Administración Pública”. V. en Rómulo Betancourt, *La Revolución Democrática en Venezuela*. Caracas, 1968, tomo I, p. 560.

zó por la concentración del trabajo de la misma en un área particular de reforma, la de la administración del personal al servicio del Estado, y la implementación de los elementos fundamentales para la adecuada ejecución del Reglamento de Administración de Personal para los servidores del Gobierno Nacional dictado en 1960 por el Presidente Betancourt¹⁸. El repliegue de las labores de reforma hacia el área de personal, en nuestro criterio tuvo su origen en la falta de planificación de la misma, pues los documentos de las empresas consultoras elaborados en la primera etapa, no constituían un plan, lo cual trajo como consecuencia, la pérdida de apoyo político de los Gobiernos de Betancourt y de Leoni en relación al proceso. En efecto, si bien el Presidente Betancourt al iniciar su Gobierno en 1959 estaba consciente de la necesidad de la Reforma Administrativa¹⁹ y de los problemas y deficiencias de la Administración Pública²⁰, ya en 1962 el apoyo político que se evidenciaba de sus precedentes manifestaciones públicas, casi desaparece y al contrario señalaba que no estaba satisfecho con la obra "realizada en esta, materia hasta 1962"²¹. A partir de esa fecha, en los documentos oficiales de su Gobierno no aparecen más menciones al problema de la Reforma Administrativa. Ciertamente que la situación política del Gobierno en los inicios de la década de los sesenta exigía una mayor atención a los esfuerzos por mantener el régimen democrático frente a los intentos de grupos de militares de derecha de tomar el poder y a la insurgencia guerrillera, lo cual le quitó prioridad a todo programa de Reforma Administrativa²², pero lo que también aparece como

18 V. Decreto número 344 de 14 de noviembre de 1960, en *Gaceta Oficial*, número 26.406 de 14 de noviembre de 1960. V. además en el libro CAP, *Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa*. Caracas, 1970, pp. 63 y ss.

19 En su discurso ante la II Convención de Gobernadores de 13 de agosto de 1959 afirmaba que los resultados de las gestiones de Gobierno "no serán óptimos o siquiera lo suficientemente buenos..." "si no logramos crear una eficaz maquinaria administrativa estatal. La de Venezuela no lo es". V. en Rómulo Betancourt, *La Revolución Democrática en Venezuela, cit.*, Vol. I, p. 115.

20 En su Tercer Mensaje al Congreso el 11 de marzo de 1961, afirmaba lo siguiente: "Se puede decir en apretada síntesis, que la deficiencia fundamental en nuestra Administración Pública proviene de su crecimiento desordenado, lo cual ha ocasionado el que la distribución de funciones entre los diversos organismos del Estado sea incorrecta y por ello existen duplicaciones que dificultan la buena marcha y la coherencia de muchos programas; que los sistemas de trabajo acarrear lentitud en los procedimientos, con los correspondientes perjuicios tanto para la Administración Pública como para quienes tienen que tratar con ella; que la responsabilidad por las decisiones, sean éstas importantes o rutinarias, está concentrada en los altos niveles administrativos, lo cual entraba aún más su acción y congestiona en tal forma el trabajo de los ejecutivos que los incapacita para poder afrontar la consideración a fondo de los grandes problemas". V. en R. BETANCOURT, *La Revolución Democrática en Venezuela, cit.*, Vol. I, p. 561.

21 En efecto en su Cuarto Mensaje al Congreso el 12 de marzo de 1962 señalaba que "se ha repetido hasta la saciedad —si bien ciertamente no con los resultados deseados— que se requiere una reforma a fondo de la Administración Pública. Efectivamente, debo admitir que no estoy satisfecho con la obra realizada en esta materia hasta la fecha". V. R. Betancourt, *La Revolución Democrática en Venezuela, cit.*, Vol. II, p. 413.

22 Cfr. Roderick T. Groves, "Administrative reform and political development", *Development and Change*, Vol. II, 1970-71, número 2, p. 46, y del mismo autor,

cierto es que un programa con pleno apoyo político inicial en un Gobierno con mayoritario respaldo de las Cámaras Legislativas, no pudo ser ejecutado y no siguió siendo respaldado por el Jefe del Estado. Este cambio de actitud, en nuestro criterio no debe atribuirse sólo a la situación política del país, sino que hay que referirlo por una parte, a la pérdida del apoyo legislativo del Gobierno²³ y por otra, a la falta de la elaboración real de un plan de reforma ejecutable²⁴. En todo caso, los esfuerzos de reforma durante esos años, o estaban localizados en la sola área de personal o tenían por objeto medidas

“Administrative Reform and the politics of Reform”. *The case of Venezuela, loc. cit.*, p. 438. Asimismo en el estudio general de Groves sobre la experiencia venezolana entre 1959 y 1963: Roderick T. Groves, *La Reforma Administrativa en Venezuela, 1958-1963* (multigrafiado). Caracas, 1966, 209 pp. V. lo señalado en el capítulo 9.

- 23 La coalición de partidos que participaba en el Gobierno de R. Betancourt contaba, por ejemplo, en 1959, con el respaldo del 94 % de los votos de la Cámara de Diputados; porcentaje que se redujo al 56 % en 1960 con motivo de la separación de uno de los partidos que formaban la coalición gubernamental, de ésta, y una primera división del partido AD; y que quedó en el 44 % en 1962 luego de una segunda división del partido AD (v. lo señalado en el capítulo 9). A esto hay que agregar que aun en los momentos en que la coalición de partidos tuvo apoyo en las Cámaras su falta de interés político en la reforma, particularmente en lo que se refiere al área de personal y a la aprobación de la Ley de Carrera Administrativa, produjo que ésta no fuera ni siquiera discutida. Cfr. Roderick T. Groves, “Administrative Reform and The Politics of Reform: The Case of Venezuela”, *loc. cit.*, p. 443.
- 24 Por ejemplo, si se estudia la Ley de Medidas Económicas de Urgencia aprobada el 29 de junio de 1961 se evidencia que la misma autorizó al Presidente de la República para que en Consejo de Ministros dictara las medidas necesarias tendientes a la reorganización de los Institutos Autónomos, Empresas del Estado y de las Compañías en que la Nación o los Institutos Autónomos poseyeran la mitad o más del Capital Social, a los fines de lograr economías en los gastos públicos y una mayor eficiencia en los servicios; así como las medidas necesarias para reorganizar aquellos servicios públicos nacionales diferentes a los mencionados que así lo requirieran, a fin de lograr economías en los gastos y una mayor coordinación y eficiencia en sus funciones (v. las referencias en CORDIPLAN, IV Plan de la Nación 1970-1974. Caracas, 1971, p. 179); sin embargo, a pesar de una autorización o habilitación legislativa de esa naturaleza y magnitud, por primera vez aprobada por el Congreso de acuerdo a sus facultades constitucionales (artículo 190, ord. 8.º), el Ejecutivo no dictó los Decretos fundamentales que podían haber configurado una reforma administrativa. Alguna razón había para que un Presidente que había apoyado el proceso de Reforma Administrativa entusiastamente, teniendo una autorización legislativa excepcional en sus manos, no haya procedido a emitir los Decretos necesarios, y esa razón, en nuestro criterio, está en que no se tenía elaborado un plan o programa integral de Reforma Administrativa. Esto se confirma por el hecho de que a pesar de la autorización legislativa dada al Presidente, éste no recibió de los organismos técnicos y particularmente de la CAP, proyecto fundamental alguno de reforma, salvo el Proyecto de Ley de Carrera Administrativa, enteramente elaborado por expertos extranjeros. En este sentido, Roderick T. Groves, en su trabajo, “Administrative Reform and the Politics of Reform: The Case of Venezuela”, *loc. cit.*, p. 439, atribuye a O. Glenn Stahl, funcionario de la Comisión de Servicio Civil norteamericana la responsabilidad fundamental en la elaboración de dicho proyecto. Cfr. asimismo A.R. Brewer-Carías, *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*. Caracas, 1971, p. 174.

de estricto carácter micro-administrativo. Con posterioridad a 1962 y hasta 1969, el programa de reforma administrativa perdió todo apoyo gubernamental, tal como lo ha destacado el propio Director Ejecutivo de la CAP durante el período 1963-1967²⁵, y el trabajo de la Comisión, como se ha dicho, se concentró básicamente en prestar asesoría esporádica a los diversos organismos públicos en el campo micro-administrativo y en desarrollar el sistema de administración de personal, aun cuando sin respaldo legislativo, pues si bien el proyecto de Ley de Carrera Administrativa elaborado fue presentado al Congreso en 1959, el órgano legislativo, durante todo ese período, a pesar de las discusiones que le dio al proyecto, principalmente en 1965, no respaldó nunca la iniciativa gubernamental²⁶. El panorama de la Reforma Administrativa en 1968, era entonces bastante desalentador, habiéndose reducido el papel de la Comisión de Administración Pública considerablemente pasando a ser un organismo de control de la administración de personal, y de asesoría en aspectos específicos micro-administrativos de mejoramiento de las instituciones públicas²⁷.

-
- 25 V. H. A. PUJOL, *Administración para la Democracia*. Caracas, 1970, donde señala que no hubo “real voluntad o intención de los gobernantes de hacer la reforma”, p. 32, y que “la reforma ha dado pocos resultados porque la palabra y el compromiso (del Gobierno Nacional) no siempre han sido acompañados de la decisión de hacer”, p. 43.
- 26 La correlación del apoyo parlamentario del Gobierno durante el período 1964-1968 también fue variable, pues si bien se inició con un 65 % de los votos de la Cámara de Diputados debido a una coalición gubernamental de partidos, esa proporción se redujo al 53 % en 1966 con la salida de uno de los partidos de la coalición, y quedó en un 37 % en 1968 con motivo de una tercera división de AD. V. Lo indicado en el capítulo 9.
- 27 De ahí que una de las labores iniciales que nos correspondió realizar a partir del 1 de agosto de 1969 fuera el diagnosticar la situación anterior del proceso de reforma, para establecer una estrategia adecuada hacia el futuro. En este sentido, en octubre de 1969, al instalar el Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Hacienda, que presidía el propio ministro, destacábamos los siguientes aspectos, fruto de la autocrítica a que sometimos al organismo de reforma en los dos primeros meses de nuestra gestión: “Puede decirse que una de las fallas fundamentales en los procesos de Reforma Administrativa que se han adelantado en toda América Latina, ha sido precisamente la ausencia de definición de una estrategia, con indicación de acciones y condiciones que debían cumplirse para lograr las metas fijadas en cada caso. La Reforma Administrativa se ha considerado siempre como necesaria, es más, se ha deseado siempre llevarla a cabo. En general, ha habido consenso unánime sobre la urgencia que existe de realizar un ataque total a la ineficiencia que existe en el aparato administrativo. Se ha reconocido que una buena administración es una condición indispensable para el desarrollo económico. En ciertas ocasiones inclusive, el movimiento de reforma ha contado con varios elementos que parecían asegurar su éxito: apoyo del Gobierno, recursos financieros, personal adiestrado, asistencia técnica extranjera, interés en general de la opinión pública. Y si hacemos un poco de memoria, ¿no era ese el panorama que existía en los momentos en que Herbert Emmerich, de las Naciones Unidas, formulaba sus propuestas al Gobierno Nacional, en el año 1958; propuestas que dieron origen a la Comisión de Administración Pública? Sin embargo, luego de un inicio provisorio, ese dinamismo originario fue disminuyendo hasta materialmente desaparecer. Las causas del fracaso son muchas, y entre ellas quizá, fundamentalmente, la ausencia de una estrategia a largo plazo, bien definida y ajustada a las necesidades y realidades

En 1969, por tanto, se hacía indispensable dotar al proceso de reforma administrativa de una nueva estrategia, para cuya definición, sin embargo, prescindimos de formulaciones preconcebidas²⁸. En efecto, la estrategia se definió sobre la marcha a medida que los elementos tácticos que ayudaron a la formación de la opinión y a la obtención de las decisiones políticas, se iban poniendo en práctica²⁹. En esta forma, tres ideas centrales fueron configurándose a medida que tomábamos contacto y conocimiento de la realidad administrativa del país y esas tres ideas guiaron los elementos estratégicos hasta inclusive, dar origen en algunos casos a la formación de criterios de opinión sobre la reforma: en primer lugar, la idea de que la Administración Pública debe ser el instrumento por excelencia del proceso de desarrollo económico y social (Administración para el Desarrollo) y de que la Reforma Administrativa se justifica en tanto en cuanto sirva a los objetivos del desa-

políticas y sociales de nuestro país. Todo ello contribuyó a que el interés por la Reforma no sólo disminuyera, sino que inclusive la idea misma de la Reforma se convirtiera en una noción odiosa, de ahí nuestra preocupación inicial, de intentar dotar al proceso de Reforma Administrativa, de una estrategia". V. A.R. Brewer-Carías. *Estrategia de la Reforma Administrativa, en CAP, La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública, cit.*, pp. 9 y 10.

- 28 Coinciden con nuestra actitud de no tener ab initio una concepción precisa, rígida y prefijada, las apreciaciones de Henry S. Kariel, "Goals for Administrative Reform in Developing States: An Open-Ended Design", en Ralph Braibanti, *Political and Administrative Development*, 1969, p. 162; y de R. P. de Guzman, "Administrative Reform in the Philippines", *Philippine Journal of Public Administration* 1968, pp. 411-412, *cit.*, por Yves Chapel, *Strategies et Tactiques de la Modernization de l'Administration Publique dans les pays en développement*, USA. Bruselles, 1972, p. 64. En este sentido, YEHEZKEL DROR insiste en que no existen estrategias óptimas y universales de reforma administrativa en "Strategies for Administration Reform", *Development and Change*, Vol. II, 1970-1971, número 2, p. 20.
- 29 En este proceso de formación de la estrategia debe también destacarse la ausencia de toda injerencia de asesores o expertos extranjeros o de la labor de empresas consultoras. Siempre pensamos que la ayuda de éstos podría ser útil en la elaboración de proyectos específicos de reforma y al efecto si bien nos opusimos siempre a la contratación de "consultores" durante el tiempo que dirigimos el proceso de reforma administrativa en Venezuela, ello no impidió que programáramos la obtención de la asistencia técnica de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. Sin embargo, siempre nos opusimos a la influencia externa en la definición de la estrategia de reforma, pues pensamos que al estar íntimamente vinculada al proceso de desarrollo nacional, dicha estrategia debía responder a la situación y exigencias del país y debía ser elaborada, como lo fue, entre 1969 y 1972, por nacionales, teniendo en cuenta la realidad del país. Nuestra actitud, en este sentido, coincide con el criterio de Fred W. Riggs, *Administrative Reforms as a Problem of Dynamic Balancing*, National Institute of Administration and Development, Round Table on Administrative Reform and Development, Beyrouth, 11-18 april, 1970, pp. 36-40, *cit.*, por Yves Chapel, *op. cit.*, p. 92. V. además, A. F. Leemans, "Administrative Reform: an overview", *Development and Change*, Vol. II, 1970-1971, número 2, p. 9. El criterio de la búsqueda de un modelo latinoamericano de Administración Pública que siempre guió el trabajo de la CAP puede verse en el trabajo de Manuel Rachadell, uno de nuestros colaboradores inmediatos en la CAP hasta 1972 y quien nos sucedió en la Presidencia del organismo: "Un Modelo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas, 1972, pp. 240 y ss.

rollo; en segundo lugar, la idea de que la Reforma Administrativa debe ser un proceso planificado (Reforma Administrativa Planificada) hasta el punto de que los términos reforma administrativa y planificación administrativa se hicieron equivalentes; y en tercer lugar, la idea de que la reforma de la Administración Pública la debe realizar toda la Administración Pública y no un solo órgano político-administrativo, recogiendo así el criterio de participación en el proceso de reforma.

El primer elemento de la estrategia, es decir, el de “la Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social”, que tanta influencia tuvo en el trabajo de la CAP entre los años 1969.-1972, si bien se definió con precisión durante dicho período, ya desde 1968 había sido públicamente esbozado³⁰. Mediante él, se buscó vincular estrechamente el programa de reforma administrativa con el proceso de desarrollo económico y social³¹, convirtién-

30 En efecto, en 1968, es decir, año y medio antes de que asumiéramos la dirección del proceso de Reforma Administrativa, tuvimos oportunidad de expresarlo públicamente al exponer en una conferencia dictada en el Palacio de las Academias de Caracas, nuestros criterios sobre “la transformación de la Administración Pública para el Desarrollo”. V. A.R. Brewer-Carías, “Las Transformaciones de la Administración Pública para el desarrollo”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela*. Caracas, 1968, número 41, pp. 19 a 64. Este trabajo fue publicado en separata por la CAP bajo el título: *Una Revolución para el Desarrollo*. Caracas, 1970/ 56 pp., y fue reproducido con el título: “Las Transformaciones de la Administración Pública para el Desarrollo: El Caso de Venezuela”, en *Revista de Administración Pública*, número 58. Madrid, 1969, pp. 387 a 420. Asimismo, algunas de sus partes centrales conformaron el prólogo del libro de A.R. Brewer-Carías, *El Control de las Actividades Económicas del Estado de Venezuela*, C. G. R. Caracas, 1970, pp. 1 a 33. El trabajo señalado aparece además como apéndice número 1 de la Primera Parte del *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, CAP, cit., Vol. I, pp. 35 y ss. Algunas de las ideas centrales en dicha Conferencia fueron posteriormente recogidas por los redactores del programa de Gobierno que el Presidente Caldera presentó al electorado en 1968 (v. la parte IV, B del *Programa de Gobierno de Rafael Caldera*, Presidente de Venezuela, 1969- 1974, en la segunda edición, OCI. Caracas, 1971, pp. 247 a 262 y en el apéndice número 2 de la Primera Parte del *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 73 y ss.), y tuvimos oportunidad de expresarlas ya en ejercicio, de la Presidencia de la Comisión de Administración Pública, en septiembre de 1969 al instalar el Consejo de Reforma Administrativa de la Oficina de Coordinación y Planificación. V. A.R. Brewer-Carías, “La Reforma Administrativa y la Planificación del Desarrollo Económico y Social”, en CAP, *La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública*, cit., pp. 41 y ss.

31 En esta forma, el criterio de vincular el proceso de Reforma Administrativa al proceso de desarrollo, como nota esencial de la estrategia definida, tuvimos oportunidad de exponerlo en el Primer Seminario Regional de Reforma Administrativa realizado en San José de Costa Rica, en julio de 1970, en el cual participamos por amable invitación del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), y en dicha oportunidad señalamos que “la administración pública es un instrumento de la acción política del Estado, por lo que no debe ser más que un criterio instrumental al que debemos tener presente cuando analizamos el proceso administrativo. Administración y política, por tanto, no están desligados. Siempre he pensado que esa dicotomía que muchas veces se pretende establecer entre la política y la administración debe ser superada, si entendemos que política es el conjunto de normas o guías de la acción del Estado.

dose en el elemento fundamental caracterizador del esfuerzo venezolano³² habiendo sido posteriormente acogido, por supuesto, como criterio oficial del

La Administración tiene que estar ligada a la política, y ello en virtud de que, en definitiva, no es más que el instrumento de realización de las políticas definidas por el Estado (v. en este sentido las apreciaciones coincidentes de Laureano López Rodó, *La Administración Pública y las Transformaciones Socioeconómicas*. Madrid 1963, p. 80). Este factor instrumental, la Administración Pública, frente al proceso de desarrollo, plantea la necesidad de repensar la estructura administrativa y proponer, en su caso, las medidas tendientes a adaptar esas estructuras a las exigencias de ese desarrollo. En este sentido debemos señalar que dentro del proceso mismo de desarrollo, se considera como un factor estratégico, la estructuración de un instrumento administrativo capaz de asumirlo y dirigirlo. Por eso la importancia de la Reforma Administrativa: no es una importancia en sí misma, sino una importancia en cuanto vamos a estructurar un instrumento para promover un proceso de desarrollo acelerado. Lo importante, por tanto, es el desarrollo; y sólo consecuentemente, la creación de los instrumentos necesarios para promoverlo y realizarlo. El proceso que nos toca dirigir, y esto lo he señalado desde el primer momento que asumimos la Presidencia de la Comisión de Administración Pública, no busca una reforma administrativa para mejorar una administración pública tradicional (v. los comentarios en relación a la contraposición entre “administración tradicional” y administración “del desarrollo”, en Yves Chael, *op. cit.*, p. 14) No se trata, por tanto, de mejorar una Administración Pública estructurada durante el siglo pasado y que quedará con la misma base que tuvo en su origen. La reforma administrativa, por tanto, no es un proceso que se agota en sí mismo v. las apreciaciones coincidentes de G. Caiden, en “Administrative Reform”, *International Review of Administrative Sciences*. Bruxelles, 1968, pp. 347 y ss., *cit.*, por Yves Capel, *op. cit.*, p. 17. Asimismo las apreciaciones de A. F. Leemans, *Administrative Reform: an overview, loc. cit.*, p. 16), o como dice el documento presentado por el ICAP para este seminario... “la reforma por la reforma misma no se justifica” (ICAP, *Alternativas para el Desarrollo de una Estrategia de la Reforma Administrativa*, San José, Costa Rica, 1970). Se trata, por tanto, de presentarle al proceso de reforma un objetivo que es el desarrollo y por tanto realizar una Reforma Administrativa para el desarrollo. Se trata de transformar la Administración Pública tendiente a dotar al proceso de desarrollo de un instrumento adecuado, y no simplemente de mejorar una Administración Pública tradicional, mantenedora del statu quo. Todo lo contrario, insistimos, buscamos estructurar una Administración Pública capaz de poder provocar los cambios y modificaciones que el mismo proceso de desarrollo exige e implica”. V. A.R. Brewer-Carías, “La Orientación General del proceso de Reforma Administrativa en Venezuela”, en el libro CAP, *La Reforma Administrativa en Venezuela (1969-1971)*. Caracas, 1971, pp. 10 y 11. Dicho trabajo fue publicado además en ICAP, *Reforma Administrativa (documentos de un Seminario)*, San José, Costa Rica, 1971, con el título “La Reforma Administrativa en Venezuela a partir de 1969”, pp. 74 a 90.

- 32 V. A.R. Brewer-Carías, “La Reforma Administrativa en Venezuela”, Bulletin de l’Institut International d’Administration Publique (Revue d’Administration Publique), número .111. París, 1969, pp. 41 a 57; y A.R. Brewer-Carías, “Reforma Administrativa y Desarrollo Económico y Social en Venezuela”, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. XXXVI, número 1. Bruselas, 1970, pp. 34 y ss. Este último trabajo fue publicado con algunas ampliaciones por la CAP, con el mismo título en los *Cuadernos para la Reforma Administrativa*, número 2. Caracas, 1970, 30 pp., y por la Escuela Nacional de Hacienda. Caracas, 1970, 50 pp. Fue recogido posteriormente en el Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración (directores A.R. Brewer-Carías y León Cortinas Peláez), Instituto de Derecho Público, Vol. I, 1968-1969. Caracas, 1971, pp. 35 y ss. V. A.R. Brewer-Carías, *El Proceso de Reforma Administrativa en Venezuela*, OCI. Caracas, 1970,

Gobierno en el IV Plan de la Nación 1970-1974³³. El propio Presidente Caldera en la Instrucción Presidencial RA-1 mediante la cual se establecen los lineamientos generales de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional de 13 de mayo de 1970, expresaba el criterio de que “La Reforma Administrativa no está destinada simplemente a lograr una mayor eficacia de una Administración Pública tradicional, sino destinada a dejar a un lado estructuras arcaicas, incapaces de marchar a tono con la transformación del país y la mentalidad de sus habitantes”, por lo que su objetivo no es otro que “transformar la Administración Pública Nacional para adaptarla a las necesidades del proceso de desarrollo económico y social”³⁴; con lo que reafirmaba lo expuesto en su Programa de Gobierno y en su discurso de toma de posesión de la Presidencia en marzo de 1969³⁵.

En todo caso, como consecuencia de la vinculación de la reforma administrativa con el proceso de desarrollo, surgió clara la necesidad de una estrecha vinculación entre las actividades relativas a la reforma y el sistema de planificación económica y social. Esta exigencia de la estrategia definida, ya se había evidenciado desde los inicios del período constitucional del Presidente Caldera cuando por Decreto núm. 28 del 9 de abril de 1969³⁶ —una de las primeras decisiones del Presidente, si se excluyen los Decretos previos de nombramiento de Ministros y otros altos funcionarios—, se adscribió la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN). Con esta decisión, se eliminó el aislamiento a que había sido sometida la CAP en la década de los sesenta al haber perdido su labor, apoyo gubernamental y al haber perdido el contacto directo con el Presidente de la República y el Consejo de Ministros. La adscripción a CORDIPLAN en 1969, al contrario, sirvió de mecanismo para que el órgano de reforma re-obtuviera dichos contactos a través del Jefe de CORDIPLAN. Pero la vinculación de la Reforma Administrativa al sistema de planificación

pp., y con el mismo título el trabajo publicado en *Estudios en Homenaje a Laureano López Rodó*. Madrid, 1972, tomo I, pp. 199 a 240.

- 33 V. CORDIPLAN, *IV Plan de la Nación (1970-1974)*, cit., pp. 153 a 155. Es de destacar que, en contraste, la vinculación entre reforma administrativa y el proceso de desarrollo no se ha logrado en otros países en vías de desarrollo como los africanos, en los cuales las tentativas para lograrlo han fracasado. V. Abebayo Adedeji, *La Reforme Administrative en Afrique: Mise au point d'une strategie*, Document ESA/FA/I/10, Seminario interregional de las NN. UU. sobre grandes reformas administrativas en los países en vías de desarrollo, 1971, cit., por Yves Chapel, *op. cit.*, pp. 147 y ss.
- 34 V. la Instrucción Presidencial RA-1, en *Gaceta Oficial* número 1.399, extraordinario, de 13 de mayo de 1970. Publicada en CAP, *Lineamientos generales de la Reforma Administrativa*, cit., pp. 31 y ss., y en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 123 y ss.
- 35 V. la referencia en el libro CAP, *Lineamientos Generales De La Reforma Administrativa*, Cit., p. 22.
- 36 V. En *Gaceta Oficial* número 28.893, de 11 de abril de 1969. V. Asimismo en el libro CAP, la Reforma de toda la Administración Pública, cit., pp. 49 y 50; y en el apéndice número 4 de la Primera Parte del *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., vol. I, p. 107.

no sólo fue de carácter orgánico o estructural, sino de un evidente contenido sustancial: por primera vez en los planes de la Nación, el IV Plan de la Nación 1970-1974 contiene un capítulo especial relativo a la Reforma Administrativa, en el cual se esbozan los criterios que guiaron las acciones de planificación administrativa entre 1970 y 1972³⁷, siguiéndose así la orientación general que se ha venido observando en América Latina³⁸.

Conforme a este primer elemento de la estrategia, es evidente que optá-bamos desde el primer momento por un enfoque global de la Reforma Administrativa, a cuyo proceso se le determinaban objetivos generales ligados al proceso de desarrollo³⁹. Reforma Administrativa en esta forma, dejó de ser

37 V. capítulo VI sobre Reforma Administrativa, del *IV Plan de la Nación (1970-1974)*, *cit.*, pp. 1511 a 180. V. también dicho capítulo en el apéndice número 8 de la Primera Parte del *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, *cit.*, Vol. I, pp. 157 y ss.

38 V. en general los documentos del Seminario sobre *Aspectos Administrativos De La Ejecución de Planes de Desarrollo*. Santiago de Chile, 19 a 27 de febrero de 1968, en ONU, *Aspectos Administrativos de la Planificación, Documentos de un Seminario*. New York, 1968, especialmente pp. 182 y 203 y ss. V. Albert Waterson, "Quel doit être le rôle de l'Administration Publique", *Finances Et Développement*, 1967, *cit.*, por Yves Chapel, *Op. Cit.*, p. 116. En particular, por ejemplo, v. el *Primer Plan Nacional De Desarrollo (PND)*, 1972-1974, de Brasil; el *Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977* de Ecuador; *El Plan Nacional De Desarrollo Económico y Social 1965-1969* de Honduras, el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1965-1974*, del Uruguay; el *Plan Nacional para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador, 1965-1969*. Esta, al contrario, no ha sido la orientación de otros países en vías de desarrollo como Africa. V. A. Adedeji, *loc. cit.*, p. 147. Es de destacar por otra parte que es tal la vinculación del plan de reforma administrativa con el plan de desarrollo económico y social que el propio *IV Plan de la Nación, 1970-1974*, estableció expresamente que "las nuevas y difíciles tareas que se asignan al Estado venezolano en este *IV Plan de la Nación*, sólo podrán ser asumidas y ejecutadas exitosamente, si paralelamente se procede a realizar una profunda transformación de la anticuada estructura administrativa, de los deficientes sistemas administrativos y de los complicados procedimientos actualmente existentes, para ajustarlos y adaptarlos a las nuevas realidades; y si además se procede agresivamente a estructurar un estatuto de la función pública y un eficiente sistema de administración de personal, que garantice un mejoramiento del factor humano de la Administración, con sus efectos sobre la eficacia y rendimiento que las tareas del desarrollo exigen". V. *IV Plan de la Nación, 1970-1974*, *cit.*, p. 155. Este criterio recogido por el Plan, por otra parte, respondía al propio criterio del Presidente Caldera al expresar: "En medio de las circunstancias que la vida tenga reservada a Venezuela, la única manera de que el Estado pueda cumplir a cabalidad con sus obligaciones, estará en realizar, en una forma plena, este proceso de Reforma Administrativa". V. su discurso de 31 de mayo de 1971, en el libro CAP, *La Reforma Administrativa en Venezuela, 1969-1971*, *cit.*, p. 80. En este sentido coincidente estaba planteada la problemática de la reforma administrativa en el Programa de Gobierno del Presidente C. A. Pérez, *Acción de Gobierno*. Caracas, 1973, pp. 29, 61, 68 y 77. V. lo indicado en la nota número 150 del capítulo 18.

39 V. los comentarios coincidentes con este enfoque global de la estrategia de la reforma administrativa en Yéhezkel Droor, "Strategies for Administrative Reform", *loc. cit.*, p. 22 y ss., y en W. Jiménez Castro, *Strategies de la Reforme administrative en Amerique Latine*, Document ESA/FA/I/8, Seminario Interregional de las Naciones Unidas sobre grandes Reformas Administrativas, 1971, *cit.*, por Yves Chapel, *op. cit.*, p. 173.

para la Comisión de Administración Pública desde 1969, un simple proceso de racionalización o productividad administrativa⁴⁰, y al contrario tuvo un objetivo preciso: transformar la Administración Pública para convertirla en agente del proceso de desarrollo, lo que exigía replantearse la validez y efectividad de la totalidad de las estructuras y sistemas administrativos⁴¹.

Pero este primer elemento de la estrategia definida nos condujo inexorablemente a un segundo elemento: la reforma administrativa, no podía seguir siendo un proceso consistente en medidas aisladas y esporádicas, sino que tenía que obedecer a un plan general que respondiera a las exigencias de la planificación del desarrollo económico y social. En otras palabras, la reforma administrativa tenía que ser un proceso planificado. Este elemento estratégico de la necesidad de elaborar un plan de reforma administrativa fue asimismo, resultado de una evolución cuyo primer esbozo aparece en el Decreto núm. 103 del 23 de julio de 1969, reglamentario de la Comisión de Administración Pública, que encargó a dicho organismo el “proponer al Ejecutivo Nacional el plan de reforma administrativa”⁴². Como consecuencia de este criterio de la necesidad de planificar la reforma administrativa⁴³, con un cri-

40 En este sentido, en 1970 señalábamos que “en nuestros países subdesarrollados, deben superarse los esquemas clásicos de reforma administrativa basados en el simple mejoramiento de la administración pública o en la sola racionalización de la administración pública, sin objetivos distintos”. V. A.R. Brewer-Carías, *Reforma Administrativa y Desarrollo Económico y Social*. CAP, 1970, p. 11.

41 En este sentido, por ejemplo, A. F. Leemans señala que el enfoque macro-administrativo es con frecuencia necesario en las organizaciones gubernamentales de los países en desarrollo, pues toda la maquinaria administrativa es anticuada, desordenada y mal coordinada necesitando una completa y total revisión. V. A. F. Leemans, “Administrative Reform: an overview”, *loc. cit.*, p. 13. La estrategia adoptada responde en cierta forma a las preguntas que Y. DROR se formula, “Administrative reform for what?; efficiency or effectiveness in doing what?” V. Y. Dror, “Strategies for Administrative Reform”, *loc. cit.*, p. 22.

42 V. artículo 2.º en *Gaceta Oficial* número 28.982, de 30 de julio de 1969, y en el libro CAP, *La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública*, *cit.*, pp. 59 y ss. Asimismo fue publicado como apéndice número 5 en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, *cit.*, Vol. I, pp. 109 y ss. Posteriormente, en octubre de 1969, en oportunidad de instalar el Consejo de Reforma Administrativa de CORDIPLAN, tuvimos ocasión de ahondar sobre sus implicaciones al indicar que “no podemos seguir pensando en una Reforma Administrativa en base a reformas y medidas aisladas e incoherentes, sin responder a una visión de conjunto, lo que venía caracterizando en los últimos años, el proceso de Reforma Administrativa en Venezuela”. V. A.R. Brewer-Carías, “La Reforma Administrativa y la planificación del desarrollo económico y social”, en CAP, *La Reforma de la Administración Pública por toda la Administración Pública*, *cit.*, p. 45.

43 V. los criterios coincidentes en A. Robles Morales, “Planificación de la Reforma Administrativa integral”, en ICAP, *Reforma Administrativa, Documentos de un Seminario*, *cit.*, pp. 119 a 128; L. Grosenick y F. C. Mosher, *Reforme Administrative: Buts, Strategies, Instruments, Techniques*, Document ESA/FA/Meeting 1/15, Séminaire interregional sur les grandes réformes administratives dans les pays en voie du développement, ONU, Falmer, Brighton, UK, 25 oct-2 nov. 1971, pp. 4 a 14; Chi-Yuen Wu, Public Administration in the 1970's, *International Review of Administrative Sciences*, 1971, pp. 168 y 169; A. F. Leemans, “Administrative Reform: An overview”, *loc. cit.*, pp. 11-15, *cit.*, por

terio global en virtud de la estrecha interrelación que existe entre todos los elementos que conforman la Administración Pública, dentro de las primeras acciones que desarrollamos en la Comisión fue la preparación de un esquema general que, con la denominación “Áreas del Plan de Trabajo de la Comisión de Administración Pública para la programación de la Reforma Administrativa 1970-1974”⁴⁴, fue posteriormente desarrollado en el Capítulo VI del IV Plan de la Nación 1970-1974⁴⁵ así como en el Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa presentado al Consejo de Ministros en enero de 1971⁴⁶. Este Informe Preliminar, posteriormente dio origen al *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*⁴⁷ presentado al Presidente de la República en junio de 1972, y que contiene y configura el Plan de Reforma Administrativa, a cuya preparación se había comprometido la CAP con el Presidente de la República, conforme a las normas de su Decreto Reglamentario núm. 103 de julio de 1969, ya citado⁴⁸.

Yves Chapel, *op. cit.*, pp. 24, 37 y 71. De ahí el término ahora tan difundido de planificación administrativa, término que la OEPAUL ha definido como “un proceso permanente por medio del cual se establecen objetivos administrativos a alcanzar en un período determinado por medio de políticas, planes y el empleo eficiente de los recursos administrativos existentes, para conseguir un cambio de un nivel administrativo existente a otros mejores”. V. CEPAL, “La Planificación Administrativa para el desarrollo económico y social en América Latina”, en el libro ONU, *Aspectos Administrativos de la Planificación; Documentos de un Seminario, cit.*, p. 181.

- 44 Publicado en el libro CAP, *La Reforma de la Administración Pública por toda la Administración Pública, cit.*, p. 87. Dicho esquema, por otra parte, tuvimos oportunidad de exponerlo por primera vez, en la Primera Reunión de Programación de Asistencia Técnica Internacional realizada con los representantes de diversos organismos internacionales, celebrada en CORDIPLAN en noviembre de 1969. *Cfr. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Vol. I, p. XXXIV. Debe señalarse además, que el esquema lo discutimos con el profesor Saúl M. Katz, de la Escuela Graduada para Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Pittsburgh, quien posteriormente dirigió el proyecto “Paraguas” de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en la CAP entre 1970-1971 y con el profesor Moisés Lichtmajer, director del Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública, Sede Norte, que funciona en la Escuela Nacional de Administración Pública de la CAP, habiendo sido de enorme utilidad para la formulación definitiva del esquema, la conformidad de ambos, en líneas generales, con las ideas que les expuse. Una explicación del esquema señalado puede verse en A.R. Brewer-Carías, *Reforma Administrativa y Desarrollo Económico y Social en Venezuela, cit.*, pp. 23 y ss., y con el mismo título en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. I, 1968-1969, *cit.*, pp. 56 y ss.
- 45 V. particularmente con el título “Sinopsis de la Reforma Administrativa”, en *IV PLAN de la Nación 1970-1974*, p. 180
- 46 Los denominados “Cuadernos Verdes”, publicados de enero a abril de 1971, en cinco volúmenes por la Comisión de Administración Pública
- 47 Publicado en dos volúmenes, CAP, Caracas, 1972, 645 y 621 pp., respectivamente.
- 48 V. nota número 42 de este capítulo 17. En este sentido, en octubre de 1969, al instalar el Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Hacienda, ya exponía que “la primera labor de conjunto de la Comisión de Administración Pública, será la formulación de este Plan de Desarrollo Administrativo o Plan General de Reforma Administrativa (v. A.R. Brewer-Carías, “Estrategias de la Reforma Administrativa en Venezuela”, *loc. cit.*, p. 13). La planificación de la

Pero aparte de la vinculación del proceso de Reforma Administrativa con el proceso de desarrollo económico y social y su planificación, y de la consideración de aquél como un proceso planificado (Planificación administrativa), un tercer elemento configuró la estrategia de reforma adoptada, y éste fue el criterio de que la reforma administrativa no podía ser un concepto impuesto desde fuera de la Administración Pública, sino que debía ser un proceso en cuya planificación y ejecución participara toda la Administración Pública. De ahí el criterio que desde el primer momento tratamos de generalizar de que “la Reforma de toda la Administración Pública, sólo podía hacerse por toda la Administración Pública”⁴⁹, criterio que dio origen a la preparación y posterior aprobación del Decreto núm. 141 del 17 de septiembre de 1969⁵⁰, por el cual se instrumentaron los mecanismos de Reforma Administrativa al constituirse, en todas las dependencias y organismos públicos, diversos órganos de programación, ejecución y control de la Reforma Administrativa, en estrecha coordinación con la Comisión de Administración Pública⁵¹. Dicho Decreto estuvo motivado por el convencimiento de que la Reforma Administrativa es un proceso en el cual deben intervenir, en forma activa y con un papel preponderante, los diversos organismos públicos en los

Reforma Administrativa en Venezuela entre 1969 y 1972 y que dio lugar al Informe citado, estaba esbozada en esta forma, desde el mismo momento en que se reorganizó la CAP, en julio de 1969.

- 49 Esta frase, que inclusive fue adoptada como título de una de las publicaciones de CAP, *La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública*, cit. Caracas, 1970, 83 pp., es de Louis F. Marianii, *Les Chemins de la Reforme Administrative*. París, 1958.
- 50 V. En *Gaceta Oficial* número 29.025, de 18 de septiembre de 1968 y en el libro de la CAP, *La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública*, cit., pp. 77 y ss.
- 51 Dicho Decreto —debemos señalarlo ahora— fue preparado como reacción a un proyecto de Resolución que el Ministro de Hacienda sometió en agosto de 1969 al Consejo de Ministros, regulando un Consejo de Reforma Administrativa en dicho Ministerio. En efecto, después de haberse dictado el Decreto número 103 de 23 de julio de 1969 reglamentario de la Comisión de Administración Pública (v. en *Gaceta Oficial* número 28.982, de 30 de julio de 1969 y en el libro de la GAP, *La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública*, cit., pp. 59 y ss.), y que le atribuía a este organismo la orientación, dirección y conducción del proceso de reforma administrativa, no podía admitirse que en forma aislada, en uno de los trece Ministerios de la Administración Nacional, se constituyeran mecanismos de reforma administrativa, independientes de la Comisión. Por ello, a través del Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación nos opusimos a la discusión del Proyecto del Ministerio de Hacienda en Consejo de Ministros, posición que discutimos con Luis Ugueto Arismendi, director general del Ministerio, quien era miembro del Directorio de la CAP, y con el funcionario que había redactado el proyecto en el Ministerio de Hacienda, Marcos Vinicio Sánchez, director, posteriormente, de la Oficina Coordinadora de la Reforma Administrativa del Ministerio (OCRA) y de la Escuela Nacional de Hacienda, y uno de los funcionarios de dicho Ministerio más entusiastas en las actividades de Reforma. Como alternativa sometimos a la consideración de dicho organismo un proyecto que extendía la idea concebida en el Proyecto del Ministerio de Hacienda, a todos los Ministerios e Institutos Autónomos que conformaban la Administración Nacional.

cuales se va a efectuar⁵²; y de que era necesario disipar la falsa idea de que la Comisión de Administración Pública era la única que podría encarar la reforma⁵³. Por ello se crearon Comités y Consejos de Reforma Administrativa en todos los organismos, desconcentrándose así las actividades de reforma⁵⁴;

52 Cfr. la Exposición de Motivos en el libro de la CAP, *La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública*, cit., pp. 70 y 71

53 En esta forma, al instalar el primero de los Consejos de Reforma Administrativa, precisamente el del Ministerio de Hacienda, en octubre de 1969, razonábamos la motivación del Decreto al explicar que “en este aspecto, como en otros muchos, no supimos apreciar en su justo valor, la experiencia acumulada por otros países latinoamericanos. Con nuestra Comisión de Administración Pública sucedió entonces, pero con veinte años de retraso, algo similar a lo que acaeció por ejemplo con el Departamento Administrativo del Servicio Público del Brasil, organismo creado en 1937 y que quiso imponer, desde afuera, una reforma, con carácter imperativo, Reforma que procedía de una élite que pretendía tener la exclusividad de los conocimientos técnicos imprescindibles para esa tarea (v. las referencias a la experiencia del Brasil en CEPAL, “La Planificación Administrativa para el Desarrollo Económico y Social en América Latina”, en ONU, *Aspectos Administrativos de la Planificación. Documentos de un Seminario*, cit., pp. 188 y ss.; Kleber Nascimento, “Réflexions sur une Stratégie de la Réforme Administrative: l’expérience fédérale brésilienne, *Bulletin de l’Institut International de Administration Publique*, avril-juin 1970, pp. 78 a 80, cit., por Ivés Chapel, *op. cit.*, p. 68; y Hahn-Been Lee, “Bureaucratic models and administrative reform”, *Development and Change*, Vol. II, 1970-1971, número 2, p. 61). Tanto en el Departamento Administrativo del Servicio Público del Brasil, como en la Comisión de Administración Pública, no se operó el necesario proceso de filtración de las nuevas ideas reformistas y de cambio de la Administración hacia los diversos niveles gubernamentales y precisamente, por esto, no lograron su objetivo” (v. A.R. Brewer-Carías, “Estrategia de la Reforma Administrativa”, *loc. cit.* p. 11). Por ello, estimamos que con la idea de que “la responsabilidad de la Reforma debe ser compartida, por la Comisión de Administración Pública, con todos los organismos administrativos” como lo exigía el Decreto número 141 señalado, “la Comisión de Administración Pública de órgano que pretendía imponer una reforma desde afuera, ha pasado a ser un órgano normativo, orientador, coordinador y evaluador de las reformas que los *Consejos de Reforma Administrativa* harán e iniciarán en todos los Ministerios e Institutos Autónomos (ídem, p. 11).

54 Conforme se explica en la Exposición de Motivos del señalado Decreto número 141 de septiembre de 1971, “los Consejos de Reforma Administrativa están concebidos como organismos centrales a nivel de cada Ministerio e Instituto Autónomo, destinados a elaborar los programas de Reforma Administrativa en el organismo respectivo conforme a los lineamientos que proponga la Comisión de Administración Pública al Ejecutivo Nacional”. Esos Consejos de Reforma Administrativa están presididos en cada Ministerio, por el Ministro, e integrados por todos los Directores del organismo, y su justificación “está en la necesidad de *comprometer* en el proceso de reforma, a todos los directores de los organismos correspondientes...”. “Así como la Comisión de Administración Pública no puede ella sola realizar la Reforma de la Administración Pública, sin *comprometerse* en dicho proceso a todos los organismos públicos; asimismo, el Ministro o el Director General, a través de adecuados mecanismos y con el asesoramiento de la CAP, deben *comprometer* en el proceso de Reforma a todo el tren directivo del organismo... Como secretaría permanente del Consejo de Reforma Administrativa, el Decreto prevé la integración en cada organismo, de unas Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa (OCRA), dependientes del Ministro o del Director General”, que actúan en estrecha coordinación con la Comisión de Administración Pública, en la elaboración técnica de los proyectos y propuestas de reforma en cada entidad. V. la Exposición de Motivos del Decreto número 141 de 17 de septiembre

y el resultado fue la configuración de un “sistema de reforma administrativa”, tal como lo señala W. Jiménez Castro, integrado por un órgano central de carácter normativo y por unidades sectoriales de ejecución⁵⁵.

Conforme a estas disposiciones, el tercer elemento de la estrategia para la Reforma Administrativa adoptada en Venezuela a partir de 1969, tenía por objeto lograr la *participación* de todos los niveles administrativos en el proceso mediante la configuración de un sistema, y a través de esa vía, comprometer a todos los funcionarios directivos en el mismo⁵⁶. Sin embargo, esta estrategia de participación podía significar la realización de esfuerzos de reforma en todo el ámbito de la Administración Pública Nacional por los diversos organismos públicos en forma incoherente y desordenada. Por ello, y con el objeto de darle la debida uniformidad al proceso, de manera que su planificación respondiera a los mismos criterios, desde el primer momento planteamos la necesidad de que el Ejecutivo Nacional dictara unos “lineamientos generales de la reforma administrativa”⁵⁷, lo que no era otra cosa que la definición de una política de reforma administrativa por el Presidente de la República⁵⁸. La definición y adopción de dicha política se efectuó por

de 1969, en el libro CAP, *La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública*, cit., pp. 71 y 72.

- 55 V. Wilburg Jimenez Castro, “Stratégies de la réforme administrative en Amérique Latine”, cit., en Yves Chapel, *op. cit.*, pp. 167 y 171.
- 56 Sobre la necesidad de establecer una adecuada participación de todos los organismos públicos en el proceso de reforma administrativa, en lugar de los métodos autoritarios de imposición de las reformas, v. Leigh Grosenick y Frederick C. Mosher, *Reforme Administrative. Buts, Strategies, Instruments, Techniques*, loc. cit., p. 27; K. N. Butani, “Implementing Administrative Innovations and Reforms”, *The Indian Journal of Public Administration*, july-september 1966, pp. 612-618, cit., por Yves Chapel, *op. cit.*, p. 40; Michel Crozier, “Pour une Théorie sociologique de l’action administrative”, en *Traité de Science Administrative*. París, 1966, pp. 772 a 774, cit., por Yves Chapel, *op. cit.*, p. 43. En contra, véase Allan Cohén, ‘The Human Dimensions of Administrative Reform; towards more differentiated Strategies for Change’, *Development and Change*. Vol. II, 1970-1974, número 2, p. 77.
- 57 El mismo Decreto número 141 de septiembre de 1969 ya señalado, atribuyó a los Consejos de Reforma Administrativa que funcionan en cada organismo, la facultad de “elaborar los programas de reforma administrativa, conforme a los lineamientos que determine el Ejecutivo Nacional a proposición de la Comisión de Administración Pública”. (Art. 3.º, ordinal 1.º del Decreto número 141 de 17 de septiembre de 1969) por lo que la estrategia de participación que él definía, exigía la formulación de lineamientos generales de reforma.
- 58 En octubre del mismo año 1969 al comentar la forma en que participarían todos los organismos públicos en las labores de planificación de la reforma, señalamos que “en la formulación de este Plan se seguirá un doble proceso de acción en forma paralela: por una parte, la labor de diagnóstico y propuestas de modificación y de modernización macro-administrativa que respecto a estructuras y sistemas propondrá la Comisión de Administración Pública y, por otra parte, la labor similar en cuanto a estructuras y sistemas de carácter micro-administrativo, a nivel de Ministerios y a nivel de Institutos Autónomos, que realizarán las Oficinas Coordinadoras de la Reforma-Administrativas y los Consejos de Reformas Administrativas. La acción de estos últimos, guiada por estos lineamientos generales de la Reforma Administrativa que, con carácter previo, adoptará el

el Presidente Caldera mediante la Instrucción RA-1 del 13 de mayo de 1970 la cual estableció “los lineamientos generales de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional”⁵⁹ que, como orden emanada del propio Presidente, le comprometía a él y al Consejo de Ministros en su realización.

Pero la formulación de una política gubernamental de reforma administrativa y la precisión de la estrategia a seguir en su ejecución, exigieron la identificación de una serie de tácticas destinadas a la obtención de las decisiones políticas correspondientes. En efecto, en su discurso de toma de posesión de la Presidencia de la República, en marzo de 1969, el Presidente Caldera anunció al país su propósito de iniciar la reforma administrativa en Venezuela, para “dejar a un lado estructuras arcaicas, incapaces de marchar a tono con la transformación del país y la mentalidad de sus habitantes”⁶⁰ siguiendo en esta forma la orientación que había planteado el electorado en 1968, en su Programa de Gobierno⁶¹. Puede decirse entonces que, indudablemente, el Presidente Caldera tenía decidido darle un impulso importante al proceso de

Consejo de Ministros a proposición de la propia comisión de Administración Pública. De la confluencia de estas dos acciones o labores se formulará el Plan General de Reforma Administrativa, que se integrará al Plan de la Nación elaborado por la Oficina Central de Coordinación y Planificación” (v. A.R. Brewer-Carías, “Estrategia de la Reforma Administrativa en Venezuela”, *loc. cit.*, p. 13), lo que sucedió, en efecto, al incorporarse al *IV Plan de la Nación 1970-1974* el capítulo VI sobre Reforma Administrativa, y al elaborarse y someterse a consideración del Presidente de la República, el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional en 1972* (v. notas números 37 y 47 de este capítulo ,17).

- 59 V. en *Gaceta Oficial* N° 1.399, extraordinario de 13 de mayo de 1970. La Instrucción fue publicada además, en el libro de la CAP *Lineamientos generales de la Reforma Administrativa*, *cit.*, pp. 31 y ss; en el Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, Vol. II, 1970-1971. Caracas, 1972, pp. 485 a 518; en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, *cit.*, Vol. I, apéndice número 7 de la primera parte, p. 123 a 155. En todo caso, la elaboración de un documento que estableciera la política gubernamental de reforma administrativa la iniciamos en noviembre de 1969, al someter a discusión un primer borrador entre los funcionarios de la Comisión de Administración Pública. Es de destacar, que al concluir la lectura de dicho primer borrador el profesor J. R. Whitaker-Penteado del Centre International de Perfectionnement Professionnel et Technique de la OTT, en Torino, quien en el momento se desempeñaba como asesor de la OTT, en Caracas, nos indicó que lo que necesitábamos en Venezuela en materia administrativa era una ‘Revolución Administrativa’. Esa frase, que compartimos, obligó a repensar el primer borrador de la Instrucción y elaborar uno que muy poco conservó de aquél. Las discusiones en torno a ese documento y la falta de sugerencias de algunos funcionarios de la Comisión produjo el que precipitáramos la primera reorganización global de la Comisión en noviembre de 1969. Posteriormente, en enero de 1970, sometimos al Presidente de la República la primera versión del texto de lo que posteriormente sería la Instrucción Presidencial RA-1 de 13 de mayo de 1970. Este documento, como pieza que uniformizó el proceso de reforma administrativa dentro de su estrategia participativa, configuró ni más ni menos que la formulación de la política gubernamental en la materia.
- 60 V. la referencia en CAP, *Lineamientos generales de la Reforma Administrativa*, *cit.*, p. 22.
- 61 V. la referencia al programa de Gobiernos del Presidente Caldera en nota número 30 de este capítulo 17.

transformación de la Administración Pública, lo cual confirma en marzo de 1969, en su Mensaje al Congreso luego de su primer año de Gobierno, cuando afirmaba que “la reforma administrativa marcha con paso firme. Es un hecho reconocido el de que las estructuras de la Administración Pública no responden a las circunstancias del tiempo que vivimos. Mecanismos arcaicos restan eficacia a la acción del Estado y de los entes públicos”⁶².

Conforme a esta disposición de ánimo presidencial de apoyo al programa de reforma administrativa, puede decirse que en el primer año del período constitucional del Presidente Caldera, la labor de la Comisión de Administración Pública se caracterizó por la definición de la estrategia a seguir en el proceso de reforma, tal como se ha señalado anteriormente, y por la búsqueda de consolidación de la voluntad política evidenciada por el Presidente de llevar a cabo la reforma⁶³. En esta fase preparatoria de la experiencia de reforma administrativa en Venezuela posterior a 1969, diversos elementos tácticos fue necesario poner en práctica para mantener un interés permanente de los altos niveles del Ejecutivo Nacional en el proceso.

En efecto, tal como se señaló, uno de los primeros pasos dados por el Presidente Caldera en relación a la reforma administrativa fue la adscripción del órgano existente para realizar las labores en dicho campo, la Comisión de Administración Pública, a la Oficina Central de Coordinación y Planificación⁶⁴, la cual, en su momento, pudo afectar el proceso de reforma que se quería iniciar⁶⁵. En efecto, considerábamos como uno de los elementos tácticos esenciales en el proceso de reforma administrativa, no sólo la existencia de una unidad administrativa especializada con experiencia en el campo⁶⁶, sino de una unidad con posibilidad de tener acceso a los altos niveles de de-

62 V. *Venezuela en 1969. Primer Mensaje del Presidente Caldera al Congreso*, 11 de marzo de 1969, p. XXXV

63 Tal como G. Martínez Cabañas lo indica, es indudable que en general los Jefes de Estado no se deciden fácilmente a iniciar un proceso de reforma administrativa. V. en G. Martínez Cabañas, *Bases para una reforma administrativa*, *doc. cit.*, por Yves Chapel, *op. cit.*, p. 172. El mismo Presidente Caldera expresó en 1971 que “atreverse a emprender en ese mar proceloso de la Reforma Administrativa ha exigido una gran decisión”. V. en su prólogo al libro A.R. Brewer-Carías, *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*. Caracas, 1971, p. XI.

64 V. nota numero 36 de este capítulo 17

65 Esta decisión, promovida por el Jefe de CORDIPLAN, en menos de treinta días después de instalado el Gobierno y sin que en ese momento existiera criterio alguno sobre cómo se iba a reiniciar esa actividad, ante el peligro de que la CAP fuera absorbida como una unidad más dentro de la Organización de CORDIPLAN, nos hizo temer que el proceso de reforma administrativa se fuera realmente a realizar. Por ello, en una carta que en abril de 1969 dirigimos al doctor Arístides Calvani, Ministro de Relaciones Exteriores, y quien había tenido a su cargo la coordinación del Programa de Gobierno del Presidente Caldera en 1968, le señalamos nuestro temor de que esa decisión pudiera ser “el principio del fin de la Reforma Administrativa”.

66 V. K. N. Butani, “Implementing Administrative Tnnovations and Reforms”, *The Indian Journal of Public Administration*, 1966, p. 612-618, *cit.*, por Y. Chapel, *op. cit.*, p. 40.

cisión del Gobierno y con una relativamente amplia autonomía de acción. La adscripción de la CAP a CORDIPLAN tenía el riesgo de minimizar el organismo, lo cual podía ser acelerado por el desprestigio que el mismo había sufrido en los años anteriores⁶⁷. Por ello, diversos elementos tácticos fue necesario plantear⁶⁸ de manera de asegurar a la Comisión de Administración Pública la posición relevante que después tuvo. Entre estos elementos, estuvo la aprobación del Decreto núm. 103 de 23 de julio de 1969 mediante el cual se dictó el Reglamento de la Comisión⁶⁹. Uno de los puntos resaltantes de dicho Reglamento fue la regulación por primera vez, del Directorio que debía tener la CAP y que si bien fue nombrado en los primeros meses de su

-
- 67 Ello aunado a la posición de debilidad política que su director tenía al inicio del Gobierno del Presidente Caldera, pues había sido nombrado por el Gobierno anterior, desde 1967, y había manifestado su deseo de renunciar al cargo.
- 68 En virtud de esta situación, al proponérsenos el cargo de Director-Ejecutivo de la CAP, entre las condiciones que exigimos al Jefe de CORDIPLAN para aceptarlo, había dos de relevancia en cuanto a los elementos tácticos: por una parte, el que se asegurara al director de la CAP acceso al Presidente de la República y al Consejo de Ministros, y se le garantizara a la Comisión total autonomía de acción en la preparación de la estrategia de reforma; y por la otra, el que se aprobara previamente un Decreto reglamentario de la Comisión de Administración Pública, en el cual por primera vez se regularan sus atribuciones, ya que desde el Decreto de creación de la CAP en 1958, ésta había funcionado sin que se determinara qué podía hacer y en qué forma. Estas condiciones fueron adecuadamente satisfechas, pues si bien no se le aseguró al presidente de la CAP la asistencia al Consejo de Ministros, lo cual no era indispensable en la fase de planificación de la reforma, el acceso a los altos niveles de decisión política se aseguró por otras vías: ausencia de potestad de “veto” por parte del Jefe de CORDIPLAN respecto de las propuestas formuladas por la CAP para ser presentadas al Presidente de la República o al Consejo de Ministros; acceso y contacto directo del presidente de la CAP con los ministros del Ejecutivo Nacional; y autonomía en la realización de sus actividades. El propio Presidente Caldera, al referirse al equipo que trabajaba en la Comisión, puntualizó que “se le ha garantizado la más amplia libertad posible dentro de las responsabilidades inherentes a su alta ubicación en la jerarquía político-administrativa”. V. Prólogo del Presidente Caldera al libro A.R. Brewer-Carías, *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*, cit., p. XV. A la misma idea se refirió en su discurso en la graduación del Curso Superior de Post-Grado en Administración Pública en la ENAP, el 31 de mayo de 1971. V. en el libro CAP, *La Reforma Administrativa en Venezuela, 1969-1971*, cit., p. 78.
- 69 Decreto número 103 en *Gaceta Oficial* N° 28.982, de 30 de julio de 1969. V. asimismo, con su Exposición de Motivos, en el libro de la CAP, *La Reforma de la Administración Pública por toda la Administración Pública*, cit., p. 55 y ss. Recordamos haber comentado el primer borrador de este Decreto con Henri Roson, en aquel momento encargado del Departamento de América Latina en el Instituto Internacional de Administración Pública (París). V. la referencia en el Informe sobre la reforma de la administración pública nacional, cit., Vol. I, P. XXXV. Con la aprobación de este Reglamento, otra de las condiciones tácticas sugeridas (v. nota número 68 de este capítulo), también se cumplió, y sólo fue el 1 de agosto de 1969, después de aprobarse el 23 de julio el Decreto Reglamentario de la Comisión y que seguía el texto del Proyecto que habíamos presentado al Jefe de CORDIPLAN, que aceptamos el nombramiento, considerando que este texto aseguraba la debida autonomía y el adecuado nivel político al organismo de reforma.

existencia en 1958⁷⁰ luego fue disuelto, quedando la dirección del organismo solamente en manos de un Director Ejecutivo hasta 1969.

De acuerdo al reglamento de 1969, al contrario, la CAP contó con un Directorio en el cual participaron de pleno derecho, el Director General de CORDIPLAN y el Director General del Ministerio de Hacienda, presidido por un Presidente que asumió las funciones del antiguo Director Ejecutivo de la Comisión⁷¹. La vinculación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y del Ministerio de Hacienda en el Directorio de la CAP, a través de los funcionarios de segunda mayor jerarquía de dichas organizaciones, fue, asimismo, otro elemento táctico utilizado en la búsqueda de un equilibrio político-administrativo que garantizara la autonomía de la CAP. El Directorio nombrado, tuvo por objetivo el definir la estrategia a seguir en el proceso de reforma, y una vez hecho esto, el trabajo de la CAP pudo continuar su marcha bajo la sola dirección de un Presidente, disminuyéndose considerablemente la frecuencia de las reuniones del Directorio⁷².

Por otra parte, puede decirse que el Reglamento de la CAP dictado en julio de 1969 venía a constituir la primera decisión política del Presidente de la República, en relación al proceso de reforma mediante un acto jurídico — Decreto— en el cual le delimitó a la Comisión sus atribuciones inmediatas. Conforme al mismo Reglamento, la CAP venía a configurarse propiamente como un organismo de planificación de la reforma, y por tanto, de carácter asesor, y su contenido refleja indudablemente una decisión política firme de

70 V. Roderick T. Groves, "Administrative Reform and the Politics of reform: The Case of Venezuela", *loc. cit.*, p. 347

71 El Directorio de la Comisión se designó por Decreto número 170 de 16 de octubre de 1969, integrado en la siguiente forma: Allan R. Brewer-Carías, presidente; Enrique Pérez Olivares (posteriormente designado ministro de Educación); Alfredo Rodríguez Delfino, Luis Ugueto Arismendi (hasta octubre de 1970) y Carlos Emmanuelli Llamozas (desde octubre de 1970), ambos como directores generales del Ministerio de Hacienda; Antonio López Acosta, como director general de CORDIPLAN; y Antonio Ugueto y Sergio León Morales en representación, respectivamente, del Ministerio de Hacienda y del Jefe de CORDIPLAN. Debe además tenerse en cuenta que en 1969, en el Ministerio de Hacienda se venían realizando una serie de proyectos de reforma administrativa auspiciados por el Ministro Pedro Tinoco h. (*cf.* Pedro Tinoco h., *El Estado Eficaz*. Caracas, 1973), que debían aprovecharse para el programa general, comprometiéndose al Ministerio en su realización: para ello, la mejor manera de lograrlo era comprometer al director general del Ministerio en la definición de la política nacional de reforma administrativa. Por otra parte, la presencia en el Directorio de la CAP de un funcionario de la más alta jerarquía del Ministerio de Hacienda servía para realizar un contra balance frente a cualquier intento de CORDIPLAN, que, afortunadamente no se presentó, de absorber a la CAP y eliminarle su autonomía.

72 Las reuniones del Directorio de la CAP a partir de octubre de 1969 se efectuaron una vez a la semana durante casi un año. Una vez que se aprobó el programa de trabajo de la Comisión a fines del año 1969, las reuniones del Directorio fueron más de naturaleza informativa, y cumplían su doble objetivo de obtener el aporte de sus miembros en relación a los programas de la CAP, e informarles acerca de las actividades de la misma. Este último objetivo tuvo gran importancia por la participación en sus reuniones de los altos funcionarios señalados, tanto del Ministerio de Hacienda como de CORDIPLAN.

planificar la reforma administrativa, partiendo de la premisa de que toda decisión de ejecución o implementación de reforma administrativa, debía ser posterior a la planificación de la misma.

Esta distinción es importante establecerla pues debe quedar claro que todos los elementos tácticos desarrollados por la CAP durante los años 1969 y 1970 tenían por objeto consolidar la única decisión política que racionalmente podía adoptarse en ese momento: la decisión política de planificar la reforma, de por sí difícil de obtener, pues no es infrecuente la preferencia de los gobernantes en las acciones de corto plazo o efectistas, antes que en las de largo plazo —como la elaboración de un plan de reforma administrativa—, cuyos efectos casi nunca pueden apreciarse durante el período de gobierno en la cual se adoptan⁷³. Este factor debe destacarse, pues hay que reconocer la posición del Presidente Caldera, quien siempre consideró que, como consecuencia de la planificación de la Reforma Administrativa que ordenó y que su Gobierno realizó, los resultados no serían apreciados en el período de su Gobierno, y al contrario, consideró que el Plan sería uno de los mejores legados de su Gobierno a los siguientes⁷⁴. Esta actitud asumida por el Jefe del

73 De ahí la poca prioridad que se le da, en general, a los programas de reforma administrativa, según la apreciación de A. F. Leemans, “Administrative Reform: An overview”, *loc. cit.*, p. 7.

74 Esta posición la mantuvo el Presidente Caldera en diversas ocasiones. En efecto, el 13 de mayo de 1970, al firmar la Instrucción Presidencial RA-1 por la cual estableció los lineamientos generales de la Reforma Administrativa, concluía señalando que hacía votos porque la Reforma Administrativa fuera “la mejor herencia que desde el punto de vista de la gestión de las actividades del Estado, podamos legar a los próximos Gobiernos de Venezuela” (v. en el libro de la CAP, *Lineamientos generales de la Reforma Administrativa cit.*, p. 18). Por otra parte, en su Rueda de Prensa, número 87, de 11 de febrero de 1971, el presidente señaló lo siguiente: “quiero señalar que el propósito anunciado en el momento de iniciarse el período constitucional de acometer la empresa de la Reforma Administrativa se mantiene firmemente en marcha. Sabemos que con ello realizamos un trabajo cuyos beneficios no los ha de palpar este Gobierno. Es para los Gobiernos ulteriores para quienes trabajamos en esta materia; pero lo consideramos un deber inaplazable” (v. en R. Caldera, *Habla el Presidente*, Vol. II. Caracas, 1971, pp. 546 a 547). Posteriormente, en su Segundo Mensaje al Congreso el 11 de marzo de 1971, expresó que: “En éste, como en otros asuntos, la acción del Gobierno no se orienta a obtener mejoras tangibles para un período constitucional, sino a ofrecer al Estado y a quienes puedan ser sus personeros en los períodos siguientes, una instrumentación más idónea para que su esfuerzo resulte positivo, en beneficio de los altos fines que deben guiarlo en todo instante” (v. en *Venezuela en 1970, Segundo Mensaje al Congreso*, 11 de marzo de 1971, p. XX). En su Tercer Mensaje al Congreso, el 9 de marzo de 1972, ahondaba sobre la misma idea al expresar: “En cuanto al funcionamiento de la Administración Pública, tema de abundantes consideraciones en el campo de la opinión, si algún esfuerzo ha sido hecho con vistas al futuro, en forma científicamente planeada y con el convencimiento de que sus resultados sólo podrán sentirse de lleno en los venideros años, ha sido el de la Reforma Administrativa” (v. en *Venezuela en 1971, Tercer Mensaje del Presidente al Congreso*, 9 de marzo de 1972, p. XXII). Asimismo, en el Prólogo que el Presidente Caldera escribió al libro A.R. Brewer-Carías, *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa, cit.*, ratificaba su criterio al afirmar: “Sus resultados (de la Reforma Administrativa) no podrán apreciarse de inmediato sino en medida muy pequeña, pero su proyección abarcará positivamente más de una generación” (p. XI). “La Reforma Administrativa no es una acción de

Estado fue la mejor garantía para la realización del trabajo de la CAP durante el período 1969-1973 en el campo de la planificación de la reforma y de la implementación de una serie de propuestas.

Por tanto, insistimos, los primeros elementos tácticos utilizados por la CAP se orientaron hacia la consolidación, en sucesivas decisiones ejecutivas, de esta voluntad planificadora. Para ello, el Presidente de la República auspició la formación de un equipo de técnicos en la CAP, respecto de los cuales pueden aplicarse los requerimientos que E. Pizani indica deben tener los reformadores, al señalar que la reforma “debe ser confiada a hombres que tengan la suficiente experiencia como para no hacerse vanas ilusiones, pero que sin embargo no tengan demasiada, pues una muy larga experiencia administrativa da el sentido de lo que es posible o imposible, pero no da el sentido de lo que es necesario”⁷⁵. Lo cierto es que no nos hicimos ilusiones, y desde el primer momento, aprovechando las decisiones políticas del Presidente, nos comprometimos a elaborar un Plan General de Reforma Administrativa que pudiera no sólo servir para la implementación de la misma, sino para guiar el futuro crecimiento de la Administración Pública⁷⁶. Todos los esfuerzos de la CAP estuvieron por tanto dirigidos a elaborar este Plan para lo cual se hacía necesario desarrollar una amplísima campaña de opinión dentro y fuera de la Administración Pública, con el objeto de interesar a todos los niveles administrativos y al público en la problemática administrativa. En esta forma, y con motivo de la estrategia de participación que se había definido por el Decreto núm. 141 de 17 de septiembre de 1969 y a la cual se ha hecho referencia anteriormente, la oportunidad brindada por la instalación formal de todos los Consejos de Reforma en cada uno de los Ministerios y en la gran mayoría de los Institutos Autónomos, fue ciertamente invaluable, pues nos permitió, en cada caso, explicar formalmente a todos los altos niveles directivos de cada organismo, en su sede, los objetivos y aspectos generales del proceso de reforma administrativa⁷⁷. Esta difusión masiva de las ideas reformistas que

este o aquel Gobierno, sino un gran compromiso nacional” (p. XV). *Cfr.*, además, lo señalado por el Presidente Caldera en su Rueda de Prensa del 20 de septiembre de 1973 (sección de preguntas y respuestas), Oficina de Prensa de Miraflores (multigrafiado), p. 14.

75 V. E. Pisani, “La réforme administrative”, en *Productivité française*, número 10, octubre de 1952, pp. 5 y 6, *cit.*, por Yves Chapel, *op. cit.*, p. 58.

76 V. la comunicación del 12 de junio de 1972 que dirigimos al Presidente de la República mediante la cual le presentábamos el Plan de Reforma Administrativa, en CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, *cit.*, Vol. I, pp. XVII

77 Esta actividad de instalación de los Consejos de Reforma se cumplió fundamentalmente en los últimos meses del año 1969 y en los primeros meses de 1970; y aun cuando el funcionamiento posterior de los Consejos de Reforma Administrativa fue ciertamente irregular, dependiendo de la importancia que la reforma interna de los Ministerios tuvo para cada organismo, debe señalarse que su principal aporte fue el de servir de elemento táctico para difundir las ideas reformistas y comprometer, así fuera formalmente, a los ministros y directores de los organismos, en su realización. Es de destacar, por ejemplo, la labor del Consejo de Reforma Administrativa de los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social, Hacienda, Obras Públicas y Educación. V. sobre la constitución de dichos

buscaba aminorar la resistencia burocrática natural al cambio administrativo⁷⁸; y el entusiasmo que comenzaba a surgir en las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa recién formándose⁷⁹, hasta cierto punto produjo la necesidad de que se dictaran por el Presidente de la República los lineamientos generales de la Reforma Administrativa de . manera de dotar de la coherencia necesaria al proceso, lo cual se hizo mediante la señalada Instrucción u orden del Presidente en mayo de 1970⁸⁰. La importancia de dicho acto⁸¹, fue fundamental desde el punto de vista táctico pues significó un evidente fortalecimiento de la decisión política del Presidente Caldera, quien ratificó todo su respaldo a la CAP⁸².

Ahora bien, en dicha orden presidencial se destacaron claramente dos enfoques a llevar a cabo paralelamente en la planificación de la reforma administrativa: el enfoque macro-administrativo y el enfoque micro-administrativo. “En el primer enfoque —dice dicho documento— corresponderá a la Comisión de Administración Pública, como órgano asesor del Pre-

organismos en los diversos Ministerios e Institutos Autónomos en la Reforma Administrativa en 1969 (parte número 6 del Informe Anexo al *Primer Mensaje del Presidente Caldera al Congreso* el 11 de marzo de 1970, pp. 65 a 74), publicado en el libro CAP, *La Reforma Administrativa en Venezuela, 1969-1871*, cit., p. 42.

78 V. sobre esto, los comentarios de A. F. Leemans, “Administrative Reform: an overview”, *loc. cit.*, pp. 9 y 14

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

80 V. La Instrucción RA-1 de 13 de mayo de 1970, *cit.*, en nota número 59 de este capítulo

81 Sobre la importancia de este documento, en la oportunidad de su emisión por el Presidente de la República, señalamos lo siguiente: “Por una parte, es la primera vez que en las últimas décadas un Presidente de la República utiliza la fórmula de la Instrucción para dirigir una orden ejecutiva que tiene por destinatarios a su propia administración y a los funcionarios que la componen. Este hecho, por tanto, marca el inicio de una nueva etapa en la forma de las comunicaciones del Presidente de la República con los diversos niveles de la Administración Pública que, estoy seguro, dará sus resultados positivos en forma inmediata (la técnica de la Instrucción fue luego utilizada por el Presidente de la República en diversas oportunidades). Pero lo novedoso de la Instrucción no se queda en su forma, sino también en su contenido. Es también la primera vez que en Venezuela un Presidente de la República asume claramente el problema de la Reforma Administrativa y ordena la realización del proceso definiéndole sus grandes líneas. Y este hecho, permítaseme que insista en ello, también tiene relevancia especial, si observamos cualquier proceso de Reforma Administrativa en las experiencias que nos muestra la Administración Pública comparada. No conocemos ningún precedente en el cual un Jefe de Estado haya dictado un acto de esta naturaleza en materia de Reforma Administrativa, englobando en el mismo todos los aspectos estructurales, funcionales y funcionariales de la Administración Pública.” V. en CAP, *Lineamientos generales de la Reforma Administrativa*, cit., p. 23 y 24.

82 V. el Discurso del Presidente en el momento de la firma de dicho documento en el libro CAP, *Lineamientos generales de la Reforma Administrativa*, cit., p. 18.

sidente de la República, realizar un macro-análisis y un diagnóstico de la Administración Pública venezolana a escala nacional, y en particular de sus estructuras, sistemas y procedimientos administrativos, conforme al programa que se establecerá en el IV Plan de la Nación 1970-1974⁸³. Como resultado de esa labor, en el curso del año 1971, la Comisión de Administración Pública deberá presentar a la consideración del Presidente de la República en Consejo de Ministros, un Plan General de Reforma Administrativa, para su aprobación y posterior ejecución⁸⁴. En el enfoque micro-administrativo de Reforma Administrativa, corresponderá a los respectivos Consejos de Reforma Administrativa y Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, en estrecha cooperación y con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, la realización de un micro-análisis y diagnóstico de las estructuras, sistemas y procedimientos existentes en el respectivo organismo, con vistas a la formulación de diversas propuestas de reforma estructural y funcional, y a su ejecución durante el presente y los próximos años⁸⁵.

En el campo macro-administrativo, cuya programación se ordenaba realizar bajo tres ángulos: la reforma estructural (organización), la reforma funcional (sistemas instrumentales), y la reforma de la función pública (administración del personal público), entre 1970 y 1972 se realizó el diagnóstico de la administración pública nacional⁸⁶ y se elaboró el plan de las dos primeras (reforma estructural y funcional), que está contenido en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, ya señalado⁸⁷, presentado al Presidente de la República en junio de 1972. Dicho Plan no abarcó la reforma de la función pública, pues en este campo, el único que había sido exhaustivamente trabajado en la Comisión en la década de los sesenta, se pasó de la programación a la ejecución en septiembre de 1970 al aprobarse por el Congreso la Ley de Carrera Administrativa⁸⁸.

83 Dicho programa, como se ha indicado, fue establecido en un capítulo especial en el IV Plan de la Nación 1970-1974. V. la referencia en nota número 37 de este capítulo 17.

84 A comienzos de 1971, conforme a la referida Instrucción, se presentó a la consideración del Ejecutivo Nacional el *Informe Preliminar de la Reforma Administrativa* en cinco volúmenes (v. nota número 46 de este capítulo 17) y el cual, después de revisado y discutido, dio origen al *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, presentado en junio de 1972 (v. nota número 47 de este capítulo 17) y que contiene el Plan de Reforma de la Administración Pública.

85 V. párrafo 2º de la Instrucción Presidencial en el libro CAP, *Lineamientos generales de la Reforma Administrativa*, cit., p. 32.

86 La realización de las actividades iniciales para el diagnóstico estuvieron a cargo del Centro de Investigaciones Administrativas para el Desarrollo (CIAPED) de LA CAP, que dirigía Lúgía Valladares de Salcedo, Y sobre el mismo puede consultarse el documento CAP, *Metodología del Diagnóstico de la Administración Pública Nacional*. Caracas, 1970.

87 V. nota número 47 de este capítulo 17

88 V. en *Gaceta Oficial*, extraordinario número 1.428, de 4 de septiembre del año 1970. V. también en el anexo número 1 del libro A.R. Brewer-Carías, *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*, cit., pp. 121 y ss. V.

En efecto, tal como se indicó anteriormente, en 1959 la comisión de Administración Pública redactó un Proyecto de Ley de Carrera Administrativa presentado al Congreso en 1960⁸⁹, el cual, aún cuando discutido en 1965, no fue nunca aprobado por las Cámaras Legislativas. En 1970, en virtud de la minoría Parlamentaria que tenía el partido COPEI que respaldaba al Presidente Caldera, los partidos de oposición decidieron reiniciar la discusión del proyecto de 1959 revisado en 1965. Con tal motivo, y aun cuando el Ejecutivo Nacional oficialmente no tomó posición al respecto⁹⁰, la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados solicitó la opinión de la Comisión de Administración Pública en relación al proyecto referido. En tal virtud, en abril de 1970 tuvimos oportunidad de intervenir en la referida Comisión de la Cámara de Diputados, criticando radicalmente el Proyecto de ley que comenzaba a discutirse, el cual, por haber sido elaborado en 1959, ignoraba todos los adelantos que en el campo de la administración de personal se habían hecho en el país en la década de los sesenta, además de que era incompleto a la luz de las exigencias de la Constitución de 1961⁹¹. Con motivo de dichas críticas, la CAP presentó a la Comisión referida de la Cámara de Diputados un nuevo proyecto de “Ley sobre Funcionarios Públicos”, con una completa nueva concepción y sistematización, el cual fue acogido como documento de discusión y fue aprobado por el Congreso, con varias modificaciones, en septiembre de 1970⁹². La Ley de Carrera Administrativa aprobada, creó la Oficina Central de Personal, la cual absorbió la unidad que con el

además A.R. Brewer-Carias, “Le Statut des Fonctionnaires Venezueliens”, en *Annuaire International de la Fonction Publique*, 1971-1972. París, pp. 393 a 404.

- 89 V. los comentarios sobre dicho proyecto, en Roderick T. Groves, “Administrative-Reform and the Politics of Reform: The case of Venezuela”, *loc. cit.*, p. 439 y siguientes.
- 90 El Presidente Caldera en su discurso en el acto de graduación del Curso Superior de Post-Grado en Administración Pública (1973), el 26 de junio de 1973, en este sentido señaló: “Quizá, la circunstancia no necesariamente infeliz de que el Gobierno que presido no hubiera contado con una mayoría determinante en las Cámaras Legislativas, ayudó a que se aprobara la Ley de Carrera Administrativa que desde hace tanto años reposaba bajo la consideración de los parlamentarios. No es fácil que un Gobierno, sea cual fuere su signo o su nombre, haga el gesto magnánimo de desprenderse de las facultades que antes tenía para nombrar y remover a discreción a los funcionarios públicos, a través de una Ley de Carrera Administrativa” (texto multigráfico).
- 91 Pueden verse las críticas al proyecto en la comunicación que dirigí como presidente de la CAP el 16 de abril de 1970 a la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, en el anexo número 3 del libro de A.R. Brewer-Carías, *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*, *cit.*, pp. 173 y siguientes.
- 92 V. A.R. Brewer-Carías, *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*, *cit.*, p. 192 (nota al pie de página). La táctica utilizada en este caso fue la presentación de un nuevo proyecto a la Comisión de Asuntos Sociales por la CAP, como documento de trabajo y no como criterio oficial del Poder Ejecutivo, lo cual facilitó su adopción como documento de discusión por los partidos de oposición (v. nota número 90 de este capítulo 17).

mismo nombre funcionaba en la Comisión de Administración Pública⁹³, y a quien con posterioridad han correspondido las labores de implementación y ejecución de la Ley, como Oficina de nivel presidencial⁹⁴.

En el campo micro-administrativo, en un trabajo coordinado realizado entre las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa y la CAP, durante el año 1970 se elaboraron propuestas de reforma interna en diversos Ministerios, las cuales se incorporaron al proyecto de Ley de Presupuesto para 1971, y posteriormente en 1971, al Proyecto de Ley de Presupuesto para 1972, no habiendo recibido, en general, aprobación por el Congreso.

En esta forma, y dejando aparte los aspectos de administración de personal que entraron en su fase de ejecución en 1970, puede decirse que la etapa de programación de la Reforma Administrativa estaba virtualmente concluida a comienzos de 1971 en el ángulo estructural, tanto en el campo micro-administrativo como en el campo macro-administrativo, con la incorporación al Proyecto de Ley de Presupuesto para 1971 de las reformas internas de los Ministerios⁹⁵ y con la presentación al Ejecutivo del *Informe Preliminar sobre*

93 La Oficina Central de Personal fue creada en 1961 en la CAP, y en 1970 su nombre fue cambiado por la Oficina Asesora de la Función Pública, habiendo sido dirigida ese año por Nelson Socorro, uno de mis colaboradores inmediatos en la CAP hasta 1972.

94 Particularmente, ha correspondido a la OCP la preparación de los reglamentos de la Ley de Carrera Administrativa: Reglamento del Directorio de la Oficina Central de Personal dictado por Decreto N° 537, de 10 de febrero de 1971 (*Gaceta Oficial* N° 29.438, de 11 de febrero de 1971); Reglamento sobre las atribuciones del Director Ejecutivo de la Oficina Central de Personal dictado por Decreto N° 5318, de 10 de febrero de 1971 (*Gaceta Oficial* número 29.438, de 11 de febrero de 1971); Reglamento de Vacaciones de Funcionarios Públicos Nacionales dictado por Decreto N° 571 de 31 de marzo de 1971 (*Gaceta Oficial* N° 29.477, de 1 de abril de 1971); Reglamento sobre la bonificación de Fin de Año de los Funcionarios Públicos Nacionales dictado por Decreto N° 577 de 14 de abril de 1971 (*Gaceta Oficial* N° 29.488, de 20 de abril de 1971); Reglamento sobre los Sindicatos de Funcionarios Públicos dictado por Decreto N° 585, de 28 de abril de 1971 (*Gaceta Oficial* N° 29.497, de 30 de abril de 1971); Reglamento sobre las Juntas de Avenimiento dictado por Decreto N° 622, de 9 de junio de 1971 (*Gaceta Oficial* N° 29.540, de 21 de junio de 1971) (estos Reglamentos pueden verse en el anexo número 2 del libro A.R. Brewer-Carías, *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*, cit. p. 151 y ss.); Reglamento relativo al régimen de Permiso Especial a los funcionarios de la Administración Pública Nacional que ocupen cargos de libre nombramiento y remoción y de representación popular y al pago de indemnizaciones por causa de renunciaciones dictado por Decreto N° 1.252, de 21 de marzo de 1973; Reglamento de Administración de Personal para los empleados civiles del Ministerio de la Defensa y sus dependencias, dictado por Decreto N° 1.253, de 21 de marzo de 1972; Reglamentos parciales sobre los sistemas de clasificación de cargos y de remuneraciones dictados por Decreto N° 1.276, de 17 de abril de 1973 (*Gaceta Oficial* N° 1.580, Extraordinario, de 24 de abril de 1973) y Decreto N° 1.310, de 14 de junio de 1973.

95 En el Informe Anexo del Segundo Mensaje del Presidente Caldera al Congreso el 11 de marzo de 1971, se reseña que en el Proyecto de Ley de Presupuesto del año 1971, se propusieron con nueva estructura orgánica los presupuestos de los Ministerios de Hacienda, de Fomento, de Relaciones Exteriores, de Sanidad y Asistencia Social, de Obras Públicas y de Educación, habiendo sido aprobado por las Cámaras Legislativas solamente la reforma propuesta para el Ministerio de

*la Reforma Administrativa*⁹⁶. Es por ello que en su Tercer Mensaje al Congreso, el 9 de marzo de 1972, el Presidente Caldera señalaba que “ha llegado el momento en que los programas de Reforma Administrativa entren plenamente en vigor: tengo el firme optimismo de ver logrados los mejores entendimientos entre? las ramas legislativas y ejecutivas para que la Reforma Administrativa avance, se conviertan en normas vigentes las recomendaciones ya estudiadas y la Administración pueda corresponder mejor a la inversión que supone y a los requerimientos que entraña dentro de la vida del país”⁹⁷. Sin embargo, a pesar del optimismo del Presidente de que surgieran los mejores entendimientos entre el Congreso y el Poder Ejecutivo en materia de Reforma Administrativa, lamentablemente, el Congreso mostró durante todo el período del Presidente de la República una constante oposición a todo intento desmejoramiento de la Administración Pública⁹⁸, oposición que no se pudo superar por el respaldo minoritario que el Partido COPEI podía darle al Ejecutivo en este campo. La ejecución e implementación de la Reforma Ad-

Hacienda, V. en *Venezuela en 1970. Segundo Mensaje del presidente Caldera al Congreso*, 11 de marzo de 1971, pp. 85 a 92. V. también en el libro CAP, *La Reforma Administrativa en Venezuela 1969-1971*, cit., p. 69

- 96 V. nota número 46 de este capítulo 17. Con motivo de la elaboración de este Informe, el Presidente de la República creó para su discusión a finales de 1970 el Comité de Reforma Administrativa del Consejo de Ministros, el cual como Comité de Trabajo del Gabinete, compuesto por varios Ministros, el Procurador General de la República y el Presidente de la CAP, aseguró una comunicación más directa entre este último funcionario y el Consejo de Ministros. V. el libro CORDIPLAN, *La Planificación en Venezuela. Normas Legales y Reglamentarias*. Caracas, 1973, p. 28
- 97 V. *Venezuela en 1971, Tercer Mensaje del Presidente al Congreso*, Caracas, 9 de marzo de 1972, p. XXII. La necesidad de una colaboración del Congreso en la ejecución de los programas de Reforma Administrativa, ya la había planteado el mismo Presidente Caldera en su Segundo Mensaje al Congreso, en marzo de 1971 al indicar que “es indispensable un acuerdo entre las ramas del Poder Público para que la Reforma Administrativa se haga con la celeridad necesaria y obtenga resultados óptimos” (v. *Venezuela en 1970. Segundo Mensaje del Presidente al Congreso*, 11 de marzo de 1971, p. XX); idea en la cual va a insistir en diversas ocasiones (v., por ejemplo, R. Caldera, *Habla el Presidente*. Vol. II. Caracas, 1971, pp. 33, 48, 359 y 546. V., asimismo su discurso en la graduación del Curso Superior de Post-Grado en Administración Pública en la ENAP, el 31 de mayo de 1971, en el libro CAP, *La Reforma Administrativa en Venezuela, 1969-1971*, cit., p. 78).
- 98 Es conveniente observar que esta oposición del Congreso, es decir, el permanente rechazo de los partidos políticos de oposición en el Parlamento a los intentos de reforma administrativa, no tuvo motivación de fondo alguna, pues todos los principales partidos políticos en los programas de gobierno que con fines electorales publicaron en 1968, reclamaban la necesidad de la reforma administrativa. V. el resumen de las coincidencias de los diversos partidos en Tomás Polanco, *Reforma Administrativa en Venezuela, Puntos de coincidencia*, Caracas, 1968, publicado también como anexo número 3 de la Primera Parte del Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit., Vol. I, pp. 93 y ss. Debe destacarse, por ejemplo, que la oposición del Congreso a la Reforma Administrativa inclusive se manifestó en la reducción de las partidas presupuestarias de la CAP efectuada en la Ley de Presupuesto de 1972. V. Ministerio de Hacienda, *Resumen de la Ley de Presupuesto de 1973*. Caracas, 1973, p. 50.

ministrativa sólo pudo ser llevada adelante cuando las medidas adoptadas no requerían intervención legislativa y podían llevarse a cabo con la sola decisión ejecutiva, y aun en estos casos, algunas no pudieron realizarse efectivamente por la deliberada improbación de los créditos solicitados en los Proyectos de Ley de Presupuesto.

En efecto, en el campo macro-administrativo, y dejando a salvo la aprobación de la Ley de Carrera Administrativa en 1970, la cual, como se dijo, no fue iniciativa del Poder Ejecutivo, sino del propio Congreso, los proyectos de reforma administrativa en el campo estructural propuestos por el Ejecutivo Nacional al Congreso fueron rechazados sin argumentación alguna. Tal fue, por ejemplo, el caso de la propuesta de creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, como organismo central del sector de desarrollo urbano y vivienda conforme al Plan de Reforma Administrativa⁹⁹, que provocó la presentación de un Proyecto de Ley al Congreso¹⁰⁰, que éste ni siquiera llegó a discutir¹⁰¹. La oposición del Congreso y la inexistencia de reales posibilidades políticas de que el Poder Legislativo cooperara con el Ejecutivo en la reforma y mejoramiento de la Administración Pública, todo ello aunado a la proximidad del proceso electoral que aun cuando se realizaría en 1973, a nivel de campañas electorales comenzó desde principios de 1972, hicieron imposible que a nivel del propio Poder Ejecutivo lograran aprobarse definitivamente todas las propuestas de reforma macro-administrativas¹⁰², y mucho menos que fueran presentadas al Congreso. La única excepción la constituyó el Proyecto de creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbanístico,

99 V. el criterio de la CAP en relación a la institucionalización de este sector en el apéndice número 5 de la Segunda Parte del *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, p. 579 y ss.

100 El Proyecto de Ley Orgánica del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbanístico puede verse en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, apéndice número 2 de la segunda parte, pp. 644 y ss.

101 En mayo de 1970, el Presidente de la República designó Ministro de Estado para la Vivienda al ingeniero Alfredo Rodríguez Amengual, con el objeto de preparar todos los estudios relativos a la creación de dicho Ministerio. El ministro de Estado renunció en 1971, al no encontrar sus propuestas apoyo alguno en las Cámaras Legislativas, tal como el propio Presidente de la República lo confirmó. F. la Rueda de Prensa del Presidente Caldera, de 7 de septiembre de 1973, en *El Nacional*. Caracas, 8 de septiembre de 1973, p. D-2

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

cuya ley, como se dijo, no llegó a discutir el Congreso¹⁰³. Aparte de este proyecto, el Ejecutivo Nacional tomó diversas medidas de macro-reforma de enorme importancia en el campo del mejoramiento administrativo y ciertamente de carácter irreversible¹⁰⁴, las cuales no requerían, para su ejecución, de intervención legislativa. En este sentido, y en cuanto al funcionamiento de la Administración Pública, debe destacarse el Reglamento de Delegación de Firma de los Ministros del Ejecutivo Nacional dictado en 1969¹⁰⁵, mediante el cual se permitió el inicio de un proceso de desconcentración administrativa en los Despachos Ministeriales para descargar la acumulación de actividades a nivel de los Ministros. Asimismo, en cuanto al funcionamiento de la Administración descentralizada, en mayo de 1970 se dictó el Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional¹⁰⁶ mediante el cual se dictaron normas tendientes a poner cierto orden administrativo en la administración descentralizada, “cuya anarquía se ha hecho proverbial en la Administración Pública Venezolana”¹⁰⁷. Pero quizá la más importante realización del Gobierno del Presidente Caldera en el campo de la Reforma Administrativa fue el inicio de la política de regionalización de la Administración Pública y de la planificación del desarrollo, que tuvo su origen en 1969, al dividirse el país en ocho regiones administrativas y económicas¹⁰⁸, y su consolidación definitiva al establecerse el embrión de un gobierno y administración regional en 1972¹⁰⁹;

-
- 103 En julio de 1973 el Presidente Caldera expresaba que “en el Congreso están, desde hace ya no recuerdo cuánto tiempo proyectos de leyes como el de la creación del Ministerio de la Vivienda, el de Ordenación Territorial y Urbana y el de Desarrollo Urbanístico, que no han sido debatidos. Yo pienso que cuando el Gobierno manda al Congreso un Proyecto de Ley malo, éste lo rechaza, pero que cuando lo va dejando, pareciera que no tiene argumentos para negarlo, sino que no tiene voluntad para acogerlo”. V. Rueda de Prensa número 196 del 12 de julio de 1973 en *El Nacional*. Caracas, 13 de julio de 1973, p. D-11
- 104 V. en este sentido lo expresado por el Presidente Caldera en su discurso en el Acto de Graduación del Curso Superior de Post-Grado en Administración Pública, el 26 de junio de 1973 (texto multigrafiado).
- 105 V. Decreto número 140, de 17 de septiembre de 1969, en *Gaceta Oficial* N° 29.025, de 18 de septiembre de 1969, publicado también en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 545 y ss.
- 106 Decreto N° 280, de 8 de abril de 1970, en *Gaceta Oficial* N° 29.190, de 114 de abril de 1970, reformado parcialmente por Decreto N° 559 de 3 de marzo de 1971, en *Gaceta Oficial* N° 29.454, de 4 de marzo de 1971. Ambos publicados como apéndice número 3 de la Segunda Parte del *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 549 y ss.
- 107 V. R. Caldera, *Habla el Presidente*, Vol. II. Caracas, 1971, p. 346. V. asimismo el capítulo sobre la *Reforma de la Administración Descentralizada en el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 295 a 386
- 108 V. el Decreto N° 72, de 11 de junio de 1969, sobre Regionalización Administrativa en *Gaceta Oficial* N° 28.944, de 12 de junio de 1969. Publicado en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 5137 y ss. V. lo indicado en el capítulo 16.
- 109 V. el Decreto de Regionalización Administrativa número 929, de 5 de abril de 1972, en *Gaceta Oficial* N° 29.783, de 18 de abril de 1972, publicado en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, páginas 629 y ss. V. lo indicado en el capítulo 16.

proceso con el cual se inició la desconcentración de la Administración Nacional hacia las regiones y la búsqueda de la participación de las entidades político-territoriales tradicionales —Estados federados y municipios— en la tarea del desarrollo nacional¹¹⁰.

En el campo de los sistemas administrativos, también con un enfoque macro-administrativo, diversas decisiones fueron adoptadas por el Ejecutivo Nacional sin que requirieran de intervención legislativa y, entre ellas, en el campo del sistema de planificación, la creación en 1970, en todos los organismos públicos, de las Oficinas Sectoriales Básicas de Coordinación, Planificación y Presupuesto¹¹¹ el establecimiento y desarrollo del sistema de planificación regional¹¹², la participación de los Institutos Autónomos en la planificación sectorial¹¹³, el establecimiento de mecanismos destinados a la evaluación de proyectos, y la coordinación de la cooperación técnica¹¹⁴. En el campo del sistema de presupuesto, en la Ley de Presupuesto de 1971, se realizó una de las más importantes reformas que en el campo de los sistemas pudo implementarse en Venezuela en el Período de Gobierno del Presidente Caldera, y que consistió en la incorporación del presupuesto-programa a la propia Ley de Presupuesto, superándose la situación que existía desde 1961, en que el presupuesto-programa, como anexo a la Ley de Presupuesto, no formaba parte de ella¹¹⁵; reforma que abrió la vía para la programación pre-

-
- 110 V. el capítulo sobre la Reforma de la Administración Regional en Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, *cit.*, Vol. I, pp. 386 a 461. V. asimismo, Norma Izquierdo Corser, “Aspectos Administrativos de la Regionalización en Venezuela”, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas, 1972, pp. 319 y ss.; A.R. Brewer-Carías, El Proceso de Regionalización y la Reforma Administrativa de los Estados y Municipalidad. Mérida, 1971; *Cfr.* Yi Chen y Ramón Martín Mateo, Aspectos Administrativos de la Planificación. *El Sistema Venezolano*. Caracas, 1973. V. lo indicado en el capítulo 16.
- 111 V. Resolución del Consejo de Ministros de julio de 1970, en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, *cit.*, Vol. II, pp. 235 y ss.
- 112 V. nota número 110 de este capítulo 17. V. además, CORDIPLAN, *Sistema Nacional de Planificación Regional*. Caracas, 1972
- 113 V. notas números 106 y 107 de este capítulo 17.
- 114 V. Las referencias en *Venezuela en 1972. Cuarto mensaje del Presidente Caldera al Congreso*, 12 de marzo de 1973, p. 117. V., además, Manuel Rachadell y Nelson Socorro, *Aspectos Administrativos de la Planificación*. Caracas, 1971, 92 páginas, y el prólogo de Manuel Rachadell al libro de Chi-Yi Chen y Ramón Martín Mateo, *Aspectos Administrativos de la Planificación. El Sistema Venezolano*, *cit.*, pp. 7 a 15.
- 115 V. Lo indicado en el capítulo 15. V., además, el capítulo sobre la Reforma del Sistema de Presupuesto en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, *cit.*, vol. II, pp. 65 a 107. V., además, los trabajos de José Vicente Rodríguez Aznar, uno de los artífices de dicha reforma: *Reseña Sobre la Reforma Presupuestaria en Venezuela*. Caracas, 1971; Algunas sugerencias adicionales para la *Reforma de la Administración Presupuestaria en Venezuela*. Caracas, 1971, y su libro elementos de economía presupuestaria (*con un apéndice sobre la reforma del Sistema Presupuestario Venezolano*). Caracas, 1973. V., asimismo, Pedro Tinoco h., *El Estado Eficaz*. Caracas, 1973.

supuestaria sectorial¹¹⁶ y el control de metas en la Administración Pública. En el campo del sistema estadístico, el inicio de las labores para la integración de las estadísticas nacionales puede situarse en la creación del Comité de Enlace para Asuntos Estadísticos establecido en 1971 y la posterior creación en 1973 del Consejo Nacional de Estadísticas¹¹⁷, de cuya labor dependerá en el futuro la reforma del sistema. En el campo del sistema de contabilidad se inició su estructuración con la creación en 1973 de la Dirección Nacional de Contabilidad en el Ministerio de Hacienda¹¹⁸, y en el campo del sistema de información, especial énfasis se puso principalmente en los años posteriores a 1971, en el mejoramiento de los servicios de información al público, lo cual motivó una importante decisión del Consejo de Ministros al respecto¹¹⁹.

Por último, particular importancia revisten las decisiones adoptadas por el Ejecutivo Nacional mediante las cuales se convirtió a la CAP en el organismo de control respecto a la justificación económica del procesamiento automático de datos y al arrendamiento de equipos con ese destino en el sector público, que se iniciaron a partir de 1969¹²⁰; y las adoptadas en 1972 al aprobar el Consejo de Ministros el contrato-tipo contentivo de las cláusulas generales para el arrendamiento de equipos de procesamiento automático de datos, con lo cual se eliminó el contrato de adhesión que las empresas arrendadoras y manufactureras de los mismos venían presentando al sector público y suscribiendo al Estado¹²¹.

-
- 116 V. José Vicente Rodríguez Aznar, "La Programación de Presupuestos Sectoriales, un Nuevo Método Presupuestario en la Administración Pública", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas, 1972, pp. 277 y ss.
- 117 V. en *Gaceta Oficial* N° 29.559, de 15 de julio de 1971. Publicado también en el apéndice número 3 de la Tercera Parte del *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. II, pp. 271 y ss. V. el capítulo sobre la Reforma del Sistema Estadístico en el mismo volumen, pp. 109 a 135. El Consejo Nacional de Estadística fue creado por Decreto N° 1.261, de 4 de abril de 1973. V. en *Gaceta Oficial* N° 30.077, de 10 de abril de 1973.
- 118 V. Decreto de 5 de diciembre de 1973 por el cual se creó la Dirección Nacional de Contabilidad en el Ministerio de Hacienda, *El Nacional*, 6 de diciembre de 1973, p. D-8.
- 119 V. el capítulo sobre la Reforma del Sistema de Comunicación Pública, en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. II, páginas 171 a 181 y el apéndice número 5 de la Tercera Parte del Informe, en páginas 281 y ss. V. Resolución del Consejo de Ministros de 8 de diciembre de 1971, en apéndice número 6. de la Tercera Parte del *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. II, pp. 291 y ss. V. en relación a 1972, las referencias en el Informe Anexo al libro Venezuela en 1972, *Cuarto Mensaje del Presidente Caldera al Congreso*, cit., p. 117.
- 120 V. el capítulo sobre la Reforma del Sistema de Informática en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit. Vol. II, pp. 197 a 232, y el apéndice número 7 de la Tercera Parte del Informe, en pp. 295 y ss.
- 121 V. las cláusulas de Condiciones Generales Mínimas (contrato-tipo) para los contratos de arrendamiento de equipos de procesamiento de datos aprobado por el Consejo de Ministros el 11 de abril de 1972, en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. II, pp. 313 a 339.

En el campo micro-administrativo y fundamentalmente en relación a la reforma estructural interna de los Ministerios, tal como se señaló, para finales de 1970, las diversas Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa de los Ministerios con el asesoramiento de la Comisión de Administración Pública, tenían programadas las reformas internas de diversos Despachos Ministeriales, 16 cual condujo a que en el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1971, seis de los trece Ministerios, se presentaran a las Cámaras Legislativas con una nueva organización interna¹²², siguiéndose en esta forma la vía tradicional para las modificaciones internas de los Ministerios que había sido empleada por más de dos décadas¹²³. El Congreso, sin embargo, al aprobar la Ley de Presupuesto para 1971, rechazó las propuestas de reforma de cinco de los Ministerios presentados¹²⁴ y aprobó solamente la Reforma interna del Ministerio de Hacienda¹²⁵. Ahora bien, en virtud de que la competencia para la organización interna de los Ministerios, de acuerdo con el ordenamiento jurídico venezolano, corresponde al Poder Ejecutivo, sin intervención del Congreso¹²⁶ y por cuanto algunas opiniones manifestadas en el Congreso habían indicado que las reformas propuestas no estaban respaldadas por Decreto reglamentario del Presidente, éste, en Consejo de Ministros, dictó en febrero de 1971 el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios, con lo cual se establecían las normas generales para la organización interna de los Ministerios¹²⁷. Conforme a dicha reglamentación, la estructura interna de cada Ministerio debía ser objeto de un Decreto Orgánico, para así establecer la distinción necesaria entre la normativa general contenida en el Reglamento, y la organización particular que en forma flexible cada Ministerio debía tener. Conforme a ello, en febrero de 1971, se dictó el Reglamento

122 V. Parte 6 del Informe Anexo al *Mensaje del Presidente Caldera al Congreso*, 11 de marzo de 1971, pp. 85 a 92, publicado en el libro CAP, *La Reforma Administrativa en Venezuela, 1969-1971*, cit., p. 69.

123 La estructura ministerial en Venezuela está regulada en el Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950, el cual se limita a determinar el número de los Ministerios (13) y sus competencias, dejando la organización interna de los mismos al Reglamento. Con posterioridad a 1950 no llegó nunca a dictarse Reglamento alguno (hasta 1971), por lo que formalmente regía el Reglamento de la vieja Ley de Ministerios, de 1940. Las modificaciones a la estructura interna de los Ministerios, sin embargo, no se hicieron entre 1950 y 1971 por vía reglamentaria, sino a través de la aprobación de los gastos en la Ley de Presupuestos, cuyo Proyecto incorporaba dichas modificaciones. En esta forma, la estructura interna que los Ministerios tenían en 1970 no se asemejaba en forma alguna a la prevista formalmente en el Reglamento de 1940. V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit. Vol. (L), pp. 479 y ss. V. lo indicado en el capítulo 20, nota número 9.

124 Ministerios de Fomento, Relaciones Exteriores, Sanidad y Asistencia Social, Obras Públicas y Educación. V. nota número 122 de este capítulo 17.

125 V. *Memoria y Cuenta del Ministerio de Hacienda*, 1969. Caracas, 1970, paginas 1 a, 40, y CAP, *Informe Sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit. Vol. I, pp. 500 y ss.

126 V. nota número 123 de este capítulo 17

127 V. Decreto N° 539 de 10 de febrero de 1971, en *Gaceta Oficial* N° 29.438, de 11 de febrero de 1971, publicado en *Informe Sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit. Vol. I, pp. 585 y ss.

Orgánico del Ministerio de Obras Públicas, con lo cual se dotó de una estructura a dicha institución¹²⁸ y para el Presupuesto de 1972 se incorporó al Proyecto de Ley de Presupuesto la nueva organización con las solicitudes de gastos necesarios. El Congreso, a pesar de que las atribuciones relativas a la organización interna de los Ministerios eran de carácter ejecutivo, rechazó la forma de presentación de la solicitud de los créditos en la Ley de Presupuestos, y los aprobó conforme a la organización existente anteriormente. En esta forma, el Ministerio de Obras Públicas, el más importante financieramente de todos los despachos ministeriales, por voluntad del Congreso, a partir de 1971, tuvo en el Presupuesto una autorización de gastos para su funcionamiento, que simplemente no coincidía con su nueva organización, la cual, por falta de asignación de recursos, no pudo ser completamente implementada. Este ejemplo muestra cuán pertinaz fue la oposición del Congreso a todo intento de reforma administrativa, y no sólo en las modificaciones en las cuales el Parlamento debía intervenir, sino en los casos en que las reformas podían realizarse por la sola vía ejecutiva. En el proyecto de Ley de Presupuesto para 1972, aun cuando estaban preparadas las propuestas de reforma interna en todos los despachos ministeriales¹²⁹, sólo fue presentada nuevamente la del Ministerio de Obras Públicas ya señalado, que fue rechazada, y la del Ministerio de Educación, que también fue rechazada. En vista de esta actitud de oposición pertinaz del Congreso, el Ejecutivo Nacional, después de 1972, no siguió insistiendo en la misma forma en las Reformas microestructurales de carácter ministerial. En un solo caso el Ejecutivo Nacional, en uso de sus atribuciones, procedió a adoptar una decisión de reforma interna ministerial y, en ese caso, también fue cuestionada por el Congreso. En efecto, la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos de agosto 1971, al establecer una serie de obligaciones al Ejecutivo Nacional, provocó que éste creara en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos una Dirección de Coordinación, Inspección y Control de Bienes Afectos a Reversión¹³⁰. En virtud de ello, el Ejecutivo Nacional solicitó al Congreso, en octubre de 1971, un crédito adicional al Presupuesto para el funcionamiento de dicha unidad administrativa, lo cual fue rechazado a pesar de haber sido creada en virtud de una ley del propio Parlamento; e igualmente fue rechazada la autorización de gastos para el funcionamiento de dicha Dirección al aprobarse la Ley de Presupuestos para 1972. Ambos rechazos se pronunciaron en base al absurdo argumento de que el Ejecutivo Nacional no tenía competencia para crear una Dirección en cualquiera de los Ministe-

128 V. Decreto N° 540, de 10 de febrero de 1971, en *Gaceta Oficial* N° 29.438, de 11 de febrero de 1971, publicado en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit. Vol. I, pp. 599 y ss.

129 V. el Informe anexo a Venezuela en 1971, Tercer Mensaje del Presidente Caldera al Congreso, 9 de marzo de 1972, p. 92. V. todas las propuestas de reforma interna de los Ministerios en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit. Vol. I, pp. 496 y ss.

130 V. el Decreto N° 746, de 29 de septiembre de 1971, en *Gaceta Oficial* N° 29.625, de 1 de octubre de 1971, publicado en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit. Vol. I, pp. 607 y ss.

rios¹³¹, y hasta tal punto llegó la oposición del Congreso, que en el año 1972 el Congreso aprobó especialmente una Ley que crea la Dirección de Coordinación, Inspección y Control de los Bienes Afectos a Reversión, con idéntico contenido que el Decreto señalado; y luego de aprobada dicha Ley, fue que dotó a la referida unidad administrativa de los recursos presupuestarios necesarios para su funcionamiento¹³².

Ciertamente, que todo proceso de reforma administrativa es un proceso complicado, lento y difícil, tal como el Presidente Caldera lo expresó en diversas oportunidades¹³³, y tal como estuvimos conscientes¹³⁴; pero, evidentemente que es imposible llevarla a cabo en países de régimen democrático representativo, sin la colaboración del Congreso¹³⁵, tal como sucedió en Venezuela en el período constitucional 1969-1974. Ello no quiere decir, por supuesto, que la reforma administrativa no pueda realizarse en países de régimen democrático. Al contrario, ahí está el caso de la reforma administrativa realizada en Colombia en 1963 y 1968, la cual, sin embargo, pudo realizarse por el apoyo parlamentario que se aseguró al gobierno en virtud del sistema de compromiso bipartidista, ahora en vías de desaparición¹³⁶. Por otra parte, no hay que olvidar que, en general, los regímenes autoritarios en América Latina han dado muy poca importancia a la reforma administrativa, en cuya realización no han tenido particular interés¹³⁷.

-
- 131 V. la posición del diputado A. Márquez en contra de esta posición del Congreso en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, página 530, nota 302.
- 132 V. los comentarios del Presidente Caldera en su Rueda de Prensa de 10 de agosto de 1972. y la posición del Ejecutivo Nacional en relación a dicha Ley en R. Caldera, *Habla el Presidente*, Vol. IV. Caracas, 1973, p. 266. V. los comentarios sobre este conflicto entre el Congreso y el Ejecutivo en L. Vallenilla, *Auge, Declinación y Porvenir del Petróleo Venezolano*. Caracas, 1973, pp. 491 y 492.
- 133 V., por ejemplo, R. Caldera, *Habla el Presidente*, Vol. II. Caracas, 1971, pp. 48, 275 y 546. V. en particular, además, el discurso del Presidente en el acto de Graduación del Curso Superior de Post-Grado en Administración Pública (1973), el 26 de junio de 1973 (texto multigráfico).
- 134 V., por ejemplo, A.R. Brewer-Carías, "El Proceso de Reforma Administrativa en Venezuela", en *Estudios en Homenaje al profesor López Rodó*, cit., p. 119; A.R. Brewer-Carías, "Reforma Administrativa y Desarrollo Económico y Social", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, cit., p. 13.
- 135 Ya en mayo de 1970 lo señalábamos expresamente: "No sólo requeriremos, como hasta ahora lo hemos tenido, un gran apoyo de los altos niveles del Ejecutivo Nacional, en esta voluntad de reformar, de poner al día, de modernizar la Administración Pública, sino que en un futuro próximo, requeriremos evidentemente de un gran apoyo del Parlamento, cuyo funcionamiento también está en la actualidad cuestionado." V. A.R. Brewer-Carías, "El Proceso de Reforma Administrativa en Venezuela", OCL cit., p. 39.
- 136 V. *La Reforma Administrativa de 1968*. Bogotá, 1970.
- 137 V. en este sentido el análisis de Roderick T. Groves, "Administrative Reform and Political Development", loc. cit., pp. 41 y ss. Cfr. A. R. Brewer-Carías, *Administrative Reform: Latin American Case Study*, documento preparado para el Seminario sobre "Public Personnel Policies and Administrative Reform", Institut of Development Studies, University of Sussex (12-7-1973).

En el caso de Venezuela, hasta 1973 y en ausencia de colaboración parlamentaria, quedó elaborado el Plan de Reforma Administrativa en espera de implementación legislativa y quedaron, asimismo, los aspectos parciales cuya ejecución se inició en forma irreversible, por la sola vía ejecutiva. De todo ello, lo cierto fue que no sólo el espíritu de la necesidad del cambio administrativo envolvió a todos los niveles de la Administración Pública, sino que en el futuro “ninguna decisión importante sobre la reforma administrativa podrá ser adoptada en los próximos años sin consultar los trabajos adelantados” por la Comisión de Administración Pública entre 1969 y 1972¹³⁸. La experiencia planificadora venezolana, por otra parte, no sólo tuvo sus repercusiones en otros países latinoamericanos¹³⁹, sino que fue el elemento catalizador para la constitución del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)¹⁴⁰, respecto de cuyo funcionamiento se solicitó el apoyo financiero del PNUD de las Naciones Unidas¹⁴¹; y para el establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública, la cual nos correspondió organizar¹⁴².

Pero la repercusión de mayor importancia del proceso de planificación de la reforma administrativa entre 1969 y 1972 fue la toma de posición de los diversos candidatos Presidenciales en el proceso electoral de 1973 sobre la necesidad de reformar la Administración Pública¹⁴³, y, particularmente, la incorporación en forma exhaustiva, en su programa de Gobierno, de la temática de la Reforma Administrativa, por el Presidente C. A. Pérez¹⁴⁴. En efecto, en la *Acción de Gobierno* presentada al electorado en 1973, éste no sólo definió una serie de proyectos de reformas administrativas, cuyo análisis

138 V. el discurso de Manuel Rachadell, presidente de la CAP a partir de agosto de 1972, en el acto de graduación del Curso Superior de Post-Grado en Administración Pública 1973, el 24 de junio de 1973 (texto policopiado).

139 V. en particular, las referencias que hace W. Jiménez Castro, *Estrategias de la Reforma Administrativa en América Latina*, documento presentado al Seminario Interregional sobre Reformas Administrativas en gran escala, Falmer, Brighton (R. U.), 1971.

140 V. el Proyecto de Centro Regional Latinoamericano de Administración para el Desarrollo en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas, 1972, pp. 234 y s.

141 V. UNDP, *Latin American Centre for Development Administration*, Project número RLA/72/281/A/01/01, 1972.

142 V. CAP, *La Reforma Administrativa en Venezuela, 1969-1971*, cit., pp. 149 y siguientes y los folletos publicados por la Asociación *Nace la ALAP*. México, 1972 y *Estatutos*. Caracas, 1972.

143 Cfr. las coincidencias de los principales candidatos presidenciales en las elecciones de 1973 sobre la reforma administrativa en Luis Buitrago Segura, “Sinopsis de 30 preguntas a nueve candidatos presidenciales”, en *El Nacional*. Caracas, 2 de diciembre de 1973, p. D-1.

144 V. C. A. PÉREZ, *Acción de Gobierno*. Caracas, 1973, pp. 7 y ss. V. el análisis de todos los proyectos de reformas administrativas contenidas en dicho documento en el capítulo 18. V. los comentarios comparativos entre los programas de Gobierno electorales de los candidatos R. Caldera y Gonzalo Barrios, en 1968, en relación a los de los candidatos C. A. Pérez y L. Fernández, en 1973, en la nota número 58 del capítulo 18.

detallado se hará en la segunda parte del capítulo siguiente, sino que precisó el significado y ámbito de la reforma administrativa dentro del proceso de transformación del Estado en Venezuela. En dicho documento, en este sentido, se indicó lo siguiente:

“La eficacia, autoridad y prestigio de las funciones públicas, exigen un replanteamiento de la organización y funcionamiento de la Administración Central y de los Institutos Autónomos. El deterioro de la actividad de gobierno es causa de grandes despilfarros, entrabamiento e injusticias irritantes y facilita la corrupción. En tal virtud se concebirá la reforma de la Administración Pública como una acción articulada que permita la ejecución de los planes de desarrollo, elimine la dispersión de esfuerzos y recursos, dinamice el servicio público, racionalice el proceso de decisiones del Estado y dignifique sus funciones. Por otra parte, en razón de que el factor humano es el elemento esencial de esta organización, se dará atención especial a todo lo concerniente al personal, instituyendo reglamentaciones que den verdadera vigencia y dignidad a la carrera pública. Las acciones más importantes previstas en esta esfera son las siguientes:

“1. La formulación de programas de trabajo en todos los niveles de la Administración. Servirá de base a la implantación del principio de la gerencia pública, que concibe la unidad administrativa como una empresa social.

“2. El régimen de los institutos autónomos será totalmente revisado. Se impulsará la legislación que unifique los aspectos funcionales comunes; se aplicarán criterios de coste, controles financieros efectivos y se eliminarán duplicaciones operativas y aun aquellos Institutos cuya inoperancia se haga evidente en esta evaluación.

“3. Las empresas del Estado responderán por su gestión sobre la base de rendimiento, para lo cual se fijarán tasas de rentabilidad adecuadas. El costo incurrido por tales empresas en cumplimiento de las funciones de beneficio social que se les encomienden será compensado. Se exigirá la normalización de situaciones irregulares puestas en evidencia por el Congreso Nacional y por la Contraloría General de la República, cuyas recomendaciones han sido ignoradas. Los directorios respectivos se integrarán sobre la base de criterios técnicos y administrativos.

“4. La gestión administrativa de todos los entes públicos, descentralizados o no, será evaluada sistemáticamente a nivel presidencial. Tal evaluación irá más allá del desempeño y la eficiencia, ya que se procederá a acentuar la vigilancia y se promoverán las reformas legales que conduzcan a reprimir severamente los delitos contra la cosa pública.

“5. Se dignificará a los servidores del Estado mediante la reglamentación y sistematización de la Ley de Carrera Administrativa, y a través de una política de continua capacitación y mejoramiento en servicio; se dictarán normas que mejoren sus relaciones con los ciudadanos en lo concerniente a la atención debida a éstos con rapidez y sin discriminaciones.

“Se pondrá marcado énfasis en la creación y fortalecimiento de una conciencia de servicio en los funcionarios públicos. Estos son, primordialmente, servidores de la colectividad y, como tales, su primer deber es atender al

ciudadano, con prontitud, eficacia y cortesía. Una acción de este género, unida a las necesarias reformas técnicas, debe reflejarse en un mejoramiento de los deteriorados servicios públicos, en especial del transporte colectivo, telégrafos, teléfonos, correos y otros, los cuales serán objeto de una reorganización a fondo con el fin de que la prestación de esos servicios se corresponda con sus elevados costos.

“6. El desarrollo del derecho contencioso-administrativo, para regular las relaciones del Estado con los ciudadanos protegiendo adecuadamente a éstos y haciendo efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios, será una reforma institucional prioritaria que servirá, con las medidas anteriores, para garantizar una administración pública correcta y eficaz”¹⁴⁵.

Una motivación como la transcrita, que coincide con los lineamientos generales seguidos en el proceso de planificación de la reforma administrativa (1968-1972), sirvió, en la referida *Acción de Gobierno*, para la formulación de una serie de proyectos de reformas administrativas a ser ejecutados en el período 1974-1979, tanto en el ámbito estructural a escala nacional (sectores) y a nivel regional (regionalización), como en el ámbito de los sistemas, particularmente los de planificación y presupuesto.¹⁴⁶

En esta forma, indudablemente, que el proceso de ejecución de la reforma administrativa en Venezuela tenía a comienzos del período constitucional del Presidente C. A. Pérez, todos los elementos necesarios para su realización definitiva: planificación previa; definición de áreas y sectores prioritarios; compromiso y decisión política del Presidente de la República de ejecutarla; recursos fiscales abundantes; y respaldo mayoritario del Gobierno en el Congreso resultante de las elecciones de 1973. No ejecutar la reforma administrativa en estas condiciones era perder una oportunidad única para hacer la revolución administrativa que tanto necesita el Estado en Venezuela, como parte de su transformación institucional¹⁴⁷.

145 V. C.A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit. pp. 14 y 15.

146 *Idem*, pp. 7, 11, 28 y ss.

147 En su discurso de toma de posesión de la Presidencia de la República, el 12 de marzo de 1974, el Presidente C. A. Pérez ratificaba su decisión y voluntad de ejecutar la Reforma Administrativa: “Emprenderé igualmente —decía—, una acción seria y perseverante de *Reforma Administrativa Integral*, la cual comprenderá los aspectos estructurales, funcionales, de selección y remuneración de personal y de control gerencial.” V. en *El Universal*. Caracas, 13 de marzo de 1974, páginas 1-111. Debe destacarse, además, la coincidencia de criterios en el campo de la necesidad de emprender la *Reforma del Estado* y de la Administración Pública, entre el Gobierno y la oposición en marzo de 1974. V. lo indicado en la nota número 33 del capítulo 1.

CAPÍTULO 18.

ALGUNOS CRITERIOS PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO: LAS PROPUESTAS DE 1972 Y LOS PROYECTOS DE 1974

Como resultado de la labor de planificación de la reforma administrativa en Venezuela, en 1972 la Comisión de Administración Pública entregó al Presidente de la República un Plan de Reforma Administrativa contenido en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*¹ el cual se elaboró teniendo como fundamento una serie de criterios² que, puede decirse, ya están admitidos en forma general en todas las experiencias de reforma administrativa de América Latina desarrolladas en los últimos años, particularmente las de México y Perú, así como en la doctrina latinoamericana, que más ha contribuido a la formación de una concepción de la Administración Pública y su reforma adaptada a nuestros países³. Dichos criterios fueron, por una parte, el criterio de sistema para la formulación de todas las propuestas de reformas estructurales y funcionales y, por la otra, el criterio de la regionalización de todas las actividades públicas.

En cuanto al criterio de sistema, se ha entendido por tal el conjunto armónico y coherente de normas, órganos y procesos destinados a permitir que las instituciones públicas puedan lograr eficientemente sus fines institucionales, mediante la utilización adecuada de sus insumos⁴. Aplicado dicho criterio a

1 Caracas, 1972, 2 volúmenes, 645 y 621 pp. respectivamente

2 V. A.R. Brewer-Carías, "Las Propuestas de Reforma de la Administración Pública Venezolana (1972)", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas, 1972, pp. 252 y ss. Cfr. M. Rachadell, "Criterios para la Reforma Administrativa", en CAP, *La Reforma Administrativa en Venezuela* (Ponentes M. Rachadell y G. Quintero (multigrafiado). Caracas, noviembre 1973.

3 V., por ejemplo, Alejandro Carrillo Castro, *La Reforma Administrativa en México*. México, 1973; Instituto Nacional de Planificación, *Modelo de la Administración Pública Peruana*. Lima, abril 1972. Wilburg Jiménez Castro, *La Administración Pública para el Desarrollo Integral*. México, 1971; Juan I. Jiménez Nieto, *Política y Administración*. Madrid, 1970; J. M. Jácome, *La Planificación Administrativa*. Santo Domingo, República Dominicana, 1968.

4 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*. Caracas, 1972, Vol. I, p. XV y Vol. II, pp. 3 y ss. Sobre la utilización del criterio de sistema

los diversos fines del Estado, identificados en los “sectores de actividad pública”⁵, se evidencia que las diversas instituciones que integran la administración pública no están integradas coherente y ordenadamente de manera de alcanzar, con la mayor eficacia, los fines públicos perseguidos. Por ello, identificados los sectores de actividad pública para alcanzar los fines de cada uno de ellos, se propuso la integración de todos los organismos que concurren a realizar actividades en el mismo, en un sistema —en este caso, un sistema sectorial— compuesto por un Ministerio —como órgano central del sistema— que gobierne el sector respectivo, y las diversas instituciones —órganos ministeriales, institutos autónomos, empresas del Estado, etcétera—, que como ejecutoras de las actividades públicas del sector, lo administren⁶.

Asimismo, aplicado el criterio del sistema a las diversas funciones instrumentales que la administración debe cumplir para alcanzar eficientemente cualesquiera de las metas sectoriales que tiene impuestas —funciones instrumentales asesoras o auxiliares identificadas a través de la planificación, el presupuesto, la estadística, la contabilidad gubernamental, las compras y suministros gubernamentales, la comunicación pública, la informática, etc.—, también se propuso la integración de todos los organismos que concurren a realizar actividades en las mismas, en un sistema —en este caso, un sistema instrumental o funcional— compuesto por un órgano central ubicado en un Ministerio de la Presidencia de la República como regla general, y excepcionalmente en el Ministerio de Hacienda, y por las diversas entidades ubicadas en los distintos organismos públicos que realizan actividades en los diversos sectores. En este sentido, tanto las propuestas de reforma de las estructuras administrativas como de reforma del funcionamiento de la administración pública, estuvieron permanentemente guiadas por el objetivo de establecer adecuados sistemas sectoriales y sistemas funcionales o instrumentales⁷.

Ahora bien, el criterio de sistema como eje de las propuestas de reforma contenidas en el Informe, adquiere particular importancia en relación a la sectorialización de las actividades públicas y la propuesta de integración de los sistemas sectoriales. En efecto, en cuanto al criterio de la sectorialización, éste surgió del estudio de los fines del Estado de acuerdo al enfoque e interpretación que se hizo del papel del Estado como conformador del orden económico y social. En este sentido se identificaron cuatro funciones básicas del Estado venezolano en los inicios de este último tercio del siglo XX, que lo configuran como un Estado Democrático y Social de Derecho, de economía mixta: en, primer lugar, las funciones de política, defensa y seguridad públi-

en Latinoamérica. V. Wilburg Jiménez Castro, “Sistemas Prioritarios para la Administración del desarrollo”, en ONU, *Aspectos Administrativos de la Planificación. Documentos de un Seminario*. Nueva York, 1968, pp. 222 y ss.; Juan I. Jiménez Nieto, *Política y Administración*, cit., pp. 31 y ss.; Alejandro Carrillo Castro, *La Reforma Administrativa en México*, cit., pp. 20 y ss.; Luis Enrique Aray, *Análisis de Sistemas y Administración Pública*. Caracas, 1972 y 1973.

5 V. lo indicado en el capítulo 13.

6 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, segunda parte, La Reforma Funcional, pp. 3 y ss

7 *Idem*, Vol. II, tercera parte, La Reforma Funcional, pp., 3 y ss

ca, clásicas en el Estado Moderno; en segundo lugar, las funciones de desarrollo económico, más propias de la transición del Estado Demo-liberal al Estado Social de Derecho; en tercer lugar, las funciones de desarrollo social, como características de esa creciente responsabilidad conformadora del orden social del Estado latinoamericano; y en cuarto lugar, las funciones de desarrollo físico y ordenación territorial, consecuencia hasta cierto punto del esfuerzo de integración nacional tan característico de nuestro estado de desarrollo. Cada una de esas cuatro funciones estatales básicas configuran los siguientes grupos de actividades públicas coherentes, denominadas “sectores de actividad pública”:

En primer lugar, las funciones de política, defensa y seguridad pública, compuestas por los siguientes sectores: 1) relaciones políticas interiores; 2) relaciones políticas exteriores; 3) defensa; 4) justicia.

En segundo lugar, las funciones de desarrollo económico, compuestas por los siguientes sectores: 5) finanzas; 6) desarrollo industrial; 7) comercio; 8) turismo; 9) hidrocarburos y minería; 10) desarrollo agropecuario.

En tercer lugar, las funciones de desarrollo social, compuestas por los siguientes sectores: 11) promoción y protección social; 12) desarrollo cultural; 13) asuntos laborales; 14) previsión y seguridad social; 15) educación; 16) salud.

En cuarto lugar, las funciones de desarrollo físico y ordenación territorial, compuestas por los siguientes sectores 17) desarrollo urbano y vivienda; 18) transporte; 19) comunicaciones; y 20) recursos naturales renovables⁸.

De acuerdo a la referida definición de veinte sectores como fines del Estado o “actividades públicas coherentes”, todas las propuestas de reforma estructural y de reforma funcional contenidas en el Informe, estuvieron condicionadas por lo mismo: en el ámbito estructural, por la integración y organización nacional de las diversas instituciones que concurren en las actividades sectoriales respectivas, como sistemas sectoriales; y en el ámbito funcional, por la sectorialización de los sistemas de planificación, presupuesto, estadística, contabilidad, etc., y por tanto, por su progresiva desconcentración en muchos casos.

Aparte del criterio de sistema, el segundo criterio que guió los trabajos de programación de la reforma administrativa a cargo de la Comisión de Administración Pública entre 1969 y 1973, fue el de la regionalización, es decir, el de la progresiva desconcentración ordenada de las actividades públicas nacionales —tradicionalmente centralistas— hacia las ocho regiones administrativas en las cuales se dividió el país, como niveles óptimos de programación y de ejecución coordinada de las actividades públicas nacionales, estatales y municipales; y con el objetivo de lograr, mediante dicho proceso, una participación cada vez mayor de los Estados y Municipalidades en el proceso de desarrollo nacional, a través del desarrollo regional⁹. El criterio de la re-

8 *Ibidem*, Vol. I, pp. 250 y ss. V. lo indicado en el capítulo 13

9 *Ibidem*, Vol. I, pp. 386 y ss. V. nota número 110 del capítulo 17 y lo indicado en el capítulo 16.

gionalización, en esta forma también fue una pieza esencial de la reforma funcional, al exigir la regionalización también progresiva de los sistemas instrumentales o funcionales y, entre ellos, principalmente, el de planificación.

Conforme a los criterios señalados, el de sistema, con su aspecto de sectorialización, y el de la regionalización, en el Informe se formularon las bases para un Plan de Reforma Administrativa en tres aspectos fundamentales: la reforma de las estructuras administrativas (Reforma Estructural) la reforma del funcionamiento de la administración pública (Reforma Funcional), y la reforma del régimen jurídico de la administración pública.

La Reforma Estructural, tal como se definió en la Instrucción Presidencial RA-1, de 13 de mayo de 1970, mediante la cual se establecieron los lineamientos generales ‘de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional “debe acometer el estudio y posterior adaptación de la estructura organizativa de los diversos organismos públicos, a los programas y funciones que le han sido asignados en el proceso de desarrollo económico y social; revisión y adaptación que debe hacerse con visión sectorial”¹⁰. Conforme a ello, y de acuerdo a los criterios fundamentales anteriormente señalados, se procedió a efectuar un diagnóstico de la estructura de la administración pública nacional, y su confrontación con la definición sectorial de las actividades públicas indicada, dio origen a la formulación de una serie de propuestas de reforma de los organismos de la Presidencia, de los Ministerios y de la administración regional.

En cuanto a los organismos de la Presidencia de la República, se planteó su integración básicamente en dos Ministerios de la Presidencia cuya creación se propuso: el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia del cual dependerían la Oficina Central de Personal y la Oficina Central de Información, como órganos centrales de los sistemas de administración de personal y de comunicación pública; y el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, del cual dependerían la Oficina Central de Planificación, la Oficina Central de Presupuesto, la Oficina Central de Estadística, la Oficina Central de Informática, y la Escuela Nacional de Administración Pública, como órganos centrales de los sistemas de planificación y reforma administrativa, de presupuesto, de estadística, de informática y de formación y perfeccionamiento de funcionarios públicos¹¹. En cuanto al funcionamiento del Consejo de Ministros, se propuso la creación de cuatro Comisiones Permanentes del Consejo de Ministros de acuerdo a los cuatro grupos de sectores de actividad pública definidos, presididas también por el Presidente de la República, las cuales, con los mismos poderes de decisión del Consejo de Ministros, permitieran a éste el cumplimiento adecuado de los fines derivados de su naturaleza de órgano orientador de la política nacional¹².

10 *Ibidem*, Vol. I, apéndice número 7, primera parte, p. 127. V. nota número 59 del capítulo 17

11 *Ibidem*, Vol. I, pp. 217 y ss.

12 *Ibidem*, Vol. I, pp. 233 y ss.

La reforma de los Ministerios, tal como se propuso en el Informe, respondió a dos criterios fundamentales: por una parte, el fortalecimiento de la estructura ministerial, fundamentalmente para hacer de los Ministerios los órganos centrales de los sistemas sectoriales —fortalecimiento que se evidencia sobre todo frente a la administración descentralizada—; y por la otra, la sectorialización de las actividades públicas en base a los veinte sectores anteriormente definidos¹³.

Conforme a estos dos criterios, en el Informe se propuso la estructuración de catorce Ministerios, cada uno como responsable en calidad de órgano central, de uno o varios sistemas sectoriales: 1) el Ministerio de Relaciones Interiores, a cargo del sector relaciones políticas interiores; 2) el Ministerio de Relaciones Exteriores, a cargo del sector relaciones políticas exteriores; 3) el Ministerio de Defensa, a cargo del sector defensa; 4) el Ministerio de Justicia, a cargo del sector justicia; 5) el Ministerio de Hacienda, a cargo del sector finanzas y como órgano central de los sistemas de finanzas públicas, en particular, del de contabilidad pública y del de compras y suministros gubernamentales; 6) el Ministerio de Industria y Comercio, a cargo de los sectores desarrollo industrial, comercio (interior y exterior) y turismo; 7) El Ministerio de Minas e Hidrocarburos, a cargo del sector minería e hidrocarburos; 8) el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales, a cargo de los sectores desarrollo agropecuario y recursos naturales renovables; 9) el Ministerio de Desarrollo Social, a cargo del sector promoción y protección social; 10) el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, a cargo de los sectores de asuntos laborales y seguridad y previsión social; 11) el Ministerio de Educación, a cargo del sector educación; 12) el Ministerio de Sanidad, a cargo del sector salud; 13) el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a cargo del sector desarrollo urbano y vivienda; y 14) el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones, a cargo de los sectores transporte y comunicaciones¹⁴.

Por otra parte, y mientras se adoptaban las medidas de reforma macro-administrativas previstas en el Informe, tal como se señaló¹⁵, se propusieron y adoptaron en el campo micro-administrativo en los Ministerios, diversas propuestas de reformas internas, de acuerdo con la orientación definida en el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios dictado el 10 de febrero de 1971¹⁶. En este campo micro-administrativo, los criterios que guiaron dichas proposiciones fueron el de la reconcentración de funciones, dispersas por el desordenado crecimiento interno de los Ministerios actuales; el de la delegación de atribuciones; y el de la redefinición de los niveles de acción administrativa; de las cuales, muchas ya han sido adoptadas¹⁷.

13 *Ibidem*, Vol. I, pp. 244 y ss.

14 *Ibidem*, Vol. I, pp. 269 y ss. V. el anexo al capítulo 18, p. 522 y ss.

15 V. lo indicado en el capítulo 17.

16 V. notas número 127 y 128 del capítulo 17.

17 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 471 y ss.

En cuanto a la reforma de la administración descentralizada, en el Informe se hizo un exhaustivo estudio de los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y de las empresas del Estado, destacándose no sólo su situación actual, su desarrollo, sus diversas formas jurídicas y su importancia funcional y económica; sino, fundamentalmente, la deformación que ha sufrido la administración descentralizada y sus consecuencias. Entre estas últimas se destacaron las consecuencias administrativas derivadas de la inadecuada distribución de los programas entre los Ministerios y los entes descentralizados; de la adscripción incorrecta de algunos entes descentralizados; de la duplicidad y superposición de funciones entre ellos; y de la desintegración de la administración descentralizada en el sistema de planificación¹⁸. En base al análisis efectuado y aparte de las medidas de reforma adelantadas desde la promulgación a inicios de 1970, del Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos¹⁹, se consagraron en el Informe una serie de propuestas de reforma guiadas por los siguientes criterios: la introducción de las formas jurídicas más apropiadas para las diversas entidades, destacándose la incorporación de la figura del patrimonio autónomo; la sectorialización de la actividad de la administración descentralizada, promoviendo la adecuada adscripción y sujeción programática de los entes respectivos al Ministerio eje del sector correspondiente; el fortalecimiento de la administración central (ministerial) en relación a los entes descentralizados; y el establecimiento de los medios de control más convenientes sobre los mismos²⁰.

Tal como se ha señalado, la reforma estructural no sólo incide sobre la administración central en base al criterio de sistema, sino que también abarca la administración regional o desconcentrada. Por ello, en el Informe se realizó un completo análisis del proceso de regionalización administrativa, lo que además de haber orientado la reforma del Decreto núm. 72, de 11 de junio de 1969, mediante el reciente Reglamento de Regionalización Administrativa, dictado por Decreto núm. 929, de 5 de abril de 1972, permitirá el desarrollo sucesiva de este proceso con adecuados criterios²¹. Tal como ya se ha indicado, el proceso de regionalización administrativa se ha venido desarrollando con vistas a lograr una adecuada desconcentración del poder de decisión de las autoridades nacionales hacia las regiones, a la vez que una conveniente participación de las entidades político-territoriales locales en la toma de decisiones regionales. De ahí el Comité Regional de Gobierno que el reciente Reglamento de Regionalización Administrativa ha previsto con la participación activa de los Gobernadores de cada región como entidad embrionaria de una futura administración y gobierno regional.

18 *Idem*, Vol. I, pp. 295 y ss.

19 V. nota número 106 del capítulo 17

20 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit. Vol. I, pp. 349 y ss.

21 V. notas números 109 y 110 del capítulo 17 y lo indicado en el capítulo 167. V. además, el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit. Vol. I, pp. 386 y ss.

La Comisión de Administración Pública estuvo consciente de que la reforma de la administración pública nacional no se agota con la sola reforma de las estructuras administrativas, sino que aquella incide igualmente sobre el funcionamiento de la administración, de manera de lograr racionalizar y perfeccionar los sistemas, procedimientos y métodos administrativos, adaptándolos a las nuevas técnicas; todo ello con el objeto de obtener un adecuado funcionamiento de los diversos organismos, que permita, con mayor eficacia, el logro de los cometidos sectoriales, así como también un mayor rendimiento y productividad del gasto público²².

En base a dicha orientación, en el Informe se hizo un detenido análisis del funcionamiento de los diversos sistemas funcionales o instrumentales de nuestra administración pública, y se formularon una serie de propuestas de reforma de los sistemas de planificación, de presupuesto, de estadísticas, de contabilidad gubernamental, de comunicación pública, de compras y suministros y de informática. En el Informe no se incluyeron las propuestas de reforma del sistema de administración de personal, pues como se dijo, la labor de la Comisión de Administración Pública en dicho campo, desarrollada en la década de los años sesenta, concluyó con la elaboración en 1970 del Proyecto de Ley de Carrera Administrativa, cuya posterior aprobación dio lugar a la separación de la Oficina Central de Personal como entidad aparte de la Comisión²³.

El criterio fundamental que guió las propuestas de reforma de los diversos sistemas, fue el del establecimiento de un órgano central de cada uno, generalmente situado en los Ministerios de la Presidencia de la República y, excepcionalmente, en el Ministerio de Hacienda, y una serie de unidades institucionales o sectoriales integradas a cada sistema. Esta, en definitiva, es la consecuencia más importante de la utilización del criterio de sistema en el análisis del funcionamiento de la administración pública²⁴.

En cuanto al sistema de planificación, cuyo establecimiento se inició en nuestro país con la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación en 1958, en el Informe se hizo un completo análisis de su situación, y se formularon una serie de proposiciones para su reforma y perfeccionamiento en base a la experiencia de los años anteriores. Dichas propuestas se refirieron fundamentalmente a la necesidad de sectorializar y regionalizar la planificación, dando una mayor participación en las tareas de elaboración y control del Plan a los órganos centrales de los sistemas sectoriales y demás unidades de cada sector, y a las autoridades regionales, en proceso de formación²⁵. Por otra parte, la reforma del sistema de planificación que se propuso, planteaba necesariamente una vinculación de mayor grado con el sistema de presupuesto, de estadística y de reforma administrativa²⁶. De ahí, la propues-

22 *Idem*, Vol. II, pp. 8 y ss.

23 V. lo indicado en notas números 88 y 94 del capítulo 17

24 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. II, pp. 10 y ss

25 *Idem*, Vol. II, pp. 30 y ss.

26 *Ibidem*, Vol. II, pp. 41 y ss. V. lo indicado en el capítulo 15

ta de estructurar un Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, del cual dependieran las Oficinas Centrales de Planificación, de Presupuesto, de Estadísticas y de Informática, y la Escuela Nacional de Administración Pública²⁷ y la decisión adoptada de que en cada Ministerio funcionara una Oficina Ministerial de Planificación y Presupuesto, a cargo, además, de las funciones de estadística y de reforma administrativa²⁸. Por último y, en cuanto a la elaboración del Plan, en el Informe se sugirieron una serie de mecanismos y fórmulas para comprometer en las tareas de planificación, no sólo a las diversas administraciones nacionales y regionales de cada sector, sino principalmente a los órganos políticos representativos de los diversos niveles del país²⁹.

Paralelamente a la reforma del sistema de planificación, en el Informe se realizó un completo análisis de la reforma del sistema presupuestario desde 1961 hasta 1972, y, particularmente, en lo que se refiere a la implantación del presupuesto por programas³⁰. Por ello se hizo especial referencia a la reforma del sistema presupuestario efectuada en 1971, cuando se eliminó la dualidad presupuestaria existente hasta esa fecha entre un presupuesto tradicional, en la Ley y un presupuesto por programas en sus anexos³¹. En todo caso, entre las propuestas de reforma que se formularon, se destacan las contenidas en el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto, tendientes, fundamentalmente, a hacer del presupuesto-programa un medio de ejecución anual del Plan de la Nación, de carácter quinquenal, consolidándose dicha vinculación con la ubicación de la Oficina Central de Presupuesto en el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, mediante el traslado a la Presidencia de la Dirección Nacional de Presupuesto actualmente dependiente del Ministerio de Hacienda; y a sectorializar el Presupuesto, conforme a los sectores de actividad pública definidos. Asimismo, deben destacarse las normas de dicho proyecto que buscan superar la rígida anualidad presupuestaria, sobre todo en materia de remuneración de funcionarios públicos³².

En el Informe se planteó también la reforma del sistema estadístico, con el objeto de adecuarlo a las necesidades de la planificación del desarrollo. En efecto, el diagnóstico que se efectuó de la función estadística puso en evidencia la necesidad de estructurarla como un sistema, con un órgano central, que como Oficina Central de Estadísticas dependiera del Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, trasladando a la Presidencia, por tanto, la actual Dirección General de Estadísticas y Censos

27 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Vol. I, pp. 226 y ss.

28 *Idem*, Vol. II, pp. 235 y ss.

29 *Ibidem*, Vol. II, pp. 49 y ss. V. lo indicado en el capítulo 15

30 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Vol. II, pp. 71 y ss.

31 V. nota número 115 del capítulo 17 y lo indicado en el capítulo 15.

32 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Vol. II, pp. 98 y ss. y 249 y ss.

Nacionales del Ministerio de Fomento³³. Las propuestas de reforma del sistema estadístico contenidas en el Informe, se orientaron, además, por la necesidad de sectorializar y regionalizar las estadísticas mediante la creación de oficinas sectoriales y regionales integradas dentro del sistema. En todo caso, como medida inmediata para la reforma del sistema estadístico, se propuso la creación de un Consejo Nacional de Estadísticas, constituido posteriormente en 1973, continuador de la labor que embrionariamente realizaba el Comité de enlace para Asuntos Estadísticos, creado en julio de 1971 por la Oficina Central de Coordinación y Planificación, el cual estaría vinculado a la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento³⁴.

La reforma del sistema de contabilidad pública fue también objeto de análisis en el Informe. En efecto, del diagnóstico que se efectuó se puso en evidencia que la contabilidad pública en Venezuela no se llevaba como sistema por el Ejecutivo Nacional, pues la centralización y auditoría del sistema contable se atribuía por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional a la Contraloría General de la República, a los efectos del control fiscal³⁵. Las nuevas técnicas de planificación y presupuesto-programa y la importancia que ha adquirido la contabilidad moderna como instrumento de administración y toma de decisiones, determinaba, al contrario, sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría, la conveniencia y necesidad de que el órgano central del sistema fuera una unidad que dependiera del Poder Ejecutivo. Por ello, en el Informe se propuso la creación de una Dirección Nacional de Contabilidad en el Ministerio de Hacienda, establecida posteriormente en 1973, que como órgano central del sistema, asumiera las funciones normativas y contraloras del mismo, y de centralización de toda la información contable proveniente de los organismos de la administración pública nacional³⁶.

En cuanto a la reforma del sistema de comunicación pública, el Informe, siguiendo los lineamientos dados por el Presidente de la República sobre las relaciones entre la administración pública y el público en general, no sólo contenía un diagnóstico de su situación, sino que desarrolló una serie de propuestas de reforma, tendientes a establecer un sistema de informaciones descendentes y ascendentes, que permitiera a la administración tener un conocimiento adecuado de las relaciones de los ciudadanos frente a los servicios que les presta, y a los particulares, un conocimiento exacto de lo que el sector público les ofrece³⁷. La Oficina Central de Información, en esta forma, como dependencia del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República, asumiría el papel de órgano central del sistema de comuni-

33 *Idem*, Vol. II, pp. 109 y ss.

34 *Ibidem*, Vol. II, pp. 130 y ss. V. nota número 117 del capítulo 17

35 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Vol. II, pp. 137 y ss.

36 *Idem*, Vol. II, pp.- 160 y ss. V. lo indicado en la nota número 118 del capítulo 17

37 *Ibidem*, Vol. II, pp. 176 y ss. V. nota 119 del capítulo 17

cación pública descendente (Comunicación al público) y ascendente, además de asumir la dirección de todos los medios de comunicación del Estado³⁸.

El Informe abarcó también los aspectos relativos a la reforma del sistema de compras y suministros gubernamentales, en relación al cual la Comisión de Administración Pública desarrolló una labor importante, sobre todo en el campo micro-administrativo, en la década de los sesenta. Sin embargo, en este campo, puede decirse que aún no se ha podido integrar dentro de un sistema a la administración de los recursos materiales destinados a la adquisición de bienes y materias necesarios para la ejecución de los planes y programas administrativos³⁹. Por ello, en el Informe se propuso la creación de una Dirección de Racionalización y Control del Gasto Público en el Ministerio de Hacienda que asumiera las funciones de órgano central del sistema de compras y suministros gubernamentales; y como medida inmediata para implementar las reformas, se propuso la creación de un Consejo Nacional de Compras y Suministros, vinculado a la Dirección General de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda⁴⁰.

En cuanto a la reforma del sistema de Informática, en el Informe se analizó la situación del proceso de automatización de la información y del procesamiento de datos en el sector público, y se reseñaron las medidas de reforma que se implementaron desde 1965 con la creación del Comité Consultivo de Computación de la Comisión de Administración Pública⁴¹. En el Informe se destacó en especial la importancia de la decisión recientemente adoptada en Consejo de Ministros, que estableció para toda la administración las cláusulas de condiciones generales mínimas (contrato-tipo) para los contratos de arrendamiento de equipos de procesamiento automático de datos⁴²; medida que fue posteriormente recomendada a todos los gobiernos latinoamericanos por la II Conferencia de Autoridades Gubernamentales de Informática, celebrada en México en abril de 1972⁴³. Como base para la reforma del sistema de Informática, en el Informe se propuso la creación de la Oficina Central de Informática en el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, que asumiera ampliadas, las competencias del actual Comité Consultivo de Computación, no sólo como órgano central del sistema, sino como autoridad gubernamental en materia de informática⁴⁴.

Por último, es de destacar en relación a las propuestas de reforma de todos los sistemas instrumentales y funcionales, la importancia que dentro de los mismos tienen tanto las dependencias sectoriales o institucionales como las regionales que los integran. Por ello, algunas medidas se adelantaron y entre

38 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Vol. I, pp. 2233 y ss.

39 *Idem*, Vol. II, pp. 183 y ss.

40 *Ibidem*, Vol. I, pp. 121 y ss.,

41 *Ibidem*, Vol. II, pp. 197 y ss.

42 V. nota número 121 del capítulo 17

43 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Vol. II, pp. 313 y ss.

44 *Idem*, Vol. I, p. 230 y Vol. II, pp. 224 y ss.

ellas la señalada creación en todos los Ministerios de una Oficina Ministerial de Planificación y Presupuesto que funciona como organismo sectorial o institucional, según los casos, de los sistemas de planificación, de presupuesto, de estadística y de reforma administrativa⁴⁵. Las oficinas de personal, las oficinas de información y relaciones públicas, las direcciones de administración y los centros de procesamiento de datos de los diversos organismos públicos, por su parte y respectivamente, habría de estructurarse como organismos sectoriales o institucionales, en su caso, de los sistemas de administración de personal, de comunicación pública, de contabilidad pública, de compras y suministros y de informática⁴⁶.

Pero la reforma de la administración pública, en sus aspectos estructurales y funcionales tal como se ha resumido anteriormente y como se desarrolló en forma exhaustiva en el Informe, para poder ser implementada adecuada y totalmente, requería de un basamento legal, todavía en 1974, inexistente. En efecto, el ordenamiento jurídico de la administración venezolana requería urgentemente de una reforma y de una reformulación de manera que no sólo le permitiera a aquélla cumplir cabalmente con sus cometidos, sino que también garantizara a los particulares la invulnerabilidad o el restablecimiento de sus situaciones jurídicas frente a la administración. Por ello, aparte de todas las reformas de carácter estructural y funcional, se propusieron diversas medidas tendientes a lograr la reforma del régimen jurídico de la administración pública nacional⁴⁷, contenidas en los textos comentados de los proyectos de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, de Ley Orgánica de las Entidades Descentralizadas, de Ley de Procedimientos Administrativos, de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y de Ley de la Jurisdicción Constitucional⁴⁸.

En efecto, desde el punto de vista orgánico, y en relación a la administración central, el Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950 requería de una urgente reforma no sólo para que pudiera, mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, integrarse adecuadamente a la estructura ministerial en forma sectorial, sino para que también pudieran regularse los organismos de la Presidencia de la República, muchos de los cuales carecían todavía en 1974 de una normativa que los rigiera completamente. En este sentido, el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional comentado y publicado en el Informe, regulaba no sólo la estructura y funciones de la Presidencia de la República, de sus organismos y de los Ministerios, sino también el régimen de la actividad administrativa en cuanto a la competencia, la descentralización administrativa, la desconcentración regio-

45 V. nota número 111 del capítulo 17

46 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. II, pp. 10 y ss.

47 V. lo indicado en el capítulo 20. V. además, A. Quintana Matos, "La reforme du régime juridique de Administration publique national", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas, 1972, pp. 262 y ss.

48 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. II, pp. 343 y ss. V. lo indicado en el capítulo 20.

nal y los archivos de la administración pública, así como el régimen de la responsabilidad de la administración pública nacional⁴⁹.

Por otra parte, el proyecto de Ley Orgánica de las Entidades Descentralizadas tenía por objeto regular el funcionamiento y control de los institutos autónomos, empresas del Estado y patrimonios autónomos, los cuales aún en 1974 no habían sido objeto de regulación legal coherente en nuestro ordenamiento jurídico. En particular debe destacarse la normativa relativa a los patrimonios autónomos, institución que se buscaba introducir por primera vez en nuestro ordenamiento y las normas relativas a la regularización de los diversos controles que debían ejercerse sobre los entes descentralizados⁵⁰.

El régimen de los procedimientos administrativos se previó en el proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos que también se comentó y publicó en el Informe, estimándose que su promulgación constituiría uno de los pasos de mayor importancia en la labor de integración del ordenamiento jurídico de la República⁵¹. Con una regulación de este tipo se buscaba normar, con carácter general, no sólo el régimen de los actos administrativos, de su formación y de su revisión, sino particularmente los medios de impugnación administrativa de los mismos, en especial los recursos administrativos, como garantías administrativas de revisión de dichos actos⁵².

En el Informe se comentaron y publicaron, además, dos proyectos de cuerpos legales reguladores de garantías jurisdiccionales a favor de los particulares frente a la actividad de la administración pública, de singular importancia: el proyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional; ambas también de urgente promulgación en nuestro país.

El primero tenía por objeto desarrollar legalmente el contenido del artículo 206 de la Constitución que atribuye a la jurisdicción contencioso-administrativa la facultad de declarar la nulidad de los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder y la competencia para condenar a la administración al pago de sumas de dinero derivadas de su responsabilidad y para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. Este proyecto de Ley, de ser aprobado, vendría a llenar un gran vacío existente en nuestro ordenamiento jurídico, pues la materia en la actualidad está escasamente regulada en la Ley Orgánica de la Corte Federal, aún vigente, habiendo sido objeto al contrario de una muy rica doctrina jurisprudencial que debe ahora recogerse y regularse por vía legislativa⁵³.

49 *Idem*, Vol. II, pp. 439 y ss.

50 *Ibidem*, Vol. II, pp. 485 y ss.

51 *Ibidem*, Vol. II, pp. 505 y ss.

52 V. A. Moles Caubet, "Las Vicisitudes del procedimiento administrativo venezolano", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas, 1972, pp. 270 y ss.

53 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. II, pp. 525 y ss. Sobre la jurisprudencia de la Corte Suprema sobre la materia. V. A. R.

En cuanto al proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional, al igual que el anterior, también de ser aprobado, vendría a llenar un vacío legal, al regir los medios y mecanismos de impugnación ante la Corte Suprema de Justicia de los actos legislativos de los cuerpos representativos nacionales, estatales y municipales, de los reglamentos ejecutivos y de los actos de gobiernos nacionales. El proyecto de ley también estuvo inspirado en la rica tradición jurisprudencial establecida por la Corte Suprema de Justicia en las últimas décadas, en materia de control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos legislativos⁵⁴.

Ahora bien, la formulación de un programa de reformas administrativas como el contenido en el Informe de 1972, no sólo se hizo sin rigidez, sino que se efectuó con clara conciencia de que su ejecución no debía realizarse necesariamente en forma simultánea en todos los campos. Tal como lo hemos expresado en diversas oportunidades, las actividades de reforma administrativa constituyen un proceso sistemático y permanente que no concluye con ninguna de sus etapas, sino que, por el contrario, cada una de ellas provoca nuevas necesidades de cambio administrativo que deben ser atendidas y resueltas. Por ello, a pesar de lo importante que fue el proceso de planificación de la reforma administrativa en Venezuela entre 1969 y 1972, y la implementación parcial de muchas de sus propuestas, ello lo que ha provocado en realidad han sido nuevos proyectos, ideas y necesidades de reforma que deben ser cumplidas, desarrolladas y satisfechas en el futuro, como parte de un trabajo permanente⁵⁵.

En efecto, tal como se señaló, el Plan de Reforma Administrativa formulado en 1972, se hizo teniendo como base una serie de criterios fundamentales adaptados a las más modernas técnicas de organización administrativa. La aplicación de dichos criterios en un caso y tiempo concretos, condujo a la formulación de una serie de propuestas concretas de reforma, las cuales, ciertamente, podían y debían variar con el transcurso del tiempo, y como consecuencia de la reformulación de las prioridades políticas del gobierno. Por ello, por ejemplo, la definición de nuevas prioridades políticas por un nuevo gobierno como el que se inició en 1974, indudablemente que ha conducido a la formulación de proyectos concretos de reforma administrativa, lo cual, sin embargo, no implica la invalidez de los planteamientos y estudios realizados con anterioridad. Al contrario, como se verá, los proyectos de reforma administrativa del Gobierno del Presidente C. A. Pérez en 1974 coincidieron básicamente con los criterios de reforma estudiados y elaborados en el proceso de planificación de la reforma administrativa cumplido hasta 1972. Ello, indudablemente, puso en evidencia un aspecto sustancial de la continuidad del sector público por sobre los cambios de gobierno, que, como manifiesta-

Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*. Caracas, 1964. V. lo indicado en el capítulo 22.

54 V. *Informe sobre la Reforma... cit.*, Vol. II, pp. 547 y ss.

55 V. nuestra comunicación de 12 de marzo de 1972 al Presidente de la República presentándole el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Vol. I, pp. XXIX y XXX.

ción de madurez política, comienzan a destacarse en la democracia venezolana. No hubiera tenido sentido alguno, en todo caso, la pérdida del esfuerzo humano, de tiempo y de inversión empleado en la planificación de la reforma administrativa entre 1969 y 1972, como consecuencia del cambio de gobierno de 1974, no sólo porque la labor de la Comisión de Administración Pública, entre 1969 y 1973, no tuvo sentido partidista⁵⁶, sino porque el trabajo que se realizó, como lo destacó repetidamente el Presidente Caldera, se hizo para beneficio de los gobiernos sucesivos⁵⁷.

Por otra parte, debe señalarse que si bien hemos defendido reiteradamente el criterio de que la planificación de la reforma administrativa debe ser global e integral⁵⁸, ello no implica, por supuesto, que la ejecución de la misma debe ser también integral y simultánea. Al contrario, consideramos que la ejecución de proyectos de reforma administrativa depende de la coyuntura política y de las prioridades del gobierno que las emprenda, por lo que la ejecución parcial, prioritaria y progresiva puede y debe realizarse. Pero si bien ello es cierto, sin embargo es indispensable tener en cuenta que toda ejecución parcial de una reforma administrativa debe responder a propuestas y formulaciones generales planificadas. Es decir, consideramos que cualquier intento de ejecución de una reforma parcial —creación de uno o varios Ministerios, por ejemplo— tiene tantas repercusiones sobre el resto de la estructura administrativa que sería insensato, y en cierta forma una vuelta a prácticas usuales en la Administración Pública de las décadas anteriores a 1940, el realizar las reformas sin tener en cuenta y saber exactamente la magnitud de dichas repercusiones, así como las nuevas y distintas necesidades de reforma que la medida concreta pueda provocar. Esto fue, por ejemplo, lo que en 1970 nos hizo oponernos al proyecto de creación de un Ministerio de Vivienda por el Gobierno del Presidente Caldera⁵⁹, pues argumentábamos que

56 El esfuerzo por despojar de sentido partidista toda la actividad de planificación de la reforma administrativa realizada entre 1969 y 1972 durante el Gobierno del Presidente Caldera, fue una constante en el trabajo de la Comisión de Administración Pública, lo cual inclusive se evidenció en las actividades de administración de personal que tuvo a su cargo hasta finales de 1970, las cuales posteriormente, al aprobarse la Ley de Carrera Administrativa, pasaron a ser competencia de la Oficina Central de Personal.

57 V. lo indicado en el capítulo 17 y particularmente en su nota N° 74.

58 V. lo indicado en el capítulo 17.

59 En enero de 1971, concluidas las actividades de la Comisión Redactora del Proyecto de Ley, de creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo del cual formamos parte, nos dirigimos al Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) para hacerle llegar algunas precisiones en torno a nuestra posición en relación a la propuesta de creación de dicho Ministerio. Dichas precisiones fueron las siguientes:

“I. Antecedentes: la reforma micro-administrativa del Ministerio de Obras Públicas.

Ante todo quiero recordarle la posición que en relación a la materia tuve en febrero de 1970, cuando en la Oficina Central de Coordinación y Planificación tuvimos oportunidad de discutir sobre la institucionalización del sector vivienda. En dicha oportunidad, ya casi un año, insistía en la conveniencia de reforzar las estructuras administrativas existentes para atacar el problema de la vivienda y como paso

previo a la estructuración de un Ministerio de la Vivienda; y, en particular, en reforzar las estructuras del Ministerio de Obras Públicas; en relación a cuya reforma interna (micro-administrativa) la Comisión de Administración Pública había propuesto, entre otras, la integración de una Dirección General de Vivienda y Desarrollo Urbano. Esta idea tuvo acogida tanto de usted como del Presidente de la República, con quien nos entrevistamos para discutir el asunto, el día 20 de febrero de 1970. En dicha oportunidad manifesté mi opinión sobre la inconveniencia de ir en ese momento hacia la creación de un Ministerio de la Vivienda, ya que no sólo no se tenía un diagnóstico administrativo aproximado de todos los sectores de actividad pública y particularmente del sector vivienda, sino que tampoco parecía haber un Plan de Vivienda elaborado.

La idea acogida de reforzar la Dirección General de Vivienda y Desarrollo Urbano del Ministerio de Obras Públicas, a la cual debían adscribirse todos los organismos que integran el sector, como paso previo para una macro-reforma del sector, se la comuniqué personalmente el día 31 de marzo de 1970 al Ministro de Obras Públicas, al discutir la reforma micro-administrativa de su Ministerio.

Posteriormente, el ciudadano Presidente de la República, en mayo de 1970, designó al actual Ministro de Estado para la Vivienda, decisión a través de la cual se evidenció su decisión política de comenzar a institucionalizar el sector vivienda; decisión ratificada por los Ministros de Obras Públicas y de Estado para la Vivienda al designar, por disposición del Presidente de la República y por Resolución conjunta de 4 de septiembre de 1970, una Comisión ad-honorem con el encargo de preparar un Proyecto de Ley de creación del Ministerio de la Vivienda. Aun cuando el presidente de la Comisión de Administración Pública no formaba parte originalmente de dicha Comisión, la misma fue ampliada por otra Resolución conjunta de 14 de octubre de 1970, para incorporarlo a la misma.

A pesar de mi opinión de principios del año 1970 contraria a la creación, para ese momento, de un Ministerio de la Vivienda, he variado mi criterio, en virtud de los estudios realizados con posterioridad, principalmente, de los actos presidenciales y ministeriales señalados, los cuales deben ser apreciados como una decisión política de gran importancia para la reforma administrativa. De ahí mi activa participación en los trabajos de la Comisión redactora del Proyecto de Ley, no sólo desde el punto de vista jurídico, sino desde el punto de vista sustantivo principalmente en torno a las competencias del futuro Ministerio.

II. Las bases para una reforma macro-administrativa: el caso de la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Ahora bien, mis dudas de principios de 1970 sobre la creación del Ministerio de la Vivienda, no tenían sólo por base consideraciones en torno al sector vivienda, sino fundamentalmente referidas al proceso de reforma administrativa. En aquel entonces estimaba y en la actualidad sigo opinando que todo proyecto de crear, fusionar o eliminar Ministerios en la Administración Pública venezolana debe responder a las líneas generales de un Plan de Reforma Administrativa que adopte el Ejecutivo Nacional, como resultado de un diagnóstico y análisis de toda la Administración Pública Nacional. Ello, sin embargo, no significa que supedité el proyecto de crear el Ministerio de Vivienda y Urbanismo a la adopción de esas líneas generales de un Plan de Reforma, pues ante todo estoy consciente de la urgente necesidad que existe de ordenar el sector desarrollo urbano y vivienda. Por eso, en base a los análisis efectuados hasta ahora por la Comisión de Administración Pública de la realidad administrativa del país, apoyo la propuesta de que se institucionalice el sector desarrollo urbano y vivienda, pero haciendo la advertencia de que en mi opinión necesariamente el Ejecutivo Nacional, debe adoptar criterios definidos de reforma administrativa, en relación con otros sectores y Ministerios afectados por la reforma y, en particular, en relación al Ministerio de Obras Públicas.

En efecto, es bien sabido que la reforma propuesta en el sector vivienda y urbanismo afecta considerablemente al Ministerio de Obras Públicas, ya que este Ministerio participa en la actualidad en tres sectores básicos de actividad pública: el sector desarrollo urbano y vivienda; el sector recursos naturales (recursos hidráulicos); y el sector transporte (vialidad). La decisión de sacar del Ministerio de Obras Públicas los programas y actividades correspondientes al sector desarrollo urbano y vivienda, en nuestro criterio, necesariamente y con carácter urgente, requerirán del Ejecutivo Nacional la adopción de criterios definidos sobre los otros sectores de actividad pública en los que participa el Ministerio de Obras Públicas y sobre el mismo Ministerio de Obras Públicas. En este sentido, deberá adoptarse una línea de acción futura definida en relación a la institucionalización del sector transporte y, por ejemplo, en relación a la transformación del Ministerio de Obras Públicas en un Ministerio de Transportes con la adscripción al mismo de todos los programas de vialidad que actualmente desempeña el Ministerio de Obras Públicas y con todos los programas del sector transporte que actualmente desempeña el Ministerio de Comunicaciones. Esta decisión, necesariamente implicaría otras decisiones importantes: la posible independencia del sector telecomunicaciones del sector transporte, y, por tanto, su institucionalización aparte, o al contrario su organización conjunta con el Ministerio de Transportes, que podría ser un Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Además, la definición administrativa de sectores como los de transportes y comunicaciones, y su eventual integración en el Ministerio de Obras Públicas como Ministerio de Transportes o Ministerio de Transporte y Comunicaciones, necesariamente exigiría también la adopción de criterios definidos por el Ejecutivo Nacional en relación a los programas de recursos hidráulicos que actualmente desarrolla el Ministerio de Obras Públicas. En relación a estos programas debe decidirse si habrán de integrarse con los otros programas del sector de recursos naturales, o si por el contrario, lo que no parece como aconsejable, deben permanecer separados del resto del sector de recursos naturales. En todo caso, no parece adecuado que un Ministerio de Transportes, realice a la vez actividades en el sector de recursos hidráulicos. Además, es de advertir que cualquier criterio que se adopte en torno a estructurar el sector recursos naturales, necesariamente exigiría una decisión también en relación a si dicho sector debe ser organizado administrativamente en forma separada del sector de desarrollo agropecuario o no, es decir, si debe irse hacia un Ministerio de Recursos Naturales integrado con competencias del sector que actualmente desarrolla el Ministerio de Obras Públicas (aguas) y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, con competencias que actualmente desarrolla el Ministerio de Agricultura y Cría, o si por el contrario, debe tenderse hacia un Ministerio de Recursos Naturales y Desarrollo Agropecuario.

III. Alternativas para la definición de criterios de reforma administrativa en los sectores afectados por la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

En todo caso, lo que he querido llevar a su ánimo, y a través suyo, al ánimo del ciudadano Presidente de la República y del Consejo de Ministros, es mi preocupación de que la decisión de crear el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, se pueda tomar sin que se tengan criterios definidos en otros campos propios de la reforma administrativa, y que necesariamente serán afectados por dicha decisión. Esta preocupación también la he hecho del conocimiento de la Comisión redactora del Proyecto de Ley de creación del Ministerio de la Vivienda, y he querido dejar constancia resumida de ella, en el Informe final que dicha Comisión ha presentado al Ministerio de Estado para la Vivienda.

A título ilustrativo, y para concluir, quiero esquematizarle algunas alternativas que han venido guiando los trabajos en la Comisión de Administración Pública en relación a las consecuencias de la institucionalización del sector desarrollo urbano y vivienda, en un Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Primera alternativa:

para ese momento el Gobierno no tenía adoptados criterios centrales que le permitieran conocer exactamente las repercusiones que dicha medida podía provocar en el resto de la Administración Pública.

-
- a. Institucionalizar el sector desarrollo urbano y vivienda en un Ministerio de Vivienda y Urbanismo como el que se ha propuesto;
 - b. Institucionalizar el sector transporte en un Ministerio de Transportes, con las competencias en materia de vialidad y transporte del Ministerio de Obras Públicas, y en materia de transporte del Ministerio de Comunicaciones;
 - c. Institucionalizar, el sector comunicaciones en un Ministerio de Comunicaciones, con las competencias en la materia del actual Ministerio de Comunicaciones;
 - d. Institucionalizar el sector recursos naturales (renovables) en un Ministerio de Recursos Naturales, con las competencias en materia de recursos hidráulicos, del Ministerio de Obras Públicas y en materia de recursos naturales renovables del Ministerio de Agricultura y Cría; y
 - e. Institucionalizar el sector desarrollo agropecuario en un Ministerio de Desarrollo Agropecuario, con las otras competencias del Ministerio de Agricultura y Cría.

Segunda alternativa:

- a. Institucionalizar el sector desarrollo urbano y vivienda en un Ministerio de Vivienda y Urbanismo, tal como se ha propuesto;
- b. Institucionalizar los sectores transporte y comunicaciones en un Ministerio de Transporte y Comunicaciones, con las competencias indicadas en los puntos b. y c. de la primera alternativa; y
- c. Institucionalizar los sectores recursos naturales y desarrollo agropecuario en un Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales, con las competencias indicadas en los puntos d. y e. de la primera alternativa.

En resumen, los Ministerios directamente afectados por la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (aparte de los actuales Ministerios de Fomento y Sanidad y Asistencia Social), serían el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Comunicaciones y el Ministerio de Agricultura y Cría; por lo que conforme a las alternativas señaladas, la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de tres Ministerios existentes actualmente podría dar lugar, en la primera alternativa a cinco Ministerios (Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Ministerio de Transportes; Ministerio de Comunicaciones; Ministerio de Recursos Naturales; y Ministerio de Desarrollo Agropecuario); y en la segunda alternativa, a tres Ministerios (Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales).

IV. Conclusión.

Por último quiero manifestarle mi apoyo personal por la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, ya que considero dicho acto como un paso decisivo en el proceso de reforma administrativa. Sin embargo, quiero asimismo, ratificarle mi opinión de que dicho paso debe darse previa la adopción de criterios definidos de reforma en otros sectores, tal como a título ilustrativo, se señala en las alternativas antes expuestas. En este sentido, si se decide la institucionalización del sector transporte, paralelamente a la adopción de la decisión de crear el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, deben tomarse las medidas necesarias para comenzar a concentrar en el Ministerio de Obras Públicas los organismos y actividades del sector transporte.” V. oficio N° 22 de 11 de enero de 1971 del presidente de la Comisión de Administración Pública al Jefe de CORDIPLAN, en Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, *cit.*, Vol. I, pp. 579 a 584.

Posteriormente, y una vez que definimos en la Comisión de Administración Pública los criterios de reforma y fueron adoptados para la formulación de un plan de reforma administrativa⁶⁰, expresamos nuestra conformidad con el proyecto de creación de dicho Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbanístico⁶¹, que encuadraba dentro de las propuestas globales proyectadas por la Comisión⁶².

Ahora bien, planificada como ha sido la reforma administrativa, estimamos que en el futuro, con las variaciones y modificaciones resultantes de las prioridades políticas del gobierno, importantes esfuerzos políticos deben realizarse para su ejecución, es decir, para la transformación de la Administración Pública como elemento estratégico del proceso de desarrollo económico y social. La coyuntura política a partir de 1974, para ello, ciertamente que podría considerarse como especialmente favorable, particularmente porque todas las fuerzas políticas participantes en el proceso electoral de 1973 manifestaron su conformidad con transformar la Administración Pública⁶³. Adicionalmente, el Gobierno del Presidente C. A. Pérez tenía, al iniciarse, una mayoría parlamentaria de carácter sustancial, por lo cual no tenía los inconvenientes en materia de reformas administrativas que tuvo en el Congreso el Presidente Caldera⁶⁴. Por último, y quizá lo más importante, la reforma administrativa fue uno de los aspectos centrales del Programa de Gobierno del Presidente C. A. Pérez⁶⁵, en el cual prometió concebir la reforma

60 Cfr. CAP. *Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa en Venezuela* (Cuadernos Verdes). Caracas, 1971, segunda parte, Vol. II.

61 V. lo indicado en la nota N° 50 de este capítulo 18.

62 V. el Proyecto de Ley Orgánica de creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbanístico, en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 644 y ss., así como los comentarios en pp. 290 y ss.

63 Cfr. por ejemplo la opinión de todos los principales candidatos presidenciales en la encuesta realizada por El Nacional, en torno a la necesidad de la reforma administrativa, en Venezuela, en Luis Buitrago Segura, sinopsis de 30 preguntas a 9 candidatos presidenciales, El Nacional. Caracas, 2 de diciembre de 1973, p. D-1. V. lo indicado en la nota N° 33 del capítulo 1 y en la nota N° 147 del capítulo 17.

64 V. lo indicado en el capítulo 17.

65 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*. Caracas, 1973, pp. 7 y ss. y su discurso de Toma de Posesión de la Presidencia de la República el 12 de marzo de 1974 en *El Universal*. Caracas, 13 de marzo de 1974, pp. 1-11. En este sentido, contrastan las escuetas referencias a la reforma administrativa del programa de Gobierno del candidato de Acción Democrática en 1968, doctor Gonzalo Barrios (v. Gonzalo Barrios, *Contrato Nacional de Progreso* —tabloide—. Caracas, 1968), con las referencias abundantes y constantes a la reforma administrativa contenidas en la "Acción de Gobierno" del candidato del mismo partido Carlos Andrés Pérez, electo en el proceso electoral de 1973. Asimismo, y particularmente, contrastan las abundantes referencias a la reforma administrativa contenidas en el Programa de Gobierno del candidato del Partido Social Cristiano COPEI; Rafael Caldera, electo en el proceso electoral de 1968 (v. Rafael Caldera, *Programa de Gobierno, 1969-1974*. Caracas, 1968 —tabloide—, pp. 48 y ss.) con las muy escuetas referencias a la reforma administrativa contenidas en el programa de Gobierno presentado al electorado en 1973 por el candidato del mismo Partido COPEI, doctor Lorenzo Fernández (v. Lorenzo Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya*. Caracas, 1973 —tabloide—, también publicado en igual forma —tabloide—, con

de la Administración Pública “como una acción articulada que permita la ejecución de los planes de desarrollo, elimine la dispersión de esfuerzos y recursos, dinamice el servicio público, racionalice el proceso de decisiones de Estado y dignifique sus funciones”⁶⁶. Conforme a esta orientación, el referido Programa de Gobierno contenía una serie de propuestas de reforma administrativas que analizaremos a continuación, sistematizándolas conforme a los criterios de sectorialización, regionalización y sistema anteriormente expuestos y confrontándolas con las contenidas en el Plan de 1972⁶⁷.

En efecto, en el campo de los fines de política, orden público y defensa, la Acción de Gobierno del Presidente Pérez contenía proyectos de reforma en los sectores de política exterior y de Justicia. En el campo del sector de política exterior, la política internacional definida en la Acción de Gobierno, tal como en ella se expresa, “requiere modificaciones sustanciales en nuestras estructuras administrativas y en el proceso mismo de formulación de políticas. Con ese fin, el Ministerio de Relaciones Exteriores será reorganizado para que pueda atender eficientemente a la creciente presencia de Venezuela en los asuntos internacionales y se creará una Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, integrada por personas calificadas de los sectores representativos del país, que contribuya a la definición de políticas que disfruten de amplio consenso nacional”⁶⁸. Ahora bien, en cuanto concierne a las estructuras administrativas del Ministerio de Relaciones Exteriores, la orientación de la reforma propuesta, si bien no se explicaba, bien podría seguir los lineamientos de las propuestas de 1972, que buscaban definir claramente dos programas fundamentales en dicho Ministerio: las relaciones políticas internacionales por una parte y la administración de la actividad internacional de la República por la otra⁶⁹.

el título: *Mirando hacia el futuro. Un programa de Gobierno nacionalista para la conquista del futuro ya*. Caracas, 1973).

- 66 V. C. A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 14. Cfr. esta orientación, con la similar adoptada en la planificación de la reforma administrativa a partir de 1969 en capítulo 17 y la primera parte del capítulo 18. En su discurso de Toma de Posesión de la Presidencia de la República en marzo de 1974, el Presidente C. A. Pérez se comprometió con el proceso de reforma de la siguiente manera: “Emprenderé igualmente, una acción seria y perseverante de Reforma Administrativa Integral, la cual comprenderá los aspectos estructurales, funcionales, de selección y remuneración de personal y de control gerencial”. V., en *El Universal*, 13 de marzo de 1974, pp. 1-11.
- 67 Las propuestas de reforma administrativa contenidas en la Acción de Gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez las identificaremos en el texto como “los proyectos de 1974” en contraste con “las propuestas de 1972” que identifican a las Contenidas en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, al cual se han hecho extensas referencias anteriormente. El criterio sectorial puede consultarse, en la primera parte de este capítulo 18, y particularmente, en el capítulo 13 referido a los fines del Estado.
- 68 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 77.
- 69 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 276 y ss.

En el campo del *sector justicia*, tres aspectos fundamentales se destacaban en los proyectos de reforma de 1974: la creación de una Comisión Nacional de Reforma Legislativa; la modernización de la legislación relativa al Poder Judicial, y la transformación del régimen penitenciario⁷⁰. Estos aspectos, indudablemente que también requerían una reforma administrativa en el sector justicia, la cual también podría seguir la orientación de las propuestas de 1972 que estructuraban el Ministerio de Justicia en base a la definición de tres programas básicos del sector: el programa de legislación y seguridad jurídica que comprendía las actividades de reforma legislativa y administración de los registros y notaría⁷¹ y que podría servir de administración permanente a la Comisión Nacional de Reforma Legislativa; el programa de relaciones con el Poder Judicial y los Cultos⁷², y el programa de Defensa Social que abarcaba las actividades de administración penitenciaria y política judicial⁷³.

Por otra parte, en el campo de los fines de desarrollo económico, la *Acción de Gobierno* del Presidente C. A. Pérez contenía propuestas de reformas en el sector de desarrollo industrial, en el sector de hidrocarburos y minería y en el *sector de desarrollo agropecuario*. En el campo del *sector de desarrollo industrial* tal como se expresaba en la *Acción de Gobierno*, “señalados los objetivos y calificadas sus implicaciones, resulta claro que el Nuevo Desarrollo Industrial descrito no podrá prosperar sino dentro del marco institucional que favorezca y no obstaculice su desenvolvimiento. En este sentido, los organismos del Estado actualmente responsables del fomento industrial sobresalen por su creciente incompetencia. A tal efecto, el Nuevo Desarrollo Industrial, a la vez que reorganizará estos organismos, eliminará requisitos innecesarios, simplificará procedimientos, perseguirá enérgicamente el tráfico de influencias y desarrollará en el personal la competencia y moralidad indispensables para que el servicio sea pronto, oportuno, eficiente y correcto”⁷⁴. En las propuestas de 1972, la reorganización institucional del sector de desarrollo industrial conllevaba la creación de un Ministerio de Industria o de Industria y Comercio que tuviera a su cargo los programas de planificación, promoción, protección, financiamiento y producción industrial del Estado⁷⁵; esquema que podría aplicarse a los proyectos de 1974⁷⁶. En efecto, en éstos

70 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, *cit.*, pp. 9 y 10.

71 V. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, *cit.*, Vol. I, p. 273.

72 *Idem*, Vol. I, p. 273.

73 *Ibidem*, Vol. I, pp. 272 y ss.

74 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, *cit.*, p. 29.

75 V. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, *cit.*, Vol. I, pp. 276 y ss.

76 Debe destacarse además, que en el Programa presentado al electorado en 1973 por el candidato del Partido Social Cristiano COPEI, se prometía la creación de un Ministerio de Desarrollo Económico (v. Lorenzo Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya*, *cit.*, pp. 8 y 11), pero sin indicación alguna de sus posibles competencias. Presumiblemente, sin embargo, dicha propuesta se refería particularmente al sector de desarrollo industrial, ya que un solo Ministerio para todos los sectores del campo de desarrollo económico (finanzas, desarrollo

se hacen referencia a las mismas actividades fundamentales del sector: la planificación industrial que va implícita en la “definición, precisa de la política económica del Estado”⁷⁷; las actividades de promoción y fomento industrial⁷⁸ vinculadas al desarrollo tecnológico con fines industriales que conllevaban al proyecto de creación de un Banco Nacional de Tecnología⁷⁹; las actividades de financiamiento industrial que conllevaban la promesa de una total reorganización de la Corporación Venezolana de Fomento, el Banco Industrial y las Corporaciones Regionales⁸⁰ y la transformación de la Comisión de Financiamiento de la Pequeña y Mediana Industria en un Instituto o Corporación autónoma para el Financiamiento de la Mediana y Pequeña Industria⁸¹; y las actividades de producción industrial relativas a la administración de las industrias básicas del Estado⁸², que conllevaban a la promesa de “crear al más alto nivel un organismo que centralice eficazmente el conjunto de las industrias básicas para que sea factible la coordinación del desarrollo y pueda controlarse la ejecución de los proyectos y la operación rentable de las empresas”⁸³. En una orientación similar a los proyectos de 1974, en las propuestas de 1972 se pretendía integrar las actividades del sector desarrollo industrial en un Ministerio de Industria y Comercio con competencia para la planificación sectorial industrial y estructurado en diversas unidades organizativas a cargo de los programas siguientes: Promoción Industrial y Desarrollo Tecnológico⁸⁴; Financiamiento industrial, con actividades de coordinación y control sobre los entes autónomos de financiamiento industrial integrados en una organización (Banco de Desarrollo Venezolano) tipo holding⁸⁵, y Producción Industrial con funciones de control y coordinación sobre las diversas industrias del Estado integradas en un holding de producción industrial del Estado⁸⁶.

En el *sector de Hidrocarburos y Minería*, la *Acción de Gobierno* del Presidente C. A. Pérez centraba la administración de la industria petrolera en la

industrial, comercio, turismo, hidrocarburos y minería y desarrollo agropecuario) sería irracional.

77 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 16.

78 *Idem*, pp. 26 y ss.

79 *Ibidem*, pp. 30 y 72.

80 *Ibidem*, p. 31.

81 *Ibidem*, pp. 28 y 311. El Programa de Gobierno del candidato presidencial del Partido COPEI, en 1973, prometía también dotar de personería jurídica a la Comisión de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria (CONAFIN). V. Lorenzo Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya*, cit., p. 8.

82 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., pp. 29 y 30.

83 *Ibidem*, p. 30. El Programa de Gobierno del candidato de COPEI, en 1973, hacía referencia al control estatal de las industrias básicas. V. Lorenzo Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya*, cit., p. 8.

84 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 276 y 277.

85 *Idem*, Vol. I, pp. 277 y 375.

86 *Ibidem*, Vol. I, pp. 278, 376 y 377.

Corporación Venezolana del Petróleo, organismo que debería “regir la industria petrolera nacional”, para lo cual se prometía fortalecerla⁸⁷. No se indicaba, sin embargo, el tipo de reestructuración administrativa que requería la CVP para asumir esa enorme tarea, sobre todo si se procedía a una nacionalización de la industria petrolera antes de producirse la reversión a partir de 1983⁸⁸. Pensando en el papel de las industrias estatales del sector hidrocarburos y minería en los años venideros, en las propuestas de reforma de 1972 se proponía la integración de un holding petrolero, de la industria del gas y de la industria petroquímica⁸⁹, controlado por una unidad del Ministerio de Minas e Hidrocarburos a cargo del programa de Economía y Producción Petrolera⁹⁰; esquema basado, en todo caso, en el fortalecimiento de la Corporación Venezolana del Petróleo, que bien podría servir a los efectos de las reformas a realizarse⁹¹.

Por último, y en el campo de los fines de desarrollo económico del Estado, particular atención prestaba la Acción de Gobierno del Presidente C. A. Pérez al sector de desarrollo agropecuario. En particular se prometía “introducir la reforma institucional necesaria de los organismos existentes en el sector público agrícola a fin de articular su acción y definir terminantemente las responsabilidades de cada uno de ellos. El paso más importante que se dará con ese fin será la transformación del Ministerio de Agricultura y Cría en el Ministerio de Recursos Renovables, con estructuras modernas y eficaces con un radio de acción más amplio”⁹². En este mismo sentido, en las propuestas de 1972 se formuló el proyecto de transformar el Ministerio de Agricultura y Cría en un Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales Renovables⁹³, con competencia en los aspectos de planificación, investigación, extensión, dotación de tierras e infraestructura, financiamiento y mercadeo agropecuario, realizada a través de diversos entes autónomos, controlados y coordinados por el Ministerio, y competencias además en el campo de los recursos naturales renovables en todos sus aspectos. Debe destacarse además que en los proyectos de 1974 se proponía la creación de un Instituto Nacional de Pesca⁹⁴ para asumir el programa de fomento pesquero⁹⁵.

87 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., pp. 24 y 25.

88 *Idem*, p. 24.

89 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 378 y ss.

90 *Idem*, Vol. I, pp. 280 y ss.

91 Es de destacar además, que en el sector de minería, el Informe de 1972 proponía la creación de una Corporación Venezolana de Minería para asumir la producción minera estatal (Vol. I, p. 378); propuesta que fue acogida por el Programa de Gobierno del candidato del Partido COPEI, L. Fernández (V. *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya*, cit., p. 9).

92 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 33. La Reforma señalada se proponía, al constatar que “existe total anarquía y desorganización en los organismos públicos responsables por la conducción del sector”, *idem*, p. 31.

93 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, p. 281.

94 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 38.

En el campo de los fines de desarrollo social, la Acción de Gobierno del Presidenta C. A. Pérez contenía importantes propuestas de reforma en los sectores de protección y promoción social, desarrollo cultural, seguridad y previsión social, educación y salud. En efecto, en el sector de Protección y promoción social, indudablemente uno de los que más requieren de una reforma administrativa integral⁹⁶, la Acción de Gobierno contenía una serie de proyectos de reforma especificados en relación a las diversas actividades que componen dicho sector: protección y promoción del niño y la juventud mediante la promesa de “La creación del verdadero Ministerio de la Juventud planteado por Acción Democrática originalmente en 1968. Concebido como un organismo de estudio y de atención integral a la problemática juvenil, orientará y coordinará la acción oficial y la acción privada en este campo de tal alto interés”⁹⁷; bienestar y asistencia social mediante el fortalecimiento de la Dirección de Bienestar Social y la reorganización del Instituto Nacional de Nutrición⁹⁸; y promoción social, particularmente en las áreas marginales urbanas mediante la reorganización de FUNDACOMUN, quien “se, pondrá al frente de la urgente tarea de rescatar del abandono y la miseria a las poblaciones marginales del país, mediante una política y planes que utilicen los métodos modernos de participación y cooperación de la comunidad”⁹⁹. Ahora bien, las reformas proyectadas en la Acción de Gobierno en relación a las actividades del sector promoción y protección social, no terminan de integrarlo, particularmente si se tiene en cuenta que las mismas, como en dicho documento se afirman, forman parte de una política social más amplia¹⁰⁰. Partiendo de esta apreciación, en las propuestas de 1972 se proponía la integración de todas las actividades de protección y promoción social en un Ministerio de Desarrollo Social¹⁰¹, al cual le correspondía además de la planificación sectorial correspondiente los programas de protección social (meno-

95 En el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Vol. I, p. 284, esta actividad se atribuía a una de las Direcciones Generales del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales Renovables.

96 V. lo indicado en los capítulos 13 y 14.

97 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno, cit.*, p. 54. Cfr. su discurso de Toma de Posesión de la Presidencia de la República el 12 de marzo de 1974, en *El Universal*. Caracas, 13 de marzo de 1974, pp. 1-11

98 *Idem*, p. 67.

99 *Ibidem*, p. 20. Esta tarea, en el Programa de Gobierno presentado al electorado por el candidato de COPEI, Lorenzo Fernández, se encomendaba a un “Instituto de los Barrios”. V. L. Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya, cit.* p. 5.

100 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno, cit.*, p. 54. No parecía razonable, en este sentido, entonces, la creación de un Ministerio para la realización de uno solo de los programas del sector de promoción y protección social, como el comentado Ministerio de la Juventud, aislando los otros programas sociales del sector. Cfr. *la opinión de Pedro Berroeta, “Min-Juventud”, El Nacional*, 10 de enero de 1974, p. C-1.

101 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Vol. I, pp. 284 y ss. En el Programa de Gobierno sometido al electorado en 1973 por el candidato del partido COPEI, se propugnaba la creación de un Ministerio de Desarrollo Social, respecto del cual, sin embargo, no se daban precisiones. V. Lorenzo Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya, cit.*, pp. 3 y 11.

res, ancianos, bienestar y asistencia social, etc.), y las actividades de desarrollo de la comunidad y promoción popular, integradas en un programa de Promoción y Protección Social¹⁰². A dicho Ministerio se atribuía además competencia en materia de deportes, como parte de la protección y promoción social, particularmente de la juventud¹⁰³, y en el sector de desarrollo cultural, a través de programas de Cultura Popular, que integraran todas las actividades relacionadas con la cultura, en una política de promoción social¹⁰⁴. En los proyectos de 1974, y en relación con el sector de desarrollo cultural, la Acción de Gobierno prometía “multiplicar y perfeccionar los instrumentos institucionales nacionales y regionales que promuevan el desarrollo y la difusión de la cultura”; la “creación del Consejo Nacional de la Cultura” para trazar las líneas directrices de la política cultural, y la “reorganización y reorientación del INCIBA para que pueda realizar dicha política actuando como centro democrático de estímulo y difusión de los valores culturales y artísticos en escala nacional”¹⁰⁵.

En el campo del sector educación, “la revolución educacional” que prometía la Acción de Gobierno del Presidente C. A. Pérez, entre otros objetivos implicaba la reforma de “las estructuras legales y administrativas que sirven de base y de instrumento al sistema educativo”¹⁰⁶, y el establecimiento en el campo de la educación superior, de “sistemas organizativos y estructurales dinámicos, flexibles y eficientes”¹⁰⁷. En sentido similar, en las propuestas de 1972 se proyectaba la reforma del Ministerio de Educación para la realización de tres programas específicos: el programa de docencia, en todas sus facetas, y el programa de educación superior, y el programa de investigación científica y tecnológica, integrado al sistema (planificación) científico y tecnológico¹⁰⁸.

Por último, en el campo de los sectores de desarrollo social, uno de los proyectos más importantes que contenía la Acción de Gobierno del Presidente C. A. Pérez, era la reforma del sector salud y la integración del sector de seguridad y previsión Social, mediante la reorganización del Ministerio de

102 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Vol. I, pp. 284 y 285.

103 *Idem*, p. 285.

104 *Ibidem*, p. 296.

105 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., pp. 51, 52 y 53. En el Programa de Gobierno sometido al electorado en 1973, por el candidato del partido COPEI, se prometía, en este campo, la reorganización del INCIBA. V. Lorenzo Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya*, cit., p. 7. Debe indicarse también que en el campo del sector de Asuntos Laborales, en el referido programa del candidato de COPEI se proponía la creación de un Servicio Nacional de Empleo, *ibidem*, pp. 3 y 4.

106 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 43. Una promesa similar contenía el Programa de Gobierno presentado al electorado en 1973, por el candidato del Partido COPEI. V. Lorenzo Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya*, cit., p. 5.

107 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., pp. 43 y 47

108 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 288 y ss.

Sanidad y Asistencia Social y del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales¹⁰⁹ y la creación “de un Servicio Nacional de Salud y Bienestar Social en el cual se reunirán los servicios de atención médica del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y demás organismos públicos dispensadores de atención a la salud”¹¹⁰. Esta reforma sustancial, que convertiría al Ministerio de Sanidad en el único organismo público prestador de servicios de atención médica (Servicio Nacional de Salud), además de tener sus actividades de medicina preventiva, y que convertiría al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales en un organismo exclusivamente de administración de la seguridad social (Caja de Seguridad Social) sin prestar directamente servicios de atención médica, estaba ya incluida en las propuestas de 1972¹¹¹ y ha sido también respaldada por otros partidos políticos distintos a Acción Democrática¹¹². En efecto, en las propuestas de 1972, el Ministerio de Sanidad se estructuraba para el cumplimiento de dos grupos de programas fundamentales: los programas de atención médica que se integrarían en el Servicio Nacional de Salud y los programas de medicina preventiva y saneamiento ambiental¹¹³. En esta forma, todos los servicios de atención médica que prestaba el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales se integrarían en el Servicio Nacional de Salud en el Ministerio de Sanidad, y el IVSS, adscrito al Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social, quedaría exclusivamente como un ente administrador del seguro social¹¹⁴. Sin embargo, esta reforma administrativa en el sector salud y en el sector de seguridad y previsión social, ciertamente es de las más difíciles y problemáticas de realizar, pues la misma, al estar dirigida a beneficiar a la gran mayoría de la población del país, y no a beneficiar a los grupos más poderosos y burocratizados del gremio médico, contará con la oposición de éstos, tradicionalmente influyente¹¹⁵. El peligro de toda acción progresiva

109 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., pp. 61 y 62.

110 *Idem*, p. 61. Cfr. el discurso de toma de posesión de la Presidencia de la República, en *El Universal*. Caracas, 13 de marzo de 1974, pp. 1-11.

111 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 289 y ss.

112 Por ejemplo, en el Programa de Gobierno presentado al electorado por el Partido Social Cristiano COPEI, en 1973, se indicaba lo siguiente: “Para poner al alcance de todos la medicina, se requiere una reorganización institucional de los servicios de atención médica que presta el Estado. La reorganización se hará de manera tal que la asistencia médica esté centrada alrededor del paciente. El Estado venezolano, a través de numerosos servicios, atiende las necesidades del país en materia de salud de la colectividad sin que los resultados correspondan a la magnitud de los esfuerzos humanos y económicos que se realizan. Con miras a corregir esta situación, para garantizar la atención a las necesidades de salud de la gran mayoría de la población venezolana y lograr el uso eficiente de los recursos del Estado, me comprometo a crear el Servicio Nacional de Salud”. V. Lorenzo Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya*, cit., p. 4.

113 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 289 y ss.

114 *Idem*, Vol. I, p. 382.

115 Cfr. los comentarios de Carlos Delgado Duarte, “El Servicio Nacional de Salud: Cascabel para tigres”, en *El Nacional*, 27 de agosto de 1973, p. C-1.

para la realización de estas reformas¹¹⁶, si bien es indispensable, es que la lentitud que a veces acompaña a la progresividad puede ser el principal enemigo para la realización de la reforma. En todo caso, la Acción de Gobierno del Presidente C. A. Pérez prometía la implantación del Servicio Nacional de Salud durante el período constitucional 1974-1979¹¹⁷.

Además de las reformas administrativas propuestas respecto de los sectores de política y seguridad pública, de desarrollo económico y de desarrollo social, la Acción de Gobierno del Presidente C. A. Pérez también proyectaba reformas administrativas en el grupo de sectores de desarrollo físico y ordenación territorial, y particularmente en los sectores de desarrollo urbano y vivienda y de recursos naturales renovables. Las reformas en el sector de recursos naturales renovables están estrechamente vinculadas a la creación del Ministerio de Recursos Renovables, anteriormente comentada, que la Acción de Gobierno del Presidente C. A. Pérez prometía. En el campo del sector de desarrollo urbano y vivienda, en los proyectos de 1974 se reconocía que “la dispersión administrativa, con la consiguiente duplicación de esfuerzos y desperdicio de recursos es uno de los factores que más ha contribuido en Venezuela al crecimiento desordenado de nuestras ciudades, a la proliferación de viviendas insalubres y a acentuar el déficit habitacional del país¹¹⁸, por lo que la Acción de Gobierno durante el período 1974-1979 se proponía formular una nueva concepción de urbanismo y vivienda basada en el “planteamiento y acción ejecutiva para el desarrollo equilibrado de núcleos urbanos en el ámbito regional”; dotar “a la administración de capacidad gerencial para el logro de un desarrollo integral de la ciudad”; complementar “la gestión de las Municipalidades mediante la acción del gobierno central”; y en definitiva, transformar “las instituciones actuales a fin de lograr una política uniforme en materia de vivienda, adecuándose fórmulas para la adquisición de tierras con fines urbanos destinadas a viviendas, servicios, áreas recreacionales y ubicación de trabajo”¹¹⁹; en definitiva, una reordenación institucional integral de los diversos organismos del sector desarrollo urbano y vivienda. Ahora bien, coincidiendo con esos mismos criterios, en las propuestas de 1972 se proponía la creación de un Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, siguiendo la política definida por el Presidente Caldera¹²⁰, que integraría los dispersos organismos administrativos que actuaban en el sector¹²¹, y que bien podría servir de esquema para la reordenación y reforma administrativa prometida en el sector por los proyectos de 1974¹²².

116 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, *cit.*, p. 61.

117 *Idem*.

118 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, *cit.*, p. 68.

119 *Idem*, p. 69.

120 Tal como se indicó anteriormente, en 1971 el Gobierno presentó al Congreso un Proyecto de Ley para la creación del Ministerio de Desarrollo y Vivienda, que no fue ni siquiera discutido en el Congreso. V. lo indicado en el capítulo 17.

121 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, *cit.*, Vol. I, pp. 290 y ss.

122 Es de destacar que en el Programa de Gobierno sometido al electorado en 1973 por el candidato del Partido COPEI, se indicaba como requerimiento esencial para la

En el campo de los fines de desarrollo físico y ordenación territorial, y particularmente en los sectores de transporte y comunicaciones, en la Acción de Gobierno de C. A. Pérez había una referencia escueta a la necesidad de su reforma y reorganización. En particular se prometía el “mejoramiento de los deteriorados servicios públicos, en especial del transporte colectivo, telégrafos, teléfonos, correos y otros, los cuales serán objeto de una reorganización a fondo con el fin de que la prestación de esos servicios se corresponda con sus elevados costos”¹²³. En las propuestas de 1972, estos servicios se integraban en una estructura ministerial poderosa de servicios que implicaba la creación de un Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones mediante la reforma de los Ministerios de Obras Públicas y Comunicaciones y la creación de los Ministerios de Vivienda y Desarrollo Urbanístico y de Agricultura y Recursos Naturales Renovables¹²⁴.

Pero aparte de las propuestas de reforma administrativa formuladas por la Acción de Gobierno del Presidente C. A. Pérez en el ámbito de la Administración Nacional, y que abarcaban tanto a la administración central (Ministerios) como a la administración descentralizada (Institutos Autónomos)¹²⁵, la misma Acción de Gobierno, proyectaba reforzar y ahondar el proceso de regionalización administrativa, siguiendo la política de regionalización administrativa iniciada en 1969 por el Gobierno del Presidente Caldera, así como los criterios contenidos en el Informe de 1972¹²⁶. En efecto, en los proyectos de 1974 se insistía en los mismos criterios de las propuestas de 1972: consolidación del reordenamiento de la geografía nacional en el esquema regional adoptado desde 1969¹²⁷; desconcentración de las actividades

realización de la política de vivienda, concebida no “como una actividad de construcción sino como un elemento básico para el desarrollo social y económico”, el que se efectuará con una serie de “cambios institucionales y legales”, y entre ellos, la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. V. Lorenzo Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya, cit.*, p. 5.

123 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno, cit.*, p. 15. Debe señalarse que en el Programa de Gobierno presentado al electorado en 1973 por el candidato del Partido COPEI, también se prometían reformas administrativas, en el sector comunicaciones, donde se proyectaba integrar los servicios de correos y telégrafos en un organismo descentralizado, asignar a la CANTV el desarrollo técnico y mantenimiento de los medios de transmisión de la radio y la televisión estatales y de comunicaciones telegráficas, y realizar la reforma administrativa en el Ministerio de Comunicaciones. V. Lorenzo Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya, cit.*, p. 9.

124 V. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, *cit.*, Vol. I, pp. 291 y ss.

125 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno, cit.*, p. 14.

126 V. el Decreto N° 72 de 11 de junio de 1969 sobre Regionalización Administrativa en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Vol. I, pp. 5:37 y ss., y 629 y ss., así como los comentarios al proceso de regionalización en pp. 386 y ss. Es de destacar además, que el Programa de Gobierno presentado al electorado en 1973 por el candidato del Partido COPEI, insistía en la profundización del proceso de regionalización y en la descentralización de la toma de decisiones. V. Lorenzo Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya, cit.*, pp. 4, 7, 10 y 11.

127 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, pp. 7 y 8.

de la administración pública nacional en las regiones, de manera que se sitúen “oficinas nacionales en las distintas regiones del país, logrando con esto no sólo una efectiva descentralización de actividades, sino, igualmente, vitalizar el recurso humano y la capacidad creativa regional por los indudables aportes de Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado”¹²⁸; reformulación del papel de las Corporaciones Regionales de Desarrollo¹²⁹; consolidación de los mecanismos de coordinación a nivel regional entre los diferentes entes nacionales desconcentrados, las Corporaciones Regionales y los entes locales¹³⁰; participación de los entes locales en la toma de decisiones regionales¹³¹, para lo cual la Reforma Municipal proyectada tenía enorme importancia¹³², y desarrollo de un proceso de planificación regional¹³³.

Los proyectos de reformas administrativas de 1974, en todo caso, no se limitaron a enfocar aspectos estructurales, sino que también se formularon, respecto a aspectos funcionales de la Administración Pública, y particularmente respecto de los sistemas de planificación, presupuesto, financiero, de control y de información. En efecto, y por lo que se refiere a los sistemas de planificación y presupuesto, en la Acción de Gobierno del Presidente C. A. Pérez, se formularon importantes consideraciones sobre su situación, tendientes a ejecutar una reforma administrativa sustancial respecto de los mismos. En efecto, en los proyectos de 1974 se insistía en el “divorcio irracional entre el Plan de la Nación y los presupuestos anuales”, por lo cual se prometía “elaborar los presupuestos anuales según las directrices y metas del Plan de la Nación, lo cual se hará efectivo mediante leyes-programas y otros instrumentos que permitan la coordinación en esta materia entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional” y “desarrollar la técnica de los presupuestos por programas a los fines de un desempeño eficiente de los organismos públicos y establecer los controles sobre su ejecución”¹³⁴. La reforma proyectada en la *Acción de Gobierno* del Presidente C. A. Pérez en materia de planificación y presupuesto, en este sentido, respondía a todos los criterios y motivaciones expuestas en el Informe de 1972, en el cual se proponía, para hacer realmente efectiva la indispensable vinculación que debe existir entre el Plan y los presupuestos anuales, el traslado del órgano central del sistema de Presupuesto a la Presidencia de la República para integrar junto con el órgano central del sistema de Planificación, un Ministerio de Coordinación y Planificación de la

128 *Idem.*, p. 8; *cfr. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Vol. I, pp. 386 y ss.

129 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno, cit.*, p. 7; *cfr. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Vol. I, pp. 446 y ss.

130 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno, cit.*, pp. 7 y 11; *cfr. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Vol. I, pp. 410 y siguientes.

131 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno, cit.*, p. 8; *cfr. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Vol. I, pp. 417 y ss., y 422.

132 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno, cit.*, p. 9 y 111.

133 *Idem.*, pp. 8 y 11. *Cfr. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Vol. I, pp. 430 y ss.

134 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno, cit.*, p. 11. *Cfr.* además, lo indicado en las pp. 14, 16 y 17.

Presidencia de la República¹³⁵, y la participación del Congreso en el proceso de adopción del Plan¹³⁶. Por otra parte, al igual que la Acción de Gobierno del Presidente C. A. Pérez, ya en la Instrucción Presidencial sobre los Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa del Presidente Caldera de 1970, se insistía en la necesidad de hacer de la técnica de la programación un aspecto centrar y normal del funcionamiento de la Administración Pública¹³⁷, tanto a escala nacional como regional¹³⁸, lo cual, por su parte, fue una motivación central de las propuestas de 1972¹³⁹.

Intimamente relacionado a la reforma del sistema de Planificación, en los proyectos de 1974 se hizo referencia al establecimiento de un sistema científico y tecnológico que permita establecer “un alto grado de coordinación entre los planes y actividades de los distintos organismos que orientan, realizan, promueven y financian investigaciones”¹⁴⁰, el cual en las propuestas de 1972 se vinculaba al sistema de planificación y al órgano central del mismo¹⁴¹.

El *sistema financiero* también fue objeto de análisis en la *Acción de Gobierno* del Presidente C. A. Pérez, en el cual se hizo referencia particular al control del gasto público, al prometerse “eliminar el cada vez más alarmante despilfarro en la administración pública. Este despilfarro no viene tan sólo de múltiples e ineficientes estructuras y de engorrosos procedimientos, sino de una proliferación burocrática sin justificación y de gastos superfluos crecientes en viáticos, viajes, publicidad, boato y muchos otros renglones, los que serán severamente revisados para dedicar los recursos ahorrados a fines productivos en lo económico y en lo social”¹⁴². En sentido coincidente, en las propuestas de 1972 se insistía en este mismo aspecto del sistema financiero, y se proponía la creación de una Dirección General de Contabilidad y Control del Gasto Público, dependiente del Ministerio de Hacienda, para cumplir dichas funciones además de actuar como órgano central del sistema de Contabilidad Gubernamental¹⁴³.

En el campo de los sistemas funcionales de la Administración, el sistema de comunicación pública también fue objeto de comentario especial en los proyectos de 1974. En particular se señaló que “se pondrá marcado énfasis

135 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Volumen I, pp. 226 y ss.; y Vol. II, pp. 31 y ss.; y pp. 99 y ss.

136 *Idem.*, Vol. II, pp. 53 y ss.

137 V. *Ibidem.*, Vol. I, p. 135; y C. A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 14.

138 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Volumen I, p. 430 y ss.; Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 11.

139 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Volumen II, pp. 30 y ss.

140 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., pp. 43 y 72.

141 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Volumen I, p. 228.

142 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., pp. 13 y 12.

143 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Volumen I, p. 274.

en la creación y fortalecimiento de una coincidencia de servicio en los funcionarios públicos. Estos son, primordialmente, servidores de la colectividad y, como tales, su primer deber es atender al ciudadano con prontitud, eficacia y cortesía”¹⁴⁴. En sentido similar en las propuestas de 1972 se dio un tratamiento integral a la problemática del sistema de Información o Comunicación Pública, no sólo ascendente, sino descendente, y se insistió particularmente en lo concerniente al mejoramiento de la atención e información al público en los diversos servicios administrativos¹⁴⁵.

Por último, y también en el campo de los sistemas funcionales, en la Acción de Gobierno del Presidente C. A. Pérez se hizo referencia al *sistema de Control*, y en particular, se prometió la reestructuración “mediante una Ley, (de) la Oficina adscrita a la Presidencia de la República para recibir denuncias de la ciudadanía sobre fallas y dolos en la Administración Pública”¹⁴⁶.

Aparte de las reformas administrativas en el campo de las estructuras y sistemas administrativos (Reforma Estructural y Reforma Funcional), los proyectos de 1974 también planteaban reformas jurídicas de la administración pública. En efecto, se señalaba en general que “el Poder Ejecutivo tendrá que agilizar su función administradora, para lo cual habrá que recurrir a las necesarias Enmiendas Constitucionales, a la revisión de algunas leyes y a la promulgación de otras previstas en la Constitución que no se han elaborado”¹⁴⁷, y en particular se prometía “el desarrollo del derecho contencioso-administrativo, para regular las relaciones del Estado con los ciudadanos protegiendo adecuadamente a éstos y haciendo efectiva la responsabilidad administrativa, de los funcionarios”, (la cual) “será una reforma institucional prioritaria que servirá, con las medidas anteriores, para garantizar una administración pública correcta y eficaz”¹⁴⁸. En este mismo orden de ideas, en las propuestas de 1972 se elaboraron toda una serie de proyectos legislativos, y entre ellos particularmente los proyectos de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, Ley de Procedimientos Administrativos, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Ley de la Jurisdicción Constitucional¹⁴⁹, que bien podrían

144 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 15. En el programa de gobierno presentado por el candidato del Partido COPEI al electorado, en el año 1973, se insistía en que “es necesario igualmente hacer un gran esfuerzo para inculcar en la mente de todos los venezolanos que una buena atención al público no es una concesión graciosa de un funcionario, sino un deber íntimamente relacionado con el respeto a la dignidad de la persona humana”. V. Lorenzo Fernández, *Con Lorenzo a la conquista del futuro ya*, cit., p. 9.

145 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Volumen II, pp. 171 y ss.

146 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 7. Cfr. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, p. 219.

147 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 9.

148 *Idem.*, p. 15. Cfr. el Discurso de toma de posesión de la Presidencia de la República del Presidente C. A. Pérez, en *El Universal*. Caracas, 13 de marzo de 1974, pp. 1-11.

149 V. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. II, pp. 343 y ss. V. lo indicado en los capítulos 20 y 22.

servir de base para las reformas proyectadas. Dichos proyectos de 1972, elaborados en base a proyectos y trabajos anteriores, configurarían, de ser aprobados, un adecuado régimen jurídico de la Administración Pública y de sus relaciones con los particulares.

Ahora bien, de todos los proyectos de reformas administrativas contenidos en la Acción de Gobierno del Presidente C. A. Pérez, quizá el elemento de mayor importancia que debe destacarse, es el reconocimiento, en el mismo texto de dicho programa de gobierno, de que la ejecución de las políticas y actividades en él comprendidas, no podrían llevarse a cabo en la forma prevista con las estructuras administrativas existentes, y por tanto el reconocimiento implícito de que sin una reforma administrativa radical, la Acción de Gobierno no podía ser ejecutada completamente¹⁵⁰. Un reconocimiento similar, con razón, debe recordarse que estaba contenido en el IV Plan de la Nación 1970-1974¹⁵¹, de acuerdo a los criterios expuestos de considerar la transformación de la administración pública como un factor estratégico del

150 Esto se indica expresamente, por ejemplo, en el marco de las reformas propuestas en los sectores de Desarrollo Industrial, Salud, Relaciones Políticas Exteriores y Desarrollo Urbano y Vivienda. En efecto, en el sector de Desarrollo Industrial, se indica expresamente que “resulta claro que el nuevo Desarrollo Industrial descrito *no podrá prosperar* sino dentro del marco institucional que favorezca y no obstaculice su desenvolvimiento. En este sentido, los organismos del Estado *actualmente* responsables del fomento industrial sobresalen por su creciente incompetencia. A tal efecto, el nuevo Desarrollo Industrial a la vez *que reorganizará* estos organismos, eliminará requisitos innecesarios, simplificará procedimientos...”. V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 29. En el campo del sector salud, también se señalaba expresamente que “la *situación actual de diversidad y dispersión de las instituciones* que atienden los problemas de la salud, de *duplicación y falta de integración de sus servicios*, reflejada en mayores costos y más bajos rendimientos, así como la concepción moderna de una atención integral de los problemas de salud, en lo preventivo y curativo, y en seguridad y bienestar social, *conducen a la necesidad indeclinable de integrar* todas las funciones actualmente existentes en un *Servicio Nacional de Salud y Bienestar Social* en el cual se reunirán los servicios de atención médica del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y demás organismos públicos dispensadores de atención a la salud”. *Idem.*, p. 61. En el campo del sector de desarrollo urbano y vivienda también se expresaban criterios similares: “La dispersión administrativa con la consiguiente *duplicación* de esfuerzos y desperdicio de recursos *es uno de los factores que más ha contribuido* en Venezuela al crecimiento desordenado de nuestras ciudades, a la proliferación de viviendas insalubres y a acentuar el déficit habitacional del país.” *Ibidem.*, p. 68. Por último, en el sector de política exterior también se supeditaba el cumplimiento de los programas a la realización de la reforma administrativa: “El desarrollo de toda la política internacional que se pondrá en práctica *requiere modificaciones sustanciales en nuestras estructuras administrativas* y en el proceso mismo de formulación de políticas. *Con ese fin, el Ministerio de Relaciones Exteriores será reorganizado* para que pueda atender eficientemente a la creciente presencia de Venezuela en los asuntos internacionales...”. *Ibidem.*, p. 77. El mismo criterio fue ratificado por el Presidente C. A. Pérez en su Discurso de toma de posesión de la Presidencia de la República en los siguientes términos: “*Venezuela no podrá satisfacer las exigencias mínimas de desafío que tiene por delante sin una Reforma del Estado y de la Administración.*” V. en *El Universal*. Caracas, 13 de marzo de 1974, pp. 1-11.

151 V. la referencia en la nota N° 38 del capítulo 17.

desarrollo económico y social¹⁵². A comienzos del período constitucional del Presidente C. A. Pérez, lo anterior hacía pensar, con optimismo, en que la reforma administrativa en Venezuela sería ejecutada, contando, como tenía el Gobierno, con todos los elementos y condiciones necesarios para ello. La labor de planificación de la reforma administrativa se había realizado, y a ello se dedicaron tres años (1969-1972) de investigaciones. Con la visión global y de conjunto que esos trabajos suministraron, la labor de adaptación y adecuación de los criterios generales definidos a las prioridades proyectadas por el nuevo gobierno, podía considerarse como una tarea relativamente rápida. El momento de la ejecución de la reforma administrativa, por tanto había indudablemente llegado, y con ello los verdaderos momentos de dificultades, oposiciones, reacciones y protestas —en suma, de contrarreforma administrativa— también habían llegado.

En efecto, hemos señalado que la reforma administrativa es un proceso difícil y complicado cuya ejecución encuentra innumerables dificultades y reacciones de los diversos grupos que, por motivos diversos, están interesados en el deficiente servicio público, tanto en el seno de la propia administración como fuera de la misma. En primer lugar, por ejemplo, toda reforma administrativa implica, en mayor o menor grado, un enfrentamiento del Estado con los gremios o sindicatos de funcionarios públicos, quienes buscarán sacar el mayor provecho y el menor perjuicio de las mismas, y en caso de no lograrlo, lucharán por el mantenimiento del statu quo. La historia de los intentos de transformaciones administrativas, está llena de experiencias que responsabilizan a algunos gremios de funcionarios, ante la debilidad del gobierno, del fracaso de los mismo¹⁵³; y el futuro mostrará todo el poder y oposición de gremios de funcionarios profesionales contra la reforma radical de ciertos servicios públicos¹⁵⁴. Por otra parte, muchas reformas administrativas encontrarán la oposición de sectores externos a la propia administración, que se benefician directamente de las deficiencias de los servicios, y que lucharán por todos los medios para evitar que se produzcan¹⁵⁵.

152 V. los comentarios al respecto en el capítulo 17.

153 Muchas reformas administrativas en el sector comunicaciones no se han podido realizar por la oposición constante de los gremios de funcionarios. Como ejemplos, basta recordar la oposición de los gremios ante intentos de reforma de los servicios de telégrafos en los inicios del Gobierno del Presidente Caldera y la decisión de adscribir el servicio Telegráfico internacional a la Línea Aeropostal Venezolana (LAV) —empresa pública de transporte aéreo— por la posición asumida por el gremio de empleados de la antigua concesionaria de cables internacionales, también adoptada por el Gobierno del Presidente Caldera.

154 Será por ejemplo, el caso de los médicos contra el establecimiento del Servicio Nacional de Salud. Apoyarán la reforma del sector salud, siempre que no varíe la situación de privilegio del grupo médico que presta servicios en los diversos organismos públicos dispensadores de atención médica.

155 Es indudable, por ejemplo, que contra todo intento de reformar radicalmente el servicio de correos, lo cual exigiría el cumplimiento de la “exclusividad del Estado” en la prestación del mismo, tal como la Ley de Correos lo dispone (art. 1.º), lucharán las empresas privadas de distribución de correspondencia que en los últimos años han crecido a la sombra de las deficiencias de aquel servicio. Asimismo contra la integración de las policías en una Policía Nacional y la

Por tanto, la superación de los obstáculos políticos a la ejecución de la reforma administrativa por el apoyo mayoritario que el gobierno obtuvo en las Cámaras Legislativas en 1973, en realidad lo que produjo fue la apertura automática de otros frentes de oposición y reacción en el propio campo administrativo y en el sector privado, para cuya superación, toda una nueva estrategia y tácticas políticas debían desarrollarse, y que debían incidir en la propia reforma del órgano encargado de conducir la ejecución de la reforma administrativa¹⁵⁶.

prestación eficiente de servicios de seguridad, que exige la exclusividad del Estado, reaccionarán todas las empresas ilegales de “policías privadas” o “serenos” que en los últimos quince años se han desarrollado también a la sombra del descrédito y mal funcionamiento de las policías municipales. También, contra la prestación eficiente de los servicios de transporte urbano en una gran ciudad como Caracas, y que exige la unificación de los mismos en una sola empresa (pública o mixta), reaccionarán violentamente las múltiples empresas privadas de transporte colectivo que operan en la ciudad. Por último, y también como ejemplo, es indudable que la superación de las deficiencias de aquellos servicios públicos como la administración del tránsito terrestre (licencias, matriculación de vehículos, etc.), contará con la oposición de los gremios de “gestores” que operan en sentido paralelo para “suplir” las deficiencias de los servicios, en muchos casos, con la anuencia de muchos pequeños funcionarios. V. en este sentido, Freddy Vázquez Bucarito y Sálvano Briceño Matute, *La Contre-reforme Administrative au Venezuela (mimeografiado)*. *Seminaire de A.R. Brewer-Carías, Institut Internationale d'Administration Publique*. París (1972-1973).

- 156 En este sentido es de señalar, que la *planificación* de la reforma administrativa, si bien requiere del apoyo constante, del Presidente de la República, no es una actividad que en definitiva comprometa políticamente al Gobierno. Por ello la planificación de la reforma pudo hacerse entre 1969 y 1972 por la Comisión de Administración Pública, como organismo adscrito a CORDIPLAN, cuyo presidente tenía el rango de director general. Sin embargo, la ejecución de la reforma administrativa, en nuestro criterio, no se podría realizar adecuadamente por el mismo organismo, pues la situación de compromiso político del Gobierno es definitiva. Por ello, la ejecución de una reforma administrativa tendría que estar a cargo de un ministro —no de un Ministerio—, sea del ministro del sector para una reforma aislada, sea de un Ministro de Estado para la Reforma Administrativa, cuando se trata de un programa intersectorial como el contenido en la Acción de Gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez. En definitiva, la ejecución de un programa de reformas administrativas, como lo muestra las experiencias de administración comparada (por ejemplo, Francia e Italia a inicios de los años setenta), tiene que estar a cargo, necesariamente, de un miembro del Gabinete Ejecutivo, que pueda discutir y disentir con los ministros ante el Presidente de la República. En este sentido, en otro lugar hemos señalado que “el objetivo fundamental de una reforma administrativa incide sobre los servicios y métodos de los ministerios e institutos autónomos y, por tanto, sobre los poderes de decisión de los ministros y directores de esas entidades, quienes son los únicos que pueden dar las órdenes necesarias para que sus servicios realicen la reforma; sólo ellos pueden vencer las dudas y exigir la ejecución de sus órdenes. De ahí que sea indispensable colocar al frente de la reforma a un funcionario con rango de ministro, aunque esa sola jerarquía no es suficiente para poder implementar la reforma... El problema (de la ejecución de reformas administrativas) —aquí también— no es solo y simplemente de estudios e informes, sino de autoridad, y sólo él (el Presidente de la República) puede ejercerla sobre sus ministros. Para ello, debe contar con un organismo especializado, el de la reforma administrativa, a cargo de un alto funcionario con la misma categoría que los otros ministros y con la misma

posibilidad de defender sus propuestas en el Consejo de Ministros". V. Allan-R. Brewer-Carías, "Las Transformaciones de la Administración Pública para el Desarrollo", en *Revista de la Facultad de Derecho*. U. C. V., N° 41. Caracas, 1968, p. 40.

APÉNDICE AL CAPÍTULO 18

PERSPECTIVAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA 1974-1979

I. LA POLÍTICA DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA ACCIÓN DE GOBIERNO (1974-1979)

Sin lugar a dudas, puede decirse que la política de reforma administrativa (pp. 14 y ss. *) dentro de los objetivos de Transformación del Estado (pp. 8 y ss.), constituye uno de los aspectos centrales de la Acción de Gobierno propuesta por el Presidente C. A. Pérez en 1973. Hasta tal punto ello es así, que en muchos aspectos, expresamente, se supedita la realización de metas y transformaciones sectoriales en el campo económico y social, a una transformación previa de las instituciones administrativas a cuyo cargo están las actividades de los sectores: así se señala expresamente en el campo del sector de desarrollo industrial (p. 29), en el campo del sector salud (p. 61), en el campo del sector desarrollo urbano y vivienda (p. 68) y en el campo del sector de política exterior (p. 77). Se sigue así la misma orientación, en cuanto al carácter estratégico de la reforma de la Administración Pública, de lo expuesto en el IV Plan de la Nación, 1970-1974.

II. LA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS MINISTERIALES

A) PRESUPUESTOS DE UNA REFORMA

El aspecto central a tener presente en la reforma de la Administración Pública, cuando ella abarca aspectos macro-administrativos es que cualquier decisión que conlleve la creación, fusión o extinción de un Ministerio o de

* Las citas de páginas que se hacen a todo lo largo de este Apéndice se refieren a la publicación siguiente: Carlos Andrés Pérez, Acción de Gobierno, Caracas, 1973 (ed. 1/16), 80 pp.

un instituto autónomo, necesariamente tiene repercusiones en otros sectores de actividad pública distintos de aquél a cargo, básicamente, de la unidad administrativa afectada directamente. Por ello, medidas como las señaladas no deben tomarse aisladamente, sino que para ello al menos deben tenerse claras todas las repercusiones que comportan en otros sectores y en otras instituciones, así como las necesidades de reforma que provocarán en diferentes sectores. Esta “reacción en cadena” que va implícita en todo acto de reforma, debe preverse y eventualmente seguirse; lo que no puede es ignorarse y lo que no debe es dejarse de un lado. Los estudios y programas elaborados durante los últimos años por la Comisión de Administración Pública, en tal sentido, suministran un marco conceptual que permite tener una visión general, macro-administrativa, de la problemática de la Administración Pública venezolana en la década de los setenta; y dichos estudios e informes no deben dejar de utilizarse, sin que ello signifique que se tengan que seguir al pie de la letra las diversas propuestas de reforma formuladas con anterioridad.

B) LA REFORMA EN EL GRUPO DE SECTORES DE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN GENERAL

1. *Sector de Política Exterior*

La necesidad de la reforma del *Ministerio de Relaciones Exteriores* (p. 77), no sólo abarca aspectos de organización interna para la formulación de la política internacional de la República (p. e., creación de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores), sino que debe abarcar aspectos externos al sector de gran importancia y, en particular, los relativos a establecer o consolidar las relaciones entre este sector y el sector comercio, particularmente en lo que se refiere al Comercio Exterior. En otras palabras, debe definirse con precisión si el Instituto de Comercio Exterior, debe quedar adscrito al MRE o al Ministerio que tenga a su cargo el sector comercio (un Ministerio de Comercio o de Industria y Comercio, p. e.). En todo caso, ello depende de la política que se defina en relación a las exportaciones y a las industrias de exportación. Sin embargo, el hecho de que el ICE tenga relación con la política económica internacional no implica que necesariamente deba estar adscrito al MRE, pues las actividades mineras y de hidrocarburos tienen mayor vinculación con la política económica internacional, y no por ello se integran al MRE. Estimamos que deben establecerse en dicho Ministerio Oficinas de enlace con el sector comercio y el sector hidrocarburos (en el área de Comercio Exterior), pero dichas actividades deben dar origen a administraciones separadas.

2. *Sector de Política Interior*

No se definen expresamente en la Acción de Gobierno, políticas de reforma administrativa en este sector, pero indudablemente que el Ministerio de Relaciones Interiores requiere de urgentes reformas internas, y de quizá una que afecta campos macro-administrativos, con motivo de la creación de la Policía Nacional que prevé la Constitución (art. 136), en coordinación con

las policías estatales y municipales. La Policía Nacional, en este sentido, podría atribuirse a la Guardia Nacional (FAC) conforme a las motivaciones que dieron origen a la creación de esta Fuerza, y de acuerdo a las experiencias que muestra la administración comparada.

3. *Sector Defensa*

Con motivo de la creación de una Policía Nacional, como policía administrativa general y especial, serían necesarias reformas en el Ministerio de la Defensa para ajustar la asignación a las Fuerzas Armadas de Cooperación, como se ha señalado anteriormente, de funciones de la administración civil (policía).

4. *Sector Justicia*

La Acción Administrativa prevé en el Ministerio de Justicia reformas tendientes (pp. 9 y 10) a crear una Comisión Nacional de Reforma Legislativa, lo que implicaría definir claramente un programa de legislación y seguridad jurídica registral y notarial; la modernización de la legislación relativa al Poder Judicial, lo que implicaría redefinir los programas de Justicia y Cultos; y la transformación del régimen penitenciario, lo que implicaría la definición de un programa de defensa social en el cual se integrarían además las actividades de prevención del delito y Policía Judicial.

C) LA REFORMA EN EL GRUPO DE SECTORES DE DESARROLLO ECONÓMICO

5. *Sector de Desarrollo Industrial*

La Acción de Gobierno supedita, materialmente, la realización de la Nueva Política Industrial (pp. 25 y ss.) a la ejecución de transformaciones institucionales y administrativas en los organismos del sector (p. 29). En consecuencia, ante todo, parecería indispensable transformar el Ministerio de Fomento en un Ministerio de Industrias, en el cual se integrarían las actividades sectoriales de planificación del desarrollo industrial; las actividades de promoción y fomento industrial, vinculadas además al desarrollo tecnológico con fines industriales, por lo que le estaría adscrito el proyectado Blanco Nacional de Tecnología (pp. 30 y 72); las actividades de financiamiento industrial que exigirían una reorganización de la CVF, BTV y CONAFIN (pp. 28 y 3(1), y su integración en una organización tipo Holding, adscrita también al Ministerio de Industrias (de dicho “holding” dependerían los programas nacionales de financiamiento a la industria —BTV, CONAFIN y parte de la CVF— y los programas regionales de financiamiento y promoción industrial —parte de la CVG en la Región de Guayana, CORPOZULIA en la Región Zuliana, CORPOANDES en la Región de los Andes, CORPOCCIDENTE en la Región Centro-Occidental, CORPORIENTE en la Región Nor-Oriental, y parte de la CVF en las Regiones Central y Capital—. Esta organización tipo “holding” garantizaría la coherencia y racionalidad necesaria a la política de financiamiento industrial); las actividades de producción industrial o de administración de las industrias básicas del Estado (pp. 29 y 30), que podrían también integrarse en una organización tipo “holding” (p.

30), en la cual, participarían parte de la CVG (excluyendo lo relativo a la promoción del desarrollo estrictamente regional) y sus empresas industriales (SIDOR y EDELCA) o sus participaciones en ellas (ALCASA); las industrias dependientes de la CVF (Centrales Azucareros); y, eventualmente, las industrias petroquímicas (IVP) y de sal (ENSAL), a su vez con una organización piramidal.

6. *Sector Finanzas*

La reforma del Ministerio de Fomento y su conversión en un Ministerio de Industrias, implicaría la necesidad de integrar el sector finanzas en un Ministerio de Finanzas en sustitución del Ministerio de Hacienda, integrando en el mismo todos los programas de control e intervención financiera y crediticia: Superintendencias de Seguros y Cooperativas, actualmente adscritas al Ministerio de Fomento; Superintendencia de Bancos; Superintendencia de Entidades de Ahorro y Préstamo y Comisión Nacional de Valores, actualmente adscritas al Ministerio de Hacienda. La redefinición del sistema presupuestario y sus relaciones con el de planificación (pp. 11 y ss.), conducirían a crear una Oficina Central de Presupuesto a nivel de la Presidencia de la República, por lo que en el Ministerio de Finanzas habría que reorganizar las actividades del sistema financiero, y particularmente las relativas a los ingresos públicos (rentas) para asegurar la ejecución de la política fiscal (pp. 12 y ss.) y las relativas al control y racionalización del gasto público (p. 13), lo que daría origen, por ejemplo, al establecimiento de un sistema de contabilidad pública a nivel del Ejecutivo Nacional y de mecanismos adecuados para la administración del patrimonio nacional (bienes nacionales).

7. *Sector Comercio*

La reforma en el sector de Política Exterior, como se dijo, exigiría una redefinición del sector Comercio (exterior e interior) que, por otra parte, tiene una importancia creciente. En efecto, en el campo del sub-sector comercio exterior, la importancia del mismo deriva del nuevo modelo de crecimiento hacia fuera, de la consecuente política de promoción de exportaciones y fomento de las industrias de exportación, y de la participación de Venezuela en los procesos de integración económica latinoamericana y del Grupo Andino. En el campo del sub-sector de comercio interior, la importancia deriva de las crecientes actividades de protección al consumidor, control de precios y lucha contra la inflación. Se podría pensar entonces, en integrar todos estos programas en un Ministerio de Comercio al cual se transferirían los programas correspondientes del actual Ministerio de Fomento y del ICE, tal como lo ejemplifica la administración comparada, o integrarlos, junto con los programas del sector de desarrollo industrial, en un Ministerio de Industria y Comercio. Esta opción, en todo caso, estaría basada en motivaciones políticas de prioridad e importancia de ambos sectores y del impulso que quiera darse a ellos.

8. *Sector Turismo*

La reciente creación de la Corporación Nacional de Turismo, paralelo a la integración de las actividades del sector comercio en un Ministerio de Comercio, o la alternativa de un Ministerio de Industria y Comercio, exigiría la adscripción al correspondiente, de la referida Corporación. La importancia del sector turismo, en todo caso, actualmente no parecería tal como para dar lugar a la creación de un Ministerio especializado.

9. *Sector de Hidrocarburos y Minería*

En vista de la decisión vislumbrada de que la CVP rija en el futuro la industria petrolera (pp. 24 y 25), se exige la integración de las actividades industriales del Estado en estos sectores, en organizaciones tipo holding, dependientes del *Ministerio de Minas e Hidrocarburos*. En esta forma, la CVP se constituiría en la entidad matriz de un “holding” petrolero y de gas —lo que se permite por su propia Ley de creación— que integre las industrias de explotación petrolera, las industrias de explotación de gas, las actividades de distribución de los derivados del petróleo y la administración de la flota petrolera, cada una como empresa separada. Asimismo, en el supuesto de que se adelantase la reversión (p. 24), las diversas empresas nacionalizadas, integradas al “holding” señalado, también conservarían su individualidad. En el campo de la industria minera, las diversas empresas del Estado se integrarían también a un “holding” dirigido por la Corporación Venezolana de Minería, en proyecto. Por último, y en el área de las industrias petroquímicas, también en una organización tipo “holding”, deberían incorporarse al “holding” de industrias básicas del Estado, al cual se ha hecho referencia anteriormente, adscrito al Ministerio de Industrias o, en su defecto, tal como sucede en la actualidad, permanecer adscrito al Ministerio de Minas e Hidrocarburos. En todo caso, la importancia de las actividades en las industrias petroleras o mineras exigirán la reforma del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, de manera que pueda realmente gobernar, coordinar y controlar las actividades del sector, para lo cual la adscripción de los entes descentralizados al mismo deberá ser efectiva.

10. *Sector Desarrollo Agropecuario*

Para ejecutar la política de Reconstrucción de la Agricultura (p. 311 y ss.), uno de los pilares principales de la Acción de Gobierno, se impone la reforma institucional del sector (pp. 31 y 33). Para ello, el Ministerio de Agricultura y Cría podría transformarse en un a cargo únicamente del sector desarrollo agropecuario, o en un Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales, si se decide que debe tener a su cargo los sectores de desarrollo agropecuario y de recursos naturales renovables, como parece sugerir la Acción de Gobierno (p. 33).

En todo caso, y concretando el comentario al sector desarrollo agropecuario, el Ministerio respectivo tendría que tener a su cargo las labores de planificación del sector; las actividades de investigación y extensión agrícola y pecuaria (actualmente a cargo del MAC); las actividades de dotación de tierras e infraestructura, a través del IAN; las actividades del financiamiento

agropecuario, a través de una organización tipo “holding” que integraría al BAP y al BDA; y las actividades de comercialización y mercadeo agropecuario realizadas a través de la Corporación de Mercadeo Agrícola y de empresas como ADAGRO.

D) LA REFORMA EN EL GRUPO DE SECTORES DE DESARROLLO SOCIAL

11. *Sector de Promoción y Protección Social*

En el campo del sector de Promoción y Protección Social, que abarca los programas de protección social (menores, ancianos, etc.); bienestar y asistencia social (ayudas, nutrición, etc.); y promoción social (desarrollo de la comunidad, etc.), la Acción de Gobierno propone una serie de reformas, las cuales sin embargo, no integran totalmente el sector: promoción y protección del niño y la juventud, mediante el proyecto de crear un Ministerio de la Juventud (p. 54); bienestar y asistencia social, mediante el fortalecimiento de la Dirección de Bienestar Social y reorganización del Instituto Nacional de Nutrición (pág. 67); y promoción social, particularmente en las áreas marginales urbanas, mediante la reorganización de FUNDACOMUN (p. 20). Ahora bien, partiendo de la necesidad de estructurar una política social amplia tal como se plantea en la Acción de Gobierno (p. 54), parecería más adecuado dar coherencia a todo este sector, ya que todos sus programas están íntimamente vinculados y unidos, (no es posible concebir una política de la juventud aislada de los otros programas de desarrollo social) y crear un Ministerio de la Juventud “ampliado”, es decir, un *Ministerio de la Juventud y del Desarrollo Social* que integre todos los programas del sector señalados, y al cual se adscribirían el Instituto Nacional de Nutrición, el Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos, el CVN, el IND, FUNDACOMUN y todos los demás entes descentralizados que actúan en el sector.

12. *Sector de Desarrollo Cultural*

El sector de Desarrollo Cultural, también fue objeto de análisis institucional en la Acción de Gobierno (pp. 51 a 53), y una reorganización del INCI-BA debería conducir a su configuración como el organismo rector de la política de cultura popular. En este sentido, su adscripción al señalado Ministerio de la Juventud y del Desarrollo Social, parecería evidente.

13. *Sector de Asuntos Laborales y*

14. *Sector de Seguridad y Previsión Social*

La reforma proyectada en la Acción de Gobierno respecto del sector salud (pp. 61 y ss.), que se analizará más adelante, implicará necesariamente la reestructuración institucional de los organismos del sector Asuntos Laborales y del sector de Seguridad y Previsión Social, de manera de transformar el Ministerio de Trabajo en un Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social, es decir, en el órgano ministerial de adscripción del IVSS, transformado en una caja de Seguridad Social, y no como un organismo prestador de servicios

médicos (p. 61), y de los demás entes autónomos de Previsión Social, integrados todos en un sistema de Seguridad y Previsión Social.

15. *Sector Educación*

Otro de los Sectores centrales de la política definida en la Acción de Gobierno es el sector Educación (la Reforma Educacional, p. 41 y ss.), respecto del cual se prevén reformas legales y administrativas de importancia (p. 43). De acuerdo a ello, el Ministerio de Educación requeriría de una reestructuración global, en base a tres programas principales: el programa de docencia, en todas sus facetas, niveles y ciclos; el programa de educación superior y universitaria; y el programa de investigaciones científicas y tecnológicas (IVIC), este último vinculado estrechamente al sistema científico y tecnológico (planificación), y a los programas de desarrollo tecnológicos aplicados a la industria a los que se hizo referencia.

16. *Sector Salud*

En el campo del sector salud, el Ministerio de Sanidad convertido en un Ministerio de Salud, se integraría básicamente con dos programas: el programa de atención médica integrado en el Servicio Nacional de Salud, y el programa de saneamiento ambiental. La integración de los diversos programas de atención médica en un Servicio Nacional de Salud (pp. 61 y 62) implicaría, indudablemente, una reforma radical tanto del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social como del IVSS (página 61), quedando este último, como una caja de Seguridad Social, adscrito al Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social. Por otra parte, y aun cuando en la Acción de Gobierno se habla de un Servicio Nacional de Salud y Bienestar Social (SNSBS) (p. 61), consideramos que los programas de bienestar social que no formarían parte de las actividades de atención médica, deberían integrarse al sector de promoción y protección social, ya comentado, a cargo de un Ministerio de la Juventud y del Desarrollo Social, quedando el Ministerio de Salud, básicamente, para los programas de atención médica y saneamiento ambiental. De lo contrario, el volumen y magnitud de los problemas conexos con la integración y unificación de los programas de atención médica, producirían —en caso de estar integrados— el riesgo de minimizar los programas de bienestar social.

E) LA REFORMA EN EL GRUPO DE SECTORES DE DESARROLLO FÍSICO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL

17. *Sector de Recursos Naturales Renovables*

La reforma administrativa en el sector de Recursos Naturales Renovables está íntimamente relacionada con el proyecto de la Acción de Gobierno, de establecer un Ministerio de Recursos Naturales (p. 33) a cargo, tanto del sector de Desarrollo Agropecuario como del sector de Recursos Naturales Renovables. Sin embargo, los agudos problemas existentes en el sector de Desarrollo Agropecuario, así como los crecientes problemas derivados del aprovechamiento de los recursos hidráulicos, forestales y suelos, PLANTEAN

la disyuntiva —cuya decisión también es de importancia o prioridad política-sectorial— de crear un Ministerio de Recursos Naturales separado, a cargo del sector de Recursos Naturales Renovables, o integrado junto con el sector de Desarrollo Agropecuario, al Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales. Parecería, en todo caso, que por los problemas del sector de Desarrollo Agropecuario (la Reconstrucción de la Agricultura, pp. 21 y ss.), y los avances logrados en la definición de políticas de aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables, particularmente de los hidráulicos (COPLANARH), sería más aconsejable la creación de dos Ministerios separados. En este caso, el proyectado Instituto Nacional de Pesca (p. 38) quedaría adscrito al Ministerio de Recursos Naturales, junto con el recién creado Instituto Nacional de Parques y el Instituto de Riego, previsto en la Ley de Reforma Agraria. En todo caso, un Ministerio de Recursos Naturales como el señalado, se formaría con parte del MOP (Dirección General de Recursos Hidráulicos) y parte del MAC.

18. *Sector de Desarrollo Urbano y Vivienda*

En la Acción de Gobierno se prevé expresamente la reforma institucional del sector desarrollo urbano y vivienda (pp. 68 y ss.), lo cual llevaría a la creación de un *Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano*, conforme al proyecto ya elaborado que se integraría con parte del actual MOP (Dirección General de Desarrollo Urbano), y al cual estarían adscritos los institutos autónomos que operan en el sector: el DO, el INOS, los programas de vivienda de FUNDACOMUN y el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo.

19. *Sector transporte y*

20. *Sector comunicaciones*

Por último, en la Acción de Gobierno se hace una referencia a la reforma de los servicios de transporte y comunicaciones (Correos, Teléfonos y Telégrafos) (página 15), lo que, junto a la reformulación de los programas del actual MOP (dos de cuyas direcciones pasarían, como se ha visto, al Ministerio de Recursos Naturales y al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano), daría lugar antes que nada, a la integración administrativa de los mismos. El sector transporte en la actualidad está disperso en el MOP (Dirección General de Vialidad y CONAVIAL) y el Ministerio de Comunicaciones (Marina Mercante, Aviación Civil y Tránsito Terrestre), y su integración en un Ministerio del Transporte es un imperativo del progreso de los medios de transporte, siguiendo los esquemas que muestra, por otra parte, la administración comparada. A este Ministerio de Transportes, quedarían adscritos los diversos entes que prestan servicios en el sector (LAV, VIASA, Instituto del Aeropuerto de Maiquetía, CAVN) y, por ejemplo, la proyectada Administración (autónoma) del Transporte del Área Metropolitana de Caracas.

La integración del sector transporte, exigiría asimismo la integración administrativa del sector Comunicaciones. Sin embargo, en virtud de que la administración de este sector se realiza básicamente a través de administración descentralizada (CANTV) o se proyecta realizar por esta vía (Empresa

de Correos y de Telecomunicaciones), quizá no se justificaría la creación de un Ministerio de Comunicaciones separado, por lo que los sectores transporte y comunicaciones se integrarían en un Ministerio de Transporte y Comunicaciones con parte de lo que es actualmente el MOP y del Ministerio de Comunicaciones.

F. RESUMEN Y RECAPITULACIÓN PARA UNA REFORMA MINISTERIAL

Un esquema de reforma macro-administrativa a nivel ministerial como la esbozada, siguiendo las orientaciones generales de la Acción de Gobierno (1974-1979), podría dar lugar a una Administración Ministerial con los siguientes Despachos:

1. Ministerio de Relaciones Interiores (sector de relaciones políticas interiores).
2. Ministerio de Relaciones Exteriores (sector de relaciones políticas exteriores).
3. Ministerio de Defensa (sector defensa).
4. Ministerio de Justicia (sector justicia).
5. (Ministerio de Industria (sector de desarrollo industrial).
6. Ministerio de Comercio (sectores de comercio —interior y exterior— y turismo).
7. Ministerio de Finanzas (sector finanzas y sistema financiero).
8. Ministerio de Minas e Hidrocarburos (sector de minas e hidrocarburos).
9. Ministerio de Desarrollo Agropecuario (sector de desarrollo agropecuario).
10. Ministerio de la Juventud y del Desarrollo Social (sector de promoción y protección social y sector de desarrollo cultural).
11. Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social (sectores de asuntos laborales y de seguridad y previsión social).
12. Ministerio de Educación (sector de educación).
13. Ministerio de Salud (sector salud).
14. Ministerio de Recursos Naturales (sector de recursos naturales renovables).
15. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (sector de desarrollo urbano y vivienda).
16. Ministerio de los Transportes (sector transporte).
17. Ministerio de Comunicaciones (sector comunicaciones).

Esta fórmula de 17 Ministerios, podría reducirse a 14 Ministerios, integrándose los números 5 y 6 en un Ministerio de Industria y Comercio; los números 9 y 14 en un Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales, y los números 16 y 17 en un Ministerio de Transportes y Comunicaciones. En esta forma, el número de Ministerios podría no variar sustan-

cialmente respecto de los actuales. Sin embargo, el número de los Ministerios definitivamente no es lo importante; lo esencial es la reforma de la administración ministerial con criterio sectorial.

En todo caso, el esquema esbozado afectaría la estructura ministerial actual, particularmente, en los siguientes Ministerios: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Justicia, Ministerio de Fomento, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Agricultura y Cría, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de Comunicaciones.

En el esquema de 17 Ministerios, en efecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores pasaría parte de sus competencias al futuro Ministerio de Comercio (o al de Industria y Comercio); el Ministerio de Justicia pasaría parte de sus competencias al futuro Ministerio de la Juventud y del Desarrollo Social; el Ministerio de Fomento actual pasaría parte de sus competencias a la Presidencia de la República (estadísticas, al Ministerio de Finanzas (superintendencias), al Ministerio de los Transportes (tarifas), al Ministerio de Industrias y al Ministerio de Comercio (o al de Industria y Comercio) y por tanto desaparecería como tal; el Ministerio de Hacienda pasaría parte de sus competencias a la Presidencia de la República (presupuesto) y se reestructuraría con nuevos programas del sector finanzas y del sistema financiero en un Ministerio de Finanzas; el Ministerio de Agricultura y Cría también desaparecería como tal, y con parte de sus actuales competencias se estructuraría el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y el Ministerio de Recursos Naturales; el Ministerio de Trabajo asumiría además los programas del sector de seguridad y previsión social y se transformaría en un Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social; el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social pasaría parte de sus competencias al futuro Ministerio de la Juventud y del Desarrollo Social y se reestructuraría completamente en un Ministerio de Salud; el Ministerio de Obras Públicas desaparecería como tal, y con sus competencias se estructuraría el futuro Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, el futuro Ministerio de los Transportes y el Ministerio de Recursos Naturales; y el Ministerio de Comunicaciones pasaría parte de sus competencias al Ministerio de los Transportes.

III. LA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA (INSTITUTOS AUTÓNOMOS)

La reforma de la administración descentralizada que se prevé en la Acción de Gobierno (p. 14), en ningún caso puede realizarse aisladamente, sino que la misma está vinculada a la reforma ministerial. No pueden, racionalmente, reformarse los institutos autónomos sin una reforma previa de los Ministerios; y ésta, necesariamente, implica la reforma de aquéllos. No hay que olvidar que el crecimiento de la administración descentralizada en las últimas décadas se ha realizado en perjuicio de competencias y poderes de los Ministerios. En todo caso, no sólo se impone una redefinición sectorial de las tareas y funciones de los diversos entes descentralizados, sino básicamente, una adscripción ministerial adecuada, algunas de cuyas modalidades se han señalado (parte II), y una integración de muchos de ellos en organizaciones tipo "holding".

IV. LA REFORMA DE LOS ORGANISMOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

La reforma propuesta en la Acción de Gobierno en el campo de los sistemas de planificación y presupuesto (pp. 11 y ss.), no sólo exigirá reformar y reforzar las funciones de CORDIPLAN, sino crear a nivel presidencial una Oficina Central de Presupuesto y una Oficina Central de Estadísticas. Por ello, estas tres Oficinas, más la Comisión de Administración Pública (integrada a CORDIPLAN o como una Oficina Central de Reforma Administrativa, una vez ejecutada ésta), podrían integrarse en un nuevo Ministerio, el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República. En la misma forma, la reforma que está exigiendo la Secretaría General de la Presidencia, tanto por su importancia y por el papel, como la adscripción a la misma de la Oficina Central de Información y la Oficina Central de Personal, podrían dar lugar a la creación de otro Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República.

En relación con la reestructuración de los organismos de la Presidencia, por ejemplo, el sistema científico y tecnológico (dirigido por el CONICIT) (pp. 43 y 72) se adscribiría al Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia, al igual que el sistema de formación de funcionarios públicos (cuyo embrión sería la actual ENAP) a cargo de un Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública. Por su parte, al Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República, se adscribiría el sistema de control administrativo (denuncias, etc.).

V. LA REFORMA REGIONAL

En la Acción de Gobierno se hicieron especiales referencias a los aspectos de la regionalización administrativa (pp. 7 y 8), lo que significaría la profundización de la política de regionalización definida en los años anteriores. Ello requeriría una audaz política de desconcentración administrativa (p. 8), la reforma de las Corporaciones de desarrollo regional y la consolidación del sistema de planificación regional (páginas 7 y 8), y el inicio de un proceso de descentralización hacia las administraciones regionales y locales, lo que exigirá una reforma de la Administración municipal (pp. 9 y 1(1)). En todo caso, es de destacar que la consolidación de la reforma regional y la desconcentración de la Administración Nacional hacia las regiones, de manera que las decisiones sobre asuntos regionales se tomen a nivel de región, sólo podrá llevarse a cabo una vez realizada la reforma de la Administración Central (Ministerial) y descentralizada (Institutos Autónomos). De lo contrario, se correría el riesgo de reproducir a nivel regional, la ausencia de coordinación que se observa a nivel central, particularmente a nivel sectorial. Por eso hemos dicho en más de una oportunidad que la desconcentración regional implica previamente un proceso de “concentración” sectorial a nivel nacional.

VI. ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA

Una reforma como la planteada y sugerida por la Acción de Gobierno, tanto a nivel de la Administración Nacional Central (Organismos de la Presidencia de la República y Ministerios) como descentralizada (Institutos Autó-

nomos), así como a nivel de la Administración Regional (Corporaciones de Desarrollo Regional), implica necesariamente, la reforma de una multitud de leyes. Pero ello no implica, por supuesto, que se esté en presencia de una reforma legislativa solamente. El problema es un problema político y administrativo y la legislación es la forma de su solución y no su esencia. En todo caso, someterse a los procedimientos ordinarios de formación de las leyes en el Congreso, para reformar o dictar todas las leyes que un proceso como el esbozado requiere, no sólo haría el proceso sumamente lento, sino que se correría el riesgo de que el mismo no tuviera la uniformidad requerida debido a la aprobación aislada de cada ley o reforma legal en el Congreso. Por ello, siguiendo las experiencias de la Administración comparada, así como el precedente y la orientación definida en la Ley de Medidas Económicas de Urgencia, del 29 de junio de 1961, mediante una Ley Especial dictada de acuerdo a las previsiones de la Constitución (art. 190, ord. 8.º), se podría autorizar al Presidente de la República en Consejo de Ministros, para mediante Decretos dictados en virtud de la habilitación legislativa, realizar y ejecutar la reforma administrativa mediante la reforma de todas las leyes de organización que sea necesario, conforme a las orientaciones y bases que en la Ley Especial se establezcan. En esta forma, no sólo habría mayor celeridad en la ejecución de las reformas, sino la debida garantía de que ellas se realizarían conforme a un Plan General, cuyas bases y orientaciones serían las que se definirían en la Ley Especial. Esta, por otra parte, fue la solución sugerida en el IV Plan de la Nación 1970- 1974 (p. 179), por lo que sería de prever la material ausencia de oposición en el Congreso para la aprobación de la Ley Especial.

Pero la ejecución de una reforma administrativa, por el trabajo que implicaría su definitivo diseño y futura implementación, requeriría de un organismo con capacidad técnica que la elabore. Por ello, antes que eliminar la Comisión de Administración Pública (CAP) o integrada al Ministerio de Hacienda o a CORDIPLAN, como ha sido sugerido —lo que significaría el principio del fin de los intentos de ejecución de una reforma administrativa—, lo que habría que hacer es, realmente, reforzarla con suficientes recursos humanos y financieros y garantizarle la suficiente autonomía, de manera que se le permita un rápido diseño e implementación de los proyectos de reforma. Para ello, no sólo cuenta con un eficiente cuerpo de funcionarios, y un magnífico Programa de asesoramiento de las Naciones Unidas y de la OEA, sino fundamentalmente con una experiencia de más de quince años, y particularmente con los estudios que culminaron con la elaboración del Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional (Caracas, 1972, 2 vols.). Los criterios generales que guiaron la elaboración del referido Informe, podrían ser perfectamente acogidos, por no encontrarse en contradicción, en lo sustancial, con los criterios expuestos en materia de reforma administrativa en la Acción de Gobierno. Y ello, por otra parte, no podría ser de otro modo, debido al progreso de las ciencias administrativas en el mundo contemporáneo. Perder los trabajos realizados entre 1969 y 1972, al contrario, no sólo sería insensato, sino que volver a diseñar un esquema de reforma macroadministrativo, de nuevo, tomaría al menos otros tres años, y cuando se concluya ya sería muy tarde para ejecutarlo. En todo caso, y en relación con la

Comisión de Administración Pública, si bien hemos sugerido en otro lugar su integración al sistema de planificación y a CORDIPLAN, ello sólo debería tener lugar, una vez que la reforma administrativa se ejecute (lo que requerirá varios años), y no, evidentemente, antes de ejecutarla, pues de lo contrario se le quitaría al proceso de reforma su órgano motor.

Pero además, la ejecución de la reforma administrativa, tal como se promete en la Acción de Gobierno (1974-1979), debe tenerse muy en cuenta que no es, en absoluto, una labor meramente técnica. Al contrario, básicamente se trata de una labor esencialmente política, que requiere decisiones y ejecución políticas (recuérdese, por ejemplo, que el Presidente De Gaulle renunció en 1969, cuando no se acogió su principal proyecto de reforma administrativa: la reforma regional). Por ello, la Comisión de Administración Pública (CAP) no podría tener en el futuro, el mismo nivel que ha tenido en los últimos años, al menos en la etapa de ejecución de la reforma —el nivel actual es y fue suficiente para la etapa de planificar la reforma—. Al contrario, para la ejecución de la reforma, será indispensable que la decisión y conducción de dicho proceso la asuma el Presidente de la República a través de sus Ministros. Sólo el Presidente de la República y sus Ministros pueden ejecutar una reforma administrativa.

En esta forma, dos vías podría tomar el presidente para ejecutar la reforma: En primer lugar, encargar a varios de sus ministros del diseño e implantación de la reforma por sectores, sin nombrar a un ministro sin cartera para la coordinación del proceso, con lo que se correría el riesgo de realizar un proceso parcial, lesionando la falta de uniformidad que requerirían los programas, que como se ha visto, todos están interconexos. En segundo lugar, al responsabilizar a los ministros de la ejecución de la reforma administrativa en sus respectivos sectores, nombrar además un *Ministro de Estado para la Reforma Administrativa*, que tendría para sus funciones de diseño definitivo de los programas de reforma, como órgano de apoyo, a la Comisión de Administración Pública, y a quien se encargaría de dirigir, coordinar y asegurar la ejecución de la reforma, como órgano del Presidente de la República.

Los enemigos de la reforma administrativa (de dentro o de fuera de la Administración Pública) son muchos, y la única forma de contrarrestar y detener el paralelo proceso de contra-reforma administrativa que se generará necesariamente, será a través de decisiones políticas, en las cuales el Presidente de la República y el Consejo de Ministros tendrán la primera responsabilidad. Por ello, a través de un ministro —sea en cada sector o además con la ayuda de un ministro para la Reforma Administrativa (cuyo nombramiento sería temporal, mientras se ejecuta la reforma)—, y sólo a través de los ministros es que una reforma administrativa se podrá ejecutar tal como lo enseña la Administración comparada. La planificación de la reforma puede hacerse por cualquier organismo técnico sin nivel político; en cambio, la ejecución de la reforma exigirá de la autoridad de los ministros. ¡Que no se pretenda entonces ejecutar la reforma con organismos de planificación de la reforma! Al contrario, para ejecutar una reforma administrativa se exige colocar al frente de la misma a uno o varios ministros, como órganos del presidente, que como tales puedan sentarse en el Consejo de Ministros y discutir

y defender las propuestas ante los otros ministros. Se insiste, la ejecución de la reforma administrativa —no así la planificación de la misma— es una tarea esencialmente política, y como tal es que debe asumirse. De lo contrario, se estará en presencia de cambios de relativa importancia en estructuras administrativas, pero no de lo que se anuncia como “reforma administrativa” en la Acción de Gobierno 1974-1979.

Por otra parte, debe tenerse presente que uno de los elementos de contra-reforma de particular importancia es el que surge de la reacción frente al cambio de la propia organización administrativa y sus funcionarios. Por ello también la Administración comparada enseña que la ejecución de una reforma administrativa de importancia, sólo puede realizarse con éxito, al inicio de la administración de un nuevo Gobierno. La dificultad de ello está en que generalmente el nuevo Gobierno tiene que dedicar varios años a programar la reforma, y una vez que tiene listo el Plan, ya es demasiado tarde para ejecutarlo. En este sentido, existiendo suficientes estudios previos que no son incompatibles con las orientaciones establecidas en la Acción de Gobierno, el nuevo Gobierno tendría que asumir como tarea primordial de los primeros meses de su gestión, el diseño definitivo de los proyectos de reforma, de manera que de ser posible, la nueva estructura ministerial —al menos— comience a regir a partir del 1 de enero de 1975. Los ministros nombrados a partir de marzo de 1974 tendrían una responsabilidad adicional a la administración y gobierno de su Despacho Ministerial y esa sería la implementación de la reforma. Así, hasta cierto punto, los ministros sabrían que una reorganización ministerial se produciría a los nueve meses de ser nombrados, lo que contribuiría a evitar que las estructuras administrativas se rigidizaran y los convertiría en los entusiastas de la reforma. Recuérdese que si bien los ministros son la pieza esencial para la ejecución de una reforma administrativa, también pueden ser el principal obstáculo para ello. Sobre esto la administración comparada sólo tiene ejemplos.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que no hay que tener temor por las críticas que puedan, surgir momentáneamente —producto del movimiento de contra-reforma— por la creación de nuevos Ministerios, el aumento de su número o la designación de un ministro sin cartera para la reforma administrativa. Lo que hay que tener claro, al contrario, es que los Gobiernos que pasan a la historia son los que dejan nuevas instituciones (respecto de los hombres, como dijo Keynes, a la larga todos estaremos muertos), y por eso recordamos a la primera administración del Gobierno federal (que creó el Ministerio de Fomento en 1864), a la administración de Guzmán Blanco (que creó al Ministerio de Obras Públicas en 1874), a la administración del ministro R. Cárdenas (que reformó el régimen hacendístico en 1918), y a las administraciones de los años posteriores a 1936 hasta la década de los cuarenta (por la creación del Ministerio del Trabajo, del Ministerio de Comunicaciones o de la nacionalización de la Justicia, por ejemplo). En la década de los setenta, en todo caso, el Gobierno que pasará a la historia, será aquel que cambie la faz de Venezuela desde el punto de vista institucional, pues, insistentes, las Instituciones son las que quedan. Hoy todavía pretendemos administrar este país petrolero, con las instituciones que nos dieron los Gobiernos federal (1864), constructores de obras (1874) o de transición hacia el Estado

Social y Democrático (posteriores a 1936); el reto planteado, por tanto, en la década de los setenta, está en darle al país, no sólo una Administración adaptada a esta época, sino una Administración que sea capaz de garantizar la administración del futuro desarrollo y del aprovechamiento máximo de los beneficios de la industria petrolera. La única forma de administrar la abundancia con criterios de escasez, como lo ha prometido el Presidente de la República, sin embargo, es con una Nueva Administración, preparada y construida para ese objetivo, y ello será imposible con una Administración hecha, por retazos, para el despilfarro. El reto planteado, por tanto, no puede ser más evidente y dramático, y la única alternativa que debe haber ante él, es asumirlo, pero no con criterios de pasado, sino con criterios de futuro.

CUARTA PARTE.

EL DERECHO Y LOS CAMBIOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES

CAPÍTULO 19.

UN RÉGIMEN CLÁSICO. EL SISTEMA JURÍDICO VENEZOLANO

El derecho no es, definitivamente, un cuerpo de reglas de organización social que existen independientemente de los hombres, y que tienen un pretendido carácter imputable. Al contrario, el derecho no es más que un cuerpo de reglas de convivencia adoptadas por aquéllos y que pueden ser cambiadas por ellos. Sin embargo, ello es cierto, hay sociedades que han desarrollado más que otras la capacidad de cambiar sus leyes o la capacidad de utilizarlas como agentes de cambio.

En efecto, frente a las transformaciones que las realidades económicas y sociales han sufrido en el curso del presente siglo, es evidente que en algunos países el derecho no ha logrado adaptarse a las exigencias de los mismos, y frente a los futuros cambios que el proceso de desarrollo exige en sus estructuras económicas y sociales también resulta como evidente la inadecuación del derecho para provocarlos. El subdesarrollo, indudablemente, además de traer como consecuencia un subdesarrollo político y administrativo, origina un subdesarrollo jurídico.

En países en vías de desarrollo como los latinoamericanos, se plantea por tanto, además de todas las reformas que deben introducirse en las instituciones políticas y administrativas, la urgente necesidad de transformar el siste-

ma jurídico, no sólo para adaptarlo a los cambios ocurridos, sino para convertirlo también en un instrumento de cambio.

En efecto, hace muchos años que quedó en la historia de la sociología jurídica la tesis que veía en el derecho un mero resultado de comportamientos sociales, y que por tanto, apreciaba como inconcebible el que la ley pudiera provocar cambios en las sociedades, es decir, que se anticipara a las transformaciones¹. Por otra parte, puede decirse que también quedó en la historia jurídica la tesis marxista que concebía la ley o el orden jurídico como una mera superestructura —con las instituciones políticas y administrativas—, consecuencia de las estructuras económicas y sociales —propiedad de los medios de producción, lucha de clases—, y que admitía como imposible los cambios sociales a través de los cambios legislativos². Al contrario, insistimos, no sólo el derecho se adapta permanentemente a los cambios sociales y económicos³, sino que cada vez más está siendo utilizado como un efectivo instrumento para provocarlos⁴.

Frente al reto que plantea a las sociedades latinoamericanas el proceso de desarrollo y las transformaciones estructurales que conlleva, resulta por tanto indispensable no sólo preguntarse sobre el papel que al derecho corresponde jugar, como expresión de la organización de la sociedad materializada por el Estado, sino tratar de determinar cuál es su actual situación frente a las transformaciones que se han ido operando en las últimas décadas.

Frente al papel que corresponde jugar al Estado en su configuración como Estado Democrático y Social de Derecho⁵, indudablemente que debemos preguntarnos sobre el papel que ha jugado y debe jugar el sistema jurídico: ¿Ha sido el derecho y el sistema jurídico del país capaz no ya de provocar los cambios y las transformaciones de las estructuras, sino de siquiera amoldarse a las transformaciones que ha sufrido la realidad económica y social en Venezuela?.

Realmente, el sistema jurídico en Venezuela no ha sido capaz de amoldarse a ellas, y sigue, al contrario, aferrado a muchas de las concepciones decimonónicas que se importaron cuando comenzó a ser establecido. Por eso, la impresión que generalmente se tiene del derecho y del sistema jurídico como

-
- 1 Savigni, por ejemplo, al oponerse a las codificaciones napoleónicas, consideraba que el derecho “existía” y no se “hacía”. V. los comentarios de W. Friedmann. *Law in a changing society*, 1972, p. 19.
 - 2 Cfr. Yehezkel Dror, “Law and social change”, en Vilhelm Aubert (ed.), *Sociology of Law*, 1972, p. 92. Hoy en día los autores soviéticos reconocen la posibilidad de utilizar la ley para provocar cambios sociales e influenciar su curso. Cfr. Kechekyan, “Social Progress and Law”, en *Transactions of the third world Congress of Sociology*, 1956, Vol. 6, *cit.*, por Y. Dror, *loc. cit.*, p. 92.
 - 3 El libro más completo que refleja los cambios y transformaciones en el derecho de las sociedades contemporáneas sigue siendo el de W. Friedmann, *op. cit.*, 580 páginas.
 - 4 V. por ejemplo, Yehezkel Dror, “Law as a Tool of Directed Social Change: A Framework for Policymaking” (fotocopiado). January, 1970 (Prepared for publication in The American Behavioral Scientist. Spring, 1970).
 - 5 V. lo indicado en los capítulos 3 y 5.

una estructura estática, incapaz de amoldarse a las realidades y, por tanto, como, una estructura incapaz de provocar su transfiguración.

En efecto, el sistema jurídico venezolano comenzó a estructurarse como consecuencia de la consolidación del Estado Liberal de Derecho que, después de la Independencia, nuestra sociedad importó de las experiencias europeas⁶. La base del mismo era la propia de una sociedad liberal y de un Estado abstencionista, y de allí que muchas veces se convierta en un freno al desarrollo y que no esté preparado para impulsarlo ni para provocar los cambios que implica. En efecto, el Estado de Derecho que surge de la Revolución Francesa, tal como se dijo⁷, como Estado Liberal-Burgués de Derecho; era liberal porque tuvo su base sobre los principios del liberalismo político y del liberalismo económico, es decir, se trataba de un Estado fundamentado sobre un principio esencial: el respeto absoluto de unos derechos individuales, y particularmente de la libertad económica. El papel del Estado Liberal-Burgués de Derecho en esta forma, tenía por único objeto el proteger los derechos de los particulares, como derechos absolutos e ilimitados, y para ello, básicamente, no intervenía en la vida económica y social, sino para proteger esos derechos y libertades. Sin embargo, los cambios ocurridos en las sociedades contemporáneas nos sitúan hoy frente a un Estado Social de Derecho, muy lejos del Estado abstencionista del siglo pasado, cuyo centro de gravedad ha dejado de ser el solo respeto de los derechos individuales, tomando cada vez con mayor intensidad, las limitaciones a dichos derechos por razones de interés social; convertido hoy en un agente y actor del proceso de cambio económico-social. El Estado se ha transformado entonces de un mero espectador frente a la realidad económica y social, frente al dejar hacer y dejar pasar, en un provocador de las transformaciones que esas realidades han de sufrir.

En todo caso, y si bien el papel del Estado ha variado en el curso de los últimos cincuenta años, y se ha prestado particular atención a las transformaciones que deben realizarse en las estructuras económicas y sociales, es indudablemente poca la importancia que se ha atribuido a las instituciones jurídicas y su papel. Los juristas, en este sentido, han quedado ausentes de la problemática del desarrollo, y lo jurídico ha quedado al margen como un obstáculo estático e incómodo⁸. El problema a plantearse, sin embargo, es el de la posibilidad o capacidad de poder llevar un proceso de desarrollo y cambio, sin la intervención del derecho; ante lo cual resulta evidente que las transformaciones estructurales que deben realizarse no podrán tener lugar adecuadamente si no están debidamente regidas y reguladas mediante un sistema legislativo. Por ello, por ejemplo, los fracasos parciales de muchos procesos de desarrollo e inclusive de planificación en América Latina de la última década, han estado precisamente en que no se ha atendido adecuada-

6 V. lo indicado en el capítulo 6.

7 V. lo indicado en el capítulo 7.

8 *Cfr.* Carlos Mouchet, "Derecho, Desarrollo y Planificación", en *El Derecho* (Universidad Católica Argentina), tomo 44, N° 3.048, 25 de octubre de 1972, p. 5; Allan-R. Brewer-Carías, *Derecho y Desarrollo*. Caracas, 1971, p. 20.

mente la necesaria transformación del sistema jurídico-político, en paralelo a los intentos planificadores de la realidad económica y social. Se han definido planes y elaborado proyectos que han fracasado y que no hemos logrado ejecutar, precisamente porque paralelamente, no hemos dotado al Estado de los instrumentos jurídicos, de los cuerpos normativos y de las leyes, capaces de darle los medios para actuar como agente de transformación.

Dentro de un estudio de los aspectos institucionales del desarrollo, resulta entonces necesario e indispensable, hacer un análisis del sistema jurídico para poder precisar no sólo el alcance de su adaptabilidad a las transformaciones socioeconómicas sufridas por nuestras sociedades, sino los cambios que deben introducirse en el mismo para provocar y conducir dichas transformaciones. Al pretender hacer esto respecto de las instituciones jurídicas venezolanas, debemos previamente, sin embargo, trazar en grandes líneas las bases del sistema jurídico del país.

En los capítulos anteriores, al analizarse las instituciones políticas y las instituciones administrativas ante las exigencias del proceso de desarrollo, hemos hecho referencia a gran parte de las bases del derecho público venezolano (constitucional y administrativo); por ello, y sin perjuicio de insistir previamente en los rasgos resaltantes de nuestro sistema constitucional y administrativo, insistiremos particularmente sobre las bases que constituyen nuestro sistema de derecho privado⁹.

9 V. Allan-R. Brewer-Carías, "Venezuela", *International Encyclopedia of Comparative Law*, Vol. I. Hamburg, 1974. Una bibliografía sumaria sobre el sistema jurídico venezolano, puede resumirse como sigue:

1. *Bibliografías y colecciones (no oficiales) de Legislación y Jurisprudencia*: Arismendi, Alfredo, *Contribución a la bibliografía del Derecho Constitucional y su Historia*. Caracas, 1972; Blonval López, A., *Bibliografía Jurídica y Fiscal Venezolana*. Caracas, 1967, 2 volúmenes; *Boletín de la Biblioteca de los Tribunales del Distrito Federal* (Fundación Rojas Astudillo). Caracas, N° 5 (1955) y siguientes: (Bibliografía jurídica de Derecho Civil, Penal, Procesal, Administrativo, Minero, Internacional Público, del Trabajo, de Financiero, Mercantil, Internacional Privado, etc.); *Gaceta Legal*, Ramírez y Garay. Caracas, desde 1959; *Indicé de Legislación Vigente*, 3 volúmenes. Caracas, 1969-1971; *Jurisprudencia*, Ramírez y Garay. Caracas, desde 1951; Kummerow, Gert, *Introducción Bibliográfica a la Historia del Derecho y a la Etnología Jurídica (F-18, Venezuela)*, *Centre de Histoire et d'Etnologie Juridiques*. Bruselas, 1967.
2. *Derecho Constitucional y Administrativo*: Agudo Freitas, Raúl, *Esquema del Régimen Federal en Venezuela*. Caracas, 1957; Brewer-Carías, Allan-R., *El Régimen Jurídico-Administrativo de la Nacionalidad*. Caracas, 1965; Brewer-Carías, Allan-R., *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*. Caracas, 1964; Brewer-Carías, Allan-R., *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*. Caracas, 1968; Brewer-Carías, Allan-R., *La Expropiación por causa de utilidad pública o interés social*. Caracas, 1966; *Constitución de 1961 (La) y la Evolución Constitucional de Venezuela*, Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1971-1972, tomo I (2 volúmenes) Actas de la Comisión Redactora a del Proyecto; tomo II (2 volúmenes). *Forma de Estado. El Órgano Deliberante Regional* (por J. M. Casal Montbnun); Lares Martínez, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*. Caracas, 1963; Parra Aranguren, Gonzalo, *La Nacionalidad Venezolana Originaria*. Caracas, 1964, 2 volúmenes; Polanco A.,

-
- Tomás, *Derecho Administrativo Especial*. Caracas, 1959; Polanco A., Tomás, “La Administración Pública”, en *Anales de la Facultad de Derecho*. Caracas, 19512; Rodríguez Iturbe, José, *Iglesia y Estado en Venezuela*. Caracas, 1968; Ruggieri Parra, Pablo, *Elementos de Derecho Constitucional*. Caracas, 1957; Tovar Tamayo, Orlando, *Derecho Parlamentario*. Caracas, 1973; Wolf, Ernesto, *Derecho Constitucional Venezolano*, 2 volúmenes. Caracas, 1945.
3. *Historia del Derecho*: Bello Lozano, Humberto, *Historia de las Fuentes e Instituciones Jurídicas Venezolanas*. Caracas, 1966; Gil Fortoul, José, *Historia Constitucional de Venezuela*, 2 volúmenes. Caracas, 1953; Rangel Lamus, Amenodoro, Prólogo, *Código Civil en 1873* (Edición litográfica), Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1973; Ruggieri Parra, Pablo, *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, 2 volúmenes. Caracas, 1949; Ruggieri Parra, Pablo, *Derecho Constitucional, Estudio Histórico-Jurídico*. Caracas, 1953; Zuloaga, Nicomedes, “Datos Históricos sobre la Codificación en Venezuela”, *Revista del Ministerio de Justicia*. Caracas, año VII, 1959, Nº 29.
 4. *Derecho Privado*: Aguilar Gorrondona, José Luis, *Derecho Civil I, Personas*. Caracas, 1967; Aguilar Gorrondona, José Luis, *Derecho Civil IV, Contratos y Garantías*. Caracas, 1963, 3 volúmenes; Cristóbal Montes, Angel, *Estudios de Derecho Civil*. Caracas, 1970; Alfonso Guzmán, R., *Estudio Analítico de la Ley del Trabajo Venezolano*, 2 volúmenes. Caracas, 1967; Instituto de Derecho Privado, *Código Civil Venezolano Anotado y Concordado con artículos legislativos, doctrina y Jurisprudencia*, 3 volúmenes (artículos 1 a 65). Caracas, 1968-1970; Kummerow, Gert, *Manual de Bienes y Derechos Reales*. Caracas, 1972; Lazo, Oscar, *Código Civil de la República de Venezuela*. Caracas, 1962; Maduro Luyando, Eloy, *Curso de Obligaciones, Derecho Civil III*. Caracas, 1967; Sanojo, Luis, *Instituciones de Derecho Civil Venezolano*. Madrid, 1953, 4 volúmenes; Torres Rivero, Arturo Luis, *Derecho de Familia*. Caracas, 1967, 2 volúmenes.
 5. *Derecho Comercial*: Arcaya, Mariano. *Código de Comercio*. Caracas, 1967, 3 volúmenes; Goldschmidt, Roberto, *Curso de Derecho Mercantil*. Caracas, 1964; Goldschmidt, Roberto, *La Letra de Cambio y el Cheque en la Legislación Venezolana*. Caracas, 1963; Goldschmidt, Roberto, *La Reforma Parcial del Código de Comercio de 1955*. Caracas, 1955; Mármol, Hugo, *El Seguro de Vida*. Caracas, 1965; Mármol, Hugo, *Fundamentos del Seguro Terrestre*. Caracas, 1973; Pineda León, Pedro, *Principios de Derecho Mercantil*. Mérida, 1952.
 6. *Dirección del Estado en la Economía*: Brewer-Carías, Allan R., *El Control de las Actividades económicas del Estado en el Derecho Venezolano*. Caracas, 1969; Chen-Chi Yi y Martín Mateo, Ramón, *Aspectos Administrativos de la Planificación. El Sistema Venezolano*. Caracas, 1973; CORDIPLAN, *La Planificación en Venezuela. Normas Legales y Reglamentarias*. Caracas, 1973.
 7. *Propiedad Industrial y Derecho de Autor*: Goldschmidt, Roberto, *La Reforma del Derecho de Autor en Venezuela*. Caracas, 1958; Hung Vaillant, Francisco, *Algunos Aspectos de la Protección del Derecho de Autor en Venezuela*. Caracas, 1965; Hung Vaillant, Francisco, *Estudio sobre Derecho de Autor*. Caracas, 1968; Rondón de Sanso, Hildegard, *Manual Teórico-Práctico de Propiedad Industrial*. Caracas, 1966; Rondón de Sanso, Hildegard, *Patentes y Signos distintivos. Doctrina Administrativa y Jurisprudencia contencioso-administrativa*. Caracas, 1968; Sansó, Benito y Rondón de Sansó, Hildegard, *Estudios de Derecho Industrial*. Caracas, 1965; Uzcátegui Urdaneta, Mariano, *Inención y Patente de Invención en el Derecho Venezolano*. Caracas, 1965.
 8. *Derecho Procesal*: Arcaya, Mariano, *Código de Procedimiento Civil*. Caracas, 6 volúmenes; Bello Lozano, Humberto, *Derecho Procesal Civil*. Caracas, 1968, 2 Volúmenes; Bello Lozano, Humberto, *Pruebas*. Caracas, 1966; Borjas, Arminio, *Comentarios al Código de Procedimiento Civil Venezolano*. Caracas,

En efecto, Venezuela está configurada constitucionalmente como una República que “es para siempre e irrevocablemente libre e independiente de toda dominación o protección de potencia extranjera”¹⁰, según la expresión consagrada en los textos constitucionales desde que se produjo la independencia de España a comienzos del siglo XIX¹¹. Además, la República es un Estado Federal, pero en una forma peculiar, resultado de la transformación del Estado dividido en entidades territoriales autónomas según los moldes de la federación establecida desde 1811 y consolidada en 1864, y que funcionó políticamente hasta comienzos de este siglo; en el Estado de la actualidad, con creciente tendencia centralizadora¹². En todo caso, siendo Venezuela una Federación “en los términos consagrados en la Constitución”¹³, el territorio nacional se divide para los fines de su organización política en veinte Estados¹⁴, un Distrito Federal¹⁵, donde está situada la capital, Caracas¹⁶, los Territorios Federales¹⁷, y las Dependencias Federales constituidas por diversas islas en el Mar Caribe¹⁸.

De acuerdo a las previsiones de la Constitución, los Estados Federados son autónomos e iguales como entidades políticas¹⁹, aun cuando están obligados a mantener la integridad de la Nación y a cumplir y a hacer cumplir la Constitución Nacional y las leyes de la República. La configuración federal, sin embargo, confiere poderes propios a las diversas entidades territoriales (República, Estados Federados y Municipios) y toda interferencia o usurpación de funciones entre ellas es inconstitucional²⁰.

Aun cuando Venezuela es una Federación, sólo existe una y única nacionalidad venezolana. Se trata, por tanto, de una materia regulada por la Constitución, no existiendo nacionalidades en los Estados Federados. La fuente

1973, 6 volúmenes; Cuenca, Humberto, *Curso de Casación Civil*. Caracas, 1965; 2 volúmenes; Cuenca, Humberto, *Derecho Procesal Civil*. Caracas, 1965; Rengel-Romberg, Arístides, *Manual de Derecho Procesal Civil Venezolano*. Caracas, 1968.

9. *Derecho Internacional Privado*: Herrera Mendoza, Lorenzo, *Derecho Internacional Privado y Temas Conexos*. Caracas, 1960; Sánchez-Covisa, Joaquín, *La eficacia de las Sentencias Extranjeras de Divorcio*. Caracas, 1956; Sanso, Benito, *Estudio de Derecho Internacional Privado y de Derecho Comparado entre Italia y Venezuela*. Caracas, 1964.

10 Artículo 1.º de la Constitución.

11 V. lo indicado en el capítulo 6.

12 V. lo indicado en el capítulo 16.

13 Artículo 2.º de la Constitución.

14 V. artículo 9.º de la Constitución; la enumeración en nota Nº 51 del capítulo 16.

15 Regida por Ley Orgánica del 27 de julio de 1937.

16 Artículos 11 y 12 de la Constitución.

17 Los Territorios Federales Amazonas y Delta Amacuro se rigen por la Ley Orgánica de los Territorios Federales de 19 de septiembre de 1948.

18 Regidas por la Ley Orgánica de las Dependencias Federales de 18 de julio de 1937.

19 Artículo 16. V. lo indicado en el capítulo 16.

20 Artículo 118 de la Constitución

normativa de la nacionalidad es la propia Constitución, y la Ley de Naturalización²¹. Los extranjeros tienen los mismos derechos civiles que los venezolanos, con las limitaciones legales y carecen de derechos políticos²², estando regulada su actividad por la Ley de Extranjeros y por la Ley sobre actividades de los Extranjeros en Venezuela²³.

La adquisición de la nacionalidad está sometida a reglas distintas, según se trate de, la nacionalidad originaria o de la nacionalidad derivada. En la adquisición de la primera (por nacimiento), tienen aplicación los clásicos elementos del *jus soli* y del *jus sanguinis*. Las características del *jus soli* tienen vigencia absoluta en Venezuela, pues, sin excepción, son venezolanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la República²⁴ extendiéndose, inclusive, la noción de éste, a todos aquellos territorios que correspondían a la antigua Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política iniciada en 1811, aun cuando estén bajo la jurisdicción de otro Estado, siempre que la modificación del territorio no haya sido resultado de tratados válidamente celebrados por la República²⁵. En cuanto a la aplicación del *jus sanguinis*, deben distinguirse dos supuestos: en primer lugar, son venezolanos por nacimiento, automáticamente, los nacidos en territorio extranjero hijos de ambos padres venezolanos por nacimiento²⁶. Si uno sólo de los padres reúne esa condición, la nacionalidad originaria no surge automáticamente, sino que se obtiene cuando la persona interesada establece su residencia en el territorio de la República o declara su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana²⁷. En segundo lugar, cuando sólo alguno o ambos padres son venezolanos por naturalización (nacionalidad derivada), el interesado nacido en el extranjero, para adquirir la nacionalidad venezolana originaria, antes de cumplir los dieciocho años de edad, debe establecer su residencia en el territorio de la República y antes de cumplir los veinticinco años de edad, debe declarar su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana²⁸.

La adquisición de la nacionalidad venezolana derivada (por naturalización), se realiza por la obtención de la Carta de Naturaleza²⁹, la cual es de otorgamiento discrecional de parte del Estado. En cuanto a ello, gozan de facilidades especiales para obtenerla, los extranjeros que tengan por nacimiento la nacionalidad de España o de algún Estado latinoamericano³⁰.

La Constitución prevé además una forma especial de adquisición de la nacionalidad venezolana derivada, de otorgamiento obligatorio por el Estado,

21 Ley de 21 de julio de 1955

22 Artículo 45 de la Constitución.

23 Leyes de 31 de julio de 1937 y 29 de junio de 1942, respectivamente.

24 Artículo 35,1 de la Constitución.

25 Artículo 7.º de la Constitución.

26 Artículo 35,2 de la Constitución.

27 Artículo 35,3 de la Constitución.

28 Artículo 35,4 de la Constitución.

29 Artículo 36 de la Constitución.

30 Artículo 36 y Disposición Transitoria Tercera de la Constitución.

para la extranjera que casare con venezolano y para los extranjeros menores de edad hijos de venezolanos por naturalización o adoptados por venezolanos, bastando para la obtención la sola manifestación de voluntad del interesado y el cumplimiento de algunos requisitos de orden espacial y temporal³¹.

La nacionalidad venezolana se pierde por opción o adquisición voluntaria de otra nacionalidad o por anulación de la naturalización mediante sentencia judicial o por revocación administrativa³². La venezolana que casare con extranjero conserva su nacionalidad, a menos que declare su voluntad contraria y adquiera, según la ley nacional del marido, la nacionalidad de éste³³.

La división político territorial básica de la República, como Estado Federal, tal como se señaló, es en Estados Federados. Estos a su vez se dividen en Distritos y éstos en Municipios³⁴. En 1974 existían 187 Distritos y 711 Municipios, siendo competencia de los Estados la creación, supresión y organización de éstos³⁵. En el orden administrativo se consideran como personas públicas territoriales a la República, a los Estados y a las Municipalidades, existiendo estas últimas a nivel de los Distritos y no de los Municipios³⁶. La Constitución regula las Municipalidades como las unidades políticas, primarias y autónomas dentro de la organización nacional³⁷, las cuales se administran conforme a los principios del autogobierno local, permitiéndose la constitución de mancomunidades por servicios, lo cual se ha realizado en materia de planificación urbanística en el Area Metropolitana de Caracas³⁸.

De acuerdo a la configuración federal del Estado, la Constitución distingue órganos propios del Poder Nacional (Federal), del Poder de los Estados y del Poder Municipal. En el ámbito nacional, las funciones del Estado se distribuyen entre un Poder Legislativo Nacional, un Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Judicial, atribuidos respectivamente al Congreso, al Presidente de la República y demás órganos ejecutivos y a la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales de Justicia³⁹. Se prevé por tanto una distribución de funciones con rasgos de separación de poderes, aun cuando la Constitución expresamente exige la colaboración entre ellos en la realización de los fines del Estado⁴⁰.

Además de dichos órganos, y dotados de cierta autonomía funcional, en el ámbito nacional actúa la Procuraduría General de la República que tiene a su

31 Artículo 37.

32 Artículo 39 de la Constitución y Disposición Transitoria Tercera.

33 Artículo 38 de la Constitución.

34 V. lo indicado en el capítulo 16.

35 Artículo 17,2 de la Constitución.

36 V. lo indicado en el capítulo 16.

37 Artículo 25 de la Constitución.

38 Artículo 28 de la Constitución. V. lo indicado en el capítulo 16.

39 Títulos V, VI y VII de la Constitución. V. lo indicado en el capítulo 12.

40 Artículo 118.

cargo la representación judicial y extrajudicial de la República⁴¹, y el Consejo Supremo Electoral, que tiene a su cargo la conducción de los procesos electorales⁴². El control fiscal sobre la Administración pública se ejerce por un órgano auxiliar del Congreso, la Contraloría General de la República⁴³, y el Ministerio Público, por otro órgano con autonomía funcional: la Fiscalía General de la República⁴⁴. La Administración Pública Nacional está integrada por los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo, y se compone de órganos centralizados o descentralizados⁴⁵. En el ámbito de la Administración Central, los Ministerios⁴⁶ son los órganos principales de ejecución en los sectores de actividad pública, correspondiendo a diversas Oficinas Presidenciales, la operación de los principales sistemas administrativos y entre ellos el de Planificación⁴⁷.

El Presidente de la República, elegido cada cinco años por votación universal, directa y secreta mediante un escrutinio de mayoría relativa⁴⁸, es a la vez el Jefe del Estado y del Poder Ejecutivo Nacional (gobierno)⁴⁹. En tal sentido es la suprema autoridad en el gobierno y administración del Estado, y ejerce sus atribuciones en Consejo de Ministros o por órgano de los Ministros a quienes nombra y remueve⁵⁰. Entre sus principales atribuciones están: dirigir las relaciones internacionales de la República y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales; declarar el estado de emergencia; adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad del territorio y de su soberanía en caso de emergencia internacional; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; reglamentar las leyes; administrar la Hacienda Pública Nacional; negociar los empréstitos nacionales; celebrar contratos de interés nacional; nombrar y remover funcionarios públicos, y conceder indultos⁵¹. En todo caso, en el ejercicio de sus atribuciones el Presidente de la República está sujeto a la Constitución y a las leyes, por lo que su actividad es de rango sublegal⁵². Excepcionalmente, sin embargo, puede dictar Decretos con valor de ley o con igual rango que ella,

41 Artículos 200 y ss. de la Constitución; regida por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 20 de diciembre de 1965.

42 Artículo 113 de la Constitución; regido por la Ley Orgánica del Sufragio de 6 de septiembre de 1973.

43 Artículo 234 de la Constitución; regida por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional de 17 de marzo de 1961.

44 Artículos 218 y ss.; regida por la Ley Orgánica del Ministerio Público de 16 de septiembre de 1970.

45 V. lo indicado en los capítulos 14 y 15.

46 Artículos 193 y ss. de la Constitución, regidos por el Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950.

47 V. lo indicado en el capítulo 15.

48 Artículo 183 de la Constitución. V. lo indicado en el capítulo 8.

49 Artículo 181 de la Constitución.

50 Artículos 190,2 y 193 de la Constitución.

51 Artículo 190 de la Constitución.

52 Artículo 190,1 de la Constitución.

en casos específicos" de medidas extraordinarias en materias económicas y financieras y previamente habilitado por ley especial⁵³ o de suspensión o restricción de garantías y libertades constitucionales⁵⁴.

Los Ministros son los órganos directos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado. Son responsables de sus actos, aun cuando obren por orden expresa del Presidente de la República, y deben presentar al Congreso anualmente una Memoria razonada sobre la gestión de sus Despachos⁵⁵. Los Ministros tienen derecho de palabra en las Cámaras legislativas y en sus Comisiones⁵⁶ y están obligados a concurrir a ellas cuando sean llamados a informar o a contestar las interpelaciones que se les hagan⁵⁷. Además están sujetos al voto de censura de la Cámara de Diputados, en cuyo caso, y por voto calificado, ésta puede decidir la remoción del Ministro⁵⁸.

El Poder Legislativo Nacional se ejerce por el Congreso, integrado por dos Cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados⁵⁹. Los miembros de ambas Cámaras también son elegidos cada cinco años en la misma oportunidad de la elección presidencial, por votación universal, directa y secreta, mediante escrutinio de representación proporcional y listas bloqueadas⁶⁰. Fundamentalmente, corresponde al Congreso legislar sobre las materias de la competencia nacional y regular el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional, así como ejercer el control sobre la Administración pública⁶¹. Cada una de las Cámaras Legislativas tiene además sus funciones privativas, correspondiendo por ejemplo al Senado autorizar al Ejecutivo Nacional la realización de diversos actos administrativos y a la Cámara de Diputados iniciar la discusión de la Ley de Presupuestos⁶².

Las autoridades de los Estados Federados también se distribuyen según las funciones que realizan: el Poder Ejecutivo del Estado es ejercido por un Gobernador designado por el Presidente de la República, y quien actúa con el doble carácter de Jefe del Ejecutivo del Estado y de agente del Ejecutivo Nacional en el mismo⁶³. La elección popular de los Gobernadores está autorizada constitucionalmente pero no ha sido regulada por el Congreso⁶⁴. El Poder Legislativo del Estado es ejercido por una Asamblea Legislativa cuyos miembros son elegidos cada cinco años, por votación universal, directa y secreta y mediante escrutinio de representación proporcional por listas blo-

53 Artículo 190,8 de la Constitución.

54 Artículos 190,6 y 241 de la Constitución.

55 Artículo 193 de la Constitución.

56 Artículos 196 y 197 de la Constitución.

57 Artículo 199 de la Constitución.

58 Artículo 153,3 de la Constitución. V. lo indicado en el capítulo 12.

59 Artículo 138 de la Constitución.

60 Artículos 113, 148 y 151 de la Constitución. V. lo indicado en el capítulo 8.

61 Artículos 139 y 160 de la Constitución.

62 Artículos 150 y 153 de la Constitución.

63 Artículo 21 de la Constitución.

64 Artículo 22 de la Constitución.

queadas⁶⁵. No existe un Poder Judicial propio de los Estados, pues la justicia fue nacionalizada a partir de 1945, correspondiendo su administración sólo al Poder Nacional⁶⁶.

En el ámbito municipal, salvo en el Distrito Federal, el gobierno, administración y legislación de los intereses locales es ejercido por un Concejo Municipal en el ámbito de cada Distrito de la República, cuyos miembros, en número de siete, se eligen cada cinco años por votación universal, directa y secreta y mediante escrutinio de representación proporcional por listas bloqueadas⁶⁷. En el Distrito Federal, cuya municipalidad goza de autonomía, el gobierno y administración local corresponde a un Gobernador designado por el Presidente de la República y la legislación local a un Concejo Municipal, cuyos miembros son electos en la misma forma señalada por votación popular⁶⁸.

La Constitución venezolana es de las constituciones denominadas rígidas, y por tanto constituye el texto supremo del Estado, al cual están subordinados todos los actos de los poderes públicos y las actuaciones de los particulares. La vigencia entonces del principio de la supremacía constitucional y del principio de la legalidad, bases del Estado de Derecho, se garantiza por el establecimiento de amplios mecanismos de control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes y demás actos estatales.

El control de constitucionalidad de las leyes, se ejerce por dos métodos. Por una parte, mediante el control difuso que faculta a todo juez, cualquiera que sea su categoría, para declarar inaplicable una ley en un caso concreto, con efectos *inter partes*⁶⁹. Por otra parte, la Constitución regula además el control concentrado de la constitucionalidad atribuyendo a la Corte Suprema de Justicia competencia para declarar la nulidad de las leyes, con efectos *erga omnes* y *ex nunc*⁷⁰. Este último, que se ejerce mediante una acción popular sin requerimientos particulares sobre cualidad o tiempo, puede ejercerse también en relación a las leyes de los Estados, Ordenanzas Municipales, reglamentos del Presidente de la República y los actos de gobierno que éste puede dictar⁷¹.

A pesar de la constitución del Estado venezolano como una Federación, el ejercicio de la administración de justicia está reservado al Poder Nacional, quien lo ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales de la República. La Corte Suprema de Justicia, integrada por 15 Magistrados nombrados por el Congreso⁷², ejerce sus competencias de control de la constitucionalidad en Corte Plena, y las demás a través de sus tres Salas: Político-

65 Artículo 19 de la Constitución. V. lo indicado en los capítulos 8 y 16.

66 V. lo indicado en el capítulo 16.

67 V. lo indicado en los capítulos 8 y 16.

68 V. lo indicado en el capítulo 16.

69 Artículo 7 del Código de Procedimiento Civil de 4 de julio de 1916.

70 Artículo 215 de la Constitución.

71 Artículos 215,3 y 215,4 de la Constitución.

72 Artículo 214 de la Constitución.

Administrativa, de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo, y de Casación Penal, conforme a las regulaciones de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de la Ley Orgánica de la Corte de Casación⁷³.

Fundamentalmente, corresponde a la Sala Político-Administrativa, entre otras atribuciones, el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa⁷⁴; y a las dos Salas de Casación, el conocimiento de los recursos de casación como control de derecho de algunas sentencias. Puede decirse entonces, que el control de la legalidad lo ejerce la Corte Suprema de Justicia en todos los niveles: constitucionalidad de las leyes, legalidad de los actos administrativos y legalidad de las sentencias.

En cuanto a los Tribunales de la República, están regulados por la Ley Orgánica del Poder Judicial⁷⁵ y están divididos, por la competencia, en diversas jurisdicciones especiales: Tribunales Civiles, Tribunales Mercantiles, Tribunales Penales, Tribunales del Trabajo, Tribunales de Menores, Tribunales de Hacienda y Tribunales Militares. Los tribunales competentes en cada una de estas jurisdicciones especiales están dispuestos en orden jerárquico según la cuantía o la importancia de los procesos, en Juzgados de Municipio o Parroquia, de Distrito o Departamento, de Primera Instancia y en Cortes Superiores. En general, contra las sentencias de los Tribunales se admite el recurso de apelación ante el superior, no pudiendo un proceso tener más de dos instancias. Sólo respecto de las sentencias dictadas en segunda instancia por las Cortes Superiores es que se admite recurso de casación ante las Salas de la Corte Suprema de Justicia conforme al Código de Procedimiento Civil y al Código de Enjuiciamiento Criminal⁷⁶.

El nombramiento de los jueces está atribuido al Consejo de la Judicatura, organismo con cierta autonomía funcional a quien corresponde ejercer el control de la administración de justicia⁷⁷, cuyos miembros se designan por el Congreso y el Poder Ejecutivo, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Sin embargo, los jueces, en el ejercicio de sus funciones, son autónomos e independientes de los demás órganos de Poder Público⁷⁸.

La vigencia del Estado de Derecho en cuanto implica el sometimiento de la Administración Pública a la legalidad está garantizada por la consagración de la jurisdicción contencioso-administrativa, no como una jurisdicción distinta y separada de la jurisdicción ordinaria, sino integrada en el Poder Judicial. Esta jurisdicción que se ejerce por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y algunos Tribunales especializados como el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta y el Tribunal de la Carrera

73 Leyes de 2 de agosto de 1953 y de 18 de noviembre de 1959, respectivamente.

74 Artículo 206 de la Constitución. V. lo indicado en el capítulo 22.

75 Ley de 17 de febrero de 1970.

76 Código de 21 de enero de 1962.

77 Artículo 217 de la Constitución.

78 Artículo 205 de la Constitución.

Administrativa⁷⁹ tiene competencia para “anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”⁸⁰. En 1974 aun no se había dictada una ley reguladora de esta jurisdicción, por lo que los principios y normas que la conforman han ido siendo formulados por la Corte Suprema de Justicia, mediante la frecuente utilización, en sus decisiones, de los principios generales del derecho administrativo. En virtud de la ausencia de dicha regulación, y salvo lo previsto en leyes especiales, los procedimientos judiciales contencioso-administrativos se desarrollan en una sola instancia ante la Corte Suprema.

El Ministerio Público está bajo la dirección y responsabilidad de la Fiscalía General de la República, y tiene por objeto velar por la exacta observancia de la Constitución y de las leyes⁸¹. Este organismo, cuyo director lo designan las Cámaras Legislativas⁸², tiene a su cargo, particularmente las siguientes atribuciones: velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales; velar por la celeridad y buena marcha de la administración de justicia y porque en los Tribunales de la República se apliquen correctamente las leyes en los procesos penales y en los que estén interesados el orden público y las buenas costumbres; ejercer la acción penal en los casos en que para intentarla o proseguirla no fuere necesario instancia de parte, sin perjuicio de que el Tribunal proceda de oficio cuando lo determine la Ley; velar por el correcto cumplimiento de las leyes y la garantía de los derechos humanos en las cárceles y demás establecimientos de reclusión; e intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones⁸³. Estas amplias atribuciones desarrolladas por la Ley Orgánica del Ministerio Público,⁸⁴ configuran a este organismo además de en el Ministerio Público, en un ente con atribuciones similares a los de los *ombudsman* europeos⁸⁵.

En relación a las fuentes del sistema jurídico venezolano, no hay duda en considerar a la Constitución de 23 de enero de 1961, que es la número 25 que ha tenido la República desde 1811⁸⁶, en la fuente suprema del Derecho. Se trata de un texto de 252 artículos, al cual se le ha decretado una Enmienda

79 Regulados por la Ley de Impuesto sobre la Renta de 18 de diciembre de 1970 y por la Ley de Carrera Administrativa de 4 de septiembre de 1970.

80 Artículo 206 de la Constitución.

81 Artículo 218 de la Constitución.

82 Artículo 219 de la Constitución.

83 Artículo 220 de la Constitución.

84 Ley de 16 de septiembre de 1970.

85 V. lo indicado en el capítulo 21.

86 V. lo indicado en los capítulos 6 y ss.

núm. 1 el 11 de mayo de 1973. Su contenido es muy rico, respondiendo a las exigencias de un país en vías de desarrollo como Venezuela, y es un ejemplo del proceso de constitucionalización del derecho administrativo, característica de esta rama del derecho en el mundo contemporáneo. Especial referencia debe hacerse en este sentido, a la detallada regulación de los derechos económicos y sociales que el texto constitucional consagra⁸⁷, y que configuran al Estado Venezolano como un Estado Democrático y Social de Derecho.

La Legislación en el ámbito nacional, está formada por leyes orgánicas y leyes ordinarias, ocupando las primeras una jerarquía intermedia entre éstas y la Constitución⁸⁸. Las leyes emanan del Congreso conforme al procedimiento constitucional para la formación de las leyes⁸⁹, y se denominan Códigos las leyes que reúnen sistemáticamente las normas relativas a determinada materia. Aparte de los códigos fundamentales⁹⁰, la mayoría de la legislación no está codificada⁹¹.

Conforme a la configuración federal del Estado, en Venezuela existen tres órdenes de normas legales: las nacionales, las de los Estados y las municipales, dictadas en los respectivos ámbitos de competencias de las diversas entidades. Constitucionalmente, corresponde a la competencia de los Estados Federados todo aquello no atribuido al Poder Nacional o a las Municipalidades⁹²; sin embargo, la tendencia centralizadora en las últimas décadas ha sido tan pronunciada, que muy poco queda como competencia autónoma de los Estados, y al contrario, todas las leyes ordinarias y códigos son dictados por el Congreso de la República, a quien la Constitución ha reservado la legislación sobre una serie de materias específicas, así como sobre aquellas “que por su índole o naturaleza le correspondan”⁹³.

En Venezuela rige el principio del derecho escrito; por ello la costumbre se considera sólo como fuente auxiliar o subsidiaria de derecho, en ausencia

87 Artículos 72 a 109. V. lo indicado en el capítulo 21.

88 Artículo 163 de la Constitución.

89 Artículos 162 y ss.

90 Los principales Códigos que forman la Legislación Básica del país son: el Código Civil (13 de agosto de 1942), el Código de Comercio (26 de julio de 1955), el Código Penal (27 de junio de 1964), el Código de Enjuiciamiento Criminal (27 de enero de 1962), el Código de Procedimiento Civil (4 de julio de 1916), y el Código de Justicia Militar (27 de septiembre de 1945).

91 Las Leyes de mayor importancia, aparte de las citadas en otras partes de este capítulo son: la Ley del Trabajo (20 de julio de 1966); La Ley de Seguro Social (20 de julio de 1966); la Ley de Educación (4 de agosto de 1955); la Ley de Universidades; la Ley sobre Vagos y Maleantes (16 de agosto de 1956); las Leyes de Correos (12 de diciembre de 1958), Ferrocarriles (7 de agosto de 1957) y Telecomunicaciones (1 de agosto de 1940); la Ley de Archivos Nacionales (13 de julio de 1945); la Ley de Sanidad Nacional (7 de julio de 1942); la Ley de Estupefactivos (9 de agosto de 1934); la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones (15 de diciembre de 1964); la Ley de Tierras Baldías y Ejidos (9 de agosto de 1936); y las Leyes reguladoras del ejercicio de las profesiones liberales: Abogados, Medicina, Farmacia, Odontología, Ingeniería, Contaduría, Bioanálisis, Periodismo.

92 Artículo 17, 7. V. lo indicado en el capítulo 16.

93 Artículo 136,25. V. lo indicado en el capítulo 16.

de ley expresa, fundamentalmente en materia de usos mercantiles. En ningún caso se admite como fuente, la costumbre *contra legem*. La Jurisprudencia no tiene el carácter de fuente del Derecho, y en ausencia de ley escrita, el Código Civil considera a la analogía y a los principios generales del derecho como fuentes formales del derecho⁹⁴. En base a estos últimos, fundamentalmente en materia administrativa, la Corte Suprema de Justicia ha ido construyendo la teoría del derecho administrativo, en ausencia de legislación especial sobre procedimientos administrativos generales y sobre contencioso-administrativo.

Las leyes nacionales se publican en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* conforme lo exige la Ley de Publicaciones Oficiales⁹⁵, la cual se edita desde 1872; las leyes de los Estados, en las Gacetas Oficiales de dichas entidades, y las Ordenanzas Municipales, en las respectivas Gacetas Municipales⁹⁶.

El proceso de codificación del derecho privado en Venezuela puede decirse que se inicia tardíamente, motivado por las guerras de independencia y las guerras internas que se sucedieron en el país durante todo el siglo pasado. Por ello, a pesar de la declaración de independencia de España a partir de 1810, las normas fundamentales sobre el Derecho Privado que rigieron a la República hasta 1863, fueron, conforme a la Ley de 13 de Mayo de 1825 del Congreso de Colombia, las dictadas por el Gobierno español hasta 1808 y que estaban en observancia en el territorio de la Gran Colombia; las Leyes de la Recopilación de Indias, las de la Nueva Recopilación de Castillas y las Leyes de las Siete Partidas⁹⁷.

El 28 de octubre de 1862 se dictó el primer Código Civil, que estuvo inspirado fundamentalmente en el Código Civil de Chile de 1857, obra del venezolano Andrés Bello. Este Código, sin embargo, tuvo una corta vigencia

94 Artículo 4.

95 Ley de 22 de julio de 1941. Por ello, las fechas de Leyes citadas en este capítulo se refieren a la fecha de publicación, oportunidad en que se consideran promulgadas y entran en vigencia (artículo 171 de la Constitución).

96 Las más importantes colecciones oficiales legislativas son: la colección "*Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estatutos Unidos de Venezuela*", Caracas, 1942-1944, que recoge, en 18 tomos, todos los textos legales dictados desde 1811 hasta la fecha de publicación; la *Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela*, publicada en 1874 y en 1964, y que contiene en 76 tomos, la Legislación dictada desde 1830 a 1954; la *Compilación Legislativa de Venezuela*, que contiene (Vol. I a III) la Legislación vigente hasta 1949 y a partir del tomo IV (1950-1951), Anuarios de Legislación hasta el Vol. VIII (1960-1961), y los *Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de Venezuela*, publicado en 9 volúmenes entre 1924 y 1956. Algunas decisiones de la Corte Suprema de Justicia se publican en la *Gaceta Oficial de la República*, y todas se publicaron en las *Memorias* de la Corte Federal y de Casación a partir de 1876 hasta 1949, y en la *Gaceta Forense*, Primera etapa (1949- 1953) y Segunda etapa a partir de 1953 hasta la fecha. Las decisiones de los Tribunales normalmente no se publican sino en los respectivos expedientes de los Tribunales. Resúmenes de las más importantes se recopilan y publican por el Ministerio de Justicia, Instituto de Codificación y Jurisprudencia, en los volúmenes de "*Jurisprudencia de los Tribunales de la República*", a partir de 1950.

97 V. los comentarios en el capítulo 6.

por efecto de las guerras civiles o federales, que ocurrieron en el país en esos años. En 1867 se sancionó entonces un nuevo Código Civil, esta vez inspirado en el Código Civil español vigente en ese año, el cual rigió hasta 1873. En este año se promulgó un nuevo Código Civil, cuyo modelo fue en esta oportunidad el Código italiano, y que marca un paso singular en la evolución legislativa venezolana, pues conforme al régimen político liberal de la época, se estableció la completa secularización del matrimonio y del Registro Civil y se reguló, particularmente, el régimen de las sucesiones⁹⁸. El Código sufrió otra serie de reformas entre las cuales deben destacarse las de 1881 y 1922. Por último, el Código Civil de 13 de agosto de 1942, aun vigente, marca una etapa fundamental en la evolución legislativa venezolana, pues incorpora a la misma las modernas teorías que, sobre todo en el campo social, requerían aplicación en virtud del desarrollo del país. Dicho Código, en este sentido, introdujo innovaciones muy importantes en materia de matrimonio, filiación, patria potestad, propiedad y sucesiones. En materia de obligaciones también introdujo importantes reformas, inspiradas en su mayoría, en el Proyecto Franco-Italiano de las Obligaciones. Las disposiciones del Código Civil en todo caso, han venido siendo modificadas o ampliadas en su aplicación a ciertas áreas de interés social: tal es el caso por ejemplo, de los arrendamientos urbanos, regulados por la Ley de Regulación de Alquileres y de los arrendamientos rurales, regulados por la Ley de Reforma Agraria, que han limitado considerablemente la autonomía de la voluntad⁹⁹.

En el campo mercantil, el primer Código de Comercio data del 15 de febrero de 1862, el cual fue reemplazado por el del 29 de agosto del mismo año. Posteriormente, el 20 de febrero de 1873 se dictó un nuevo Código de Comercio que tuvo por modelo básicamente al Código francés, aun cuando pueden notarse otras influencias, como las del Código de Comercio español de 1829, del Código italiano de 1865 y de algunas leyes alemanas e inglesas. El Código de 1873 se sustituye por el dictado el 8 de abril de 1904, el cual también se orienta por distintas fuentes de inspiración; francesas, especialmente en materia de derecho marítimo y de quiebra; alemanas, en lo relativo al derecho de retención; españolas y latinoamericanas, particularmente chilenas, en lo que respecta al transporte, seguros y pagaré. En materia de actos de comercio, sociedades mercantiles, cheque y atraso, ese Código tiene una influencia decisiva del Código italiano de 1882. En 1919 se produce una reforma del Código de 1904 que modifica sustancialmente el derecho cambiario, acogiendo las propuestas del Proyecto de La Haya de 1912, y que recibe nuevas influencias del Código italiano de 1882. Con posterioridad, el Código fue sometido a algunas reformas parciales en 1938, 1942 y 1945, siendo la más importante la última de 1955.

Tratándose de un sistema de derecho escrito, la principal fuente directa del sistema de Derecho Civil es el Código de 1942 y las leyes especiales que se han dictado para complementarlo en algunos aspectos particulares. Básicamente, y en contraste con el papel preponderante del Estado en la econo-

98 V. los comentarios en el capítulo 6.

99 Leyes de 1 de agosto de 1960 y 5 de noviembre de 1960, respectivamente.

mía en virtud de las radicales transformaciones que ha sufrido el país desde 1936, la regulación del derecho privado continúa siendo en general de contenido liberal, donde la autonomía de la voluntad y los derechos de la persona, entre éstos el de propiedad, tiene la primera importancia. En la actualidad, el Derecho Civil venezolano abarca las siguientes instituciones: las personas; la familia, tanto en sus relaciones personales como patrimoniales; y el patrimonio, o sea, el conjunto de relaciones jurídicas activas (derechos) y pasivas (deberes) apreciables en dinero, que corresponden a un sujeto, y que puede descomponerse en derecho-s reales, derechos de crédito o personales o de las obligaciones, y la sucesión hereditaria.

En cuanto a las personas se considera tales a todo ente susceptible de ser titular de derechos y obligaciones jurídicos, y puede tratarse de personas naturales o personas morales. El Código Civil reconoce dentro de las personas morales, además de las personas públicas territoriales (República, Estados Federados y Municipalidades), a los establecimientos públicos o personas morales de carácter público.

La capacidad es la aptitud de una persona para ser titular de derechos y obligaciones jurídicos, y se distingue la capacidad de obrar, como la aptitud para realizar con eficacia jurídica un determinado acto, lo que ocurre en general, con la mayoría, a los 21 años.

La intervención del Estado en relación a la determinación de la identidad de las personas y por tanto, de su capacidad, ha llevado al establecimiento de la identificación obligatoria desde 1941¹⁰⁰.

En cuanto a la familia, el Derecho Civil venezolano la regula como sistema patriarcal y monogámico. La Constitución, por su parte, la considera como la célula fundamental del Estado, y por tanto, éste debe velar por su mejoramiento tanto moral como económico¹⁰¹. El Código Civil en esta forma, regula particularmente el parentesco, el matrimonio, la filiación, la adopción, la patria potestad, la educación y los alimentos, la tutela y la emancipación, la interdicción y la inhabilitación, y el registro civil. Estas normas han sido complementadas o modificadas por una legislación especial de protección de la institución familiar compuesta por la Ley de Protección Familiar, la Ley del delito de violación de los derechos alimentarios del menor y la Ley de Adopción¹⁰².

En cuanto al régimen matrimonial, éste es monogámico. En él se presume la existencia de comunidad de bienes, salvo convención en contrario derivada de las capitulaciones matrimoniales, correspondiendo al marido la administración de la comunidad conyugal. Los menores pueden contraer matrimonio con el consentimiento paterno siempre que tengan, el hombre más de 14 años y la mujer más de 12. La mujer mayor de 18 años, no necesita dicho

100 V. Ley Orgánica de Identificación de 26 de agosto de 1971.

101 Artículo 73.

102 Leyes de 22 de diciembre de 1961, de 20 de agosto de 1959 y de 20 de julio de 1972.

consentimiento. El matrimonio válido puede disolverse por divorcio, mediante causas únicas y taxativas¹⁰³.

La obligación de indemnizar y de pagar daños y perjuicios surge de las diversas fuentes de las obligaciones: contratos, gestión de negocios, pago de lo indebido, enriquecimiento sin causa, hecho ilícito y la ley. En cuanto a los hechos ilícitos, el Código Civil establece expresamente la obligación de reparar el daño causado a otro, cuando se ha producido con intención, por negligencia o por imprudencia, o excediendo, en el ejercicio de su derecho, los límites fijados por la buena fe o por el objeto en vista del cual le ha sido conferido ese derecho¹⁰⁴. El régimen del Código Civil ha sido completado en algunas leyes especiales como la Ley del Tránsito Terrestre y la Ley de Aviación Civil¹⁰⁵.

La Constitución garantiza el derecho de propiedad¹⁰⁶, concebido en el Código Civil como el derecho de usar, gozar y disponer de una cosa de manera exclusiva, con las obligaciones y restricciones establecidas en la Ley¹⁰⁷. Sin embargo, la propiedad no es un derecho irrestricto conforme a la filosofía del liberalismo tradicional, sino que tiene una función social que cumplir¹⁰⁸, por lo que queda limitada por las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la Ley por causa de utilidad pública o de interés social. En este sentido no sólo se consagra en la Constitución la potestad expropiatoria del Estado por causa de utilidad pública o de interés social, mediando sentencia firme y pago de justa indemnización¹⁰⁹, sino que además se han establecido una serie sucesiva de limitaciones a la propiedad, fundamentalmente por razones de interés social¹¹⁰.

Dentro de las maneras de adquirir y transmitir la propiedad y demás derechos, el Código Civil regula las sucesiones, las cuales pueden ser testamenta-

103 Artículo 185 del Código Civil.

104 Artículo 1.185 del Código Civil.

105 Leyes de 26 de junio de 1962 y de 9 de junio de 1955.

106 Artículo 99.

107 Artículo 545.

108 Artículo 99 de la Constitución. V. lo indicado en el capítulo 21.

109 Artículo 101 de la Constitución y Ley de expropiación por causa de utilidad pública o social de 6 de noviembre de 1947. V. lo indicado en el capítulo 20.

110 Ley de Propiedad Horizontal (14 de octubre de 1955; Ley de Venta de Parcelas (9 de diciembre de 1960); Ley de Ventas con reserva de dominio (7 de enero de 1959); Ley Forestal, de Suelos y Aguas (26 de enero de 1966); Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y obras artísticas de la Nación (16 de agosto de 1945). En particular, por ejemplo, la Constitución declara al régimen latifundista contrario al interés social (artículo 105), por lo que la Ley de Reforma Agraria (5 de noviembre de 1960) ha dispuesto lo conducente a su eliminación. En cuanto a la transmisión de la propiedad, una serie sucesiva de registros han ido exigiéndose, según el tipo de bienes: Registro inmobiliario (Ley de Registro Público, 16 de mayo de 1961); Registro de la Propiedad Industrial (Ley de 14 de octubre de 1955); Registro del Derecho de Autor (Ley de 3 de enero de 1963); Registro de la Marina Mercante (Ley de Navegación de 9 de agosto de 1944); Registro de Aeronaves (Ley de Aviación Civil, 9 de junio de 1955); y Registro de Vehículos (Ley de Tránsito Terrestre de 26 de junio de 1962).

rias o intestadas. Por vía de testamento, el causante goza de la libertad de disposición de sus bienes, dejando a salvo la parte denominada “legítima”, que constituye la cuota parte de la herencia que se debe en plena propiedad a los descendientes, a los ascendientes y al cónyuge sobreviviente que no esté separado legalmente de bienes¹¹¹. Dicha legítima, en el caso de los descendientes, ascendientes y cónyuge es igual a la mitad de sus derechos en la sucesión intestada.

En cuanto a las sucesiones intestadas, el Código Civil regula la capacidad de suceder, la representación y el orden de suceder, en el cual se incluyen tanto los descendientes legítimos como los naturales, aun cuando con derechos diversos. Las sucesiones están gravadas en una proporción que ha ido en aumento¹¹².

En relación a las instituciones del Derecho Mercantil, éste rige las obligaciones y derechos de los comerciantes en sus obligaciones mercantiles, y los actos de comercio, aun cuando sean ejecutados por no comerciantes¹¹³. Las fuentes del Derecho Mercantil están compuestas, en primer lugar, por el Código de Comercio¹¹⁴ y las Leyes mercantiles especiales; en segundo lugar, por 1.ª costumbre mercantil especial o general de la República o de las localidades, que sean practicadas por largo tiempo; y en tercer lugar, por la analogía en el orden siguiente: normas del propio Código de Comercio, normas de leyes mercantiles especiales y normas del Código Civil.

Diversas leyes especiales se han ido dictando en los últimos años, con motivo de la intervención del Estado en la vida económica, y particularmente deben destacarse en el campo mercantil, la Ley General de Bancos y otros institutos de crédito, la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros, la Ley sobre Fideicomisos, la Ley de Bancos Hipotecarios Urbanos, la Ley sobre Propaganda Comercial, y la Ley de Almacenes Generales de Depósito¹¹⁵.

El Derecho Mercantil distingue dos grupos de actos de comercio: los actos objetivos y los actos subjetivos de comercio. Se consideran actos objetivos de comercio¹¹⁶ en sentido absoluto, aquellos cuyo carácter mercantil es independiente del sujeto que los realiza o del fin al que están dirigidos o de la forma particular de su ejercicio o de la relación a que estén subordinados. Tal es el caso, por ejemplo, de la letra de cambio, los actos de derecho marítimo y las operaciones de bolsa. Se distinguen, además, algunos actos objetivos de comercio, pero en sentido relativo. Estos son de tres clases: los actos que son mercantiles en razón del intento especulativo del sujeto que los realiza, tales como la compra, permuta, arrendamiento de bienes muebles con ánimo de

111 Artículo 883 del Código Civil.

112 Ley de Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás ramos conexos de 30 de diciembre de 1966.

113 Artículo 1.º del Código de Comercio.

114 De fecha 26 de julio de 1955.

115 Leyes de 30 de diciembre de 1970; 9 de julio de 1965; 7 de agosto de 1956; 20 de julio de 1958; 6 de septiembre de 1944; y 7 de noviembre de 1936.

116 Artículo 2 del Código de Comercio.

revenderlos, permutarlos o subarrendarlos en la misma forma o en otra distinta; los actos cuya comerciabilidad resulta de la forma particular de su ejercicio, tales como los de las empresas editoras, tipográficas o de librerías; y los actos que son mercantiles en razón de otro acto principal, como por ejemplo, el mandato comercial y la comisión¹¹⁷.

Por otra parte, los actos subjetivos de comercio son cualesquiera otros contratos y obligaciones de los comerciantes, si no resulta lo contrario del acto mismo y si tales contratos y obligaciones no son de carácter esencialmente civil¹¹⁸.

En la legislación mercantil venezolana, se consideran como comerciantes los que teniendo capacidad para contratar, hacen del comercio su profesión habitual¹¹⁹; considerándose por supuesto, a las sociedades o compañías mercantiles, como comerciantes.

El concepto de sociedad está determinado en el artículo 1.649 del Código Civil y requiere que dos o más personas convengan en contribuir, cada una con la propiedad o el uso de las cosas o con su propia industria, a la realización de un fin económico común. En este sentido, se entiende por sociedades mercantiles o de comercio, aquellas que tienen por objeto uno o más actos de comercio¹²⁰, las cuales pueden tener cuatro formas: sociedades de responsabilidad limitada, sociedades anónimas, sociedades en comandita y sociedades en nombre colectivo. Dentro de las sociedades anónimas deben destacarse las denominadas Empresas Multinacionales en el contexto del Acuerdo Subregional de integración económica del Área Andina¹²¹ del cual es miembro Venezuela, y que sólo son aquellas empresas domiciliadas y constituidas en alguno de los países de la subregión; de capital subregional mayoritario reflejado en la dirección de la empresa aportado por inversionistas nacionales de al menos dos países miembros, y en el cual no puede haber una participación de inversión extranjera mayor al 40 por 100; y que tienen interés subregional¹²².

Por último, debe señalarse que el régimen de las sociedades comerciales ha sido afectado por las regulaciones relativas al mercado de capitales¹²³.

La legislación venezolana en materia de letra de cambio, fundamentalmente, sigue al Proyecto de La Haya de 1912. En esta forma, se estima que todo lo concerniente a la letra de cambio, como se dijo, constituye acto de

117 Artículo 2,4 del Código de Comercio.

118 Artículo 3 del Código de Comercio.

119 Artículo 10 del Código de Comercio.

120 Artículo 200 del Código de Comercio.

121 El Acuerdo de Cartagena y las Decisiones más importantes de la Comisión entraron en vigencia el 1 de enero de 1974 según Ley de 1 de noviembre de 1973.

122 V. Decisión N° 46 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena sobre el Régimen Uniforme de las empresas multinacionales, en *Gaceta Oficial* N° 1.620, extraordinario de 1 de noviembre de 1973.

123 V. la Ley del Mercado de Capitales de 31 de enero de 1973.

comercio, aun cuando sea realizada entre no comerciantes¹²⁴. En relación al derecho sobre el cheque, debe señalarse que el Código de Comercio contiene muy pocas disposiciones sobre el mismo. En todo caso, se lo considera como una orden de pago, y guarda algunas afinidades con la letra de cambio.

Las normas reguladoras de la quiebra están contenidas en el propio Código de Comercio, aun cuando algunas leyes especiales regulan los efectos de la quiebra de ciertas empresas mercantiles, como los bancos y las empresas de seguro.

Como parte de la libertad de comercio, en principio, en Venezuela existe la libertad de importación y exportación. Sin embargo, el ejercicio de la misma no sólo está regulada por el Código de Comercio, sino que está limitada y sometida a una serie de requisitos administrativos y fiscales establecidos, estos últimos, en la Ley de Aduanas¹²⁵.

Por otra parte, debe destacarse que Venezuela forma parte de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) establecida por el Tratado de Montevideo de 18 de febrero de 1960, que contiene un programa de liberación del intercambio en la zona. Asimismo, dentro del marco de la ALALC, Venezuela también forma parte del Acuerdo subregional de integración económica del Grupo Andino, antes señalado, que no sólo tiene por objeto acelerar, entre los países participantes, la liberación del intercambio entre ellos, sino establecer una unión aduanera y por tanto, un Arancel Externo Común que estará completamente en vigor antes del 31 de diciembre de 1980. El desarrollo de este proceso de integración económica indudablemente que ha influenciado en los últimos años la regulación del comercio exterior, y lo influenciará en el futuro.

En todo caso, planteada la diversificación de las exportaciones para disminuir la dependencia de las mismas del petróleo, la promoción de aquéllas está siendo desarrollada intensamente por el Instituto de Comercio Exterior¹²⁶, organismo a quien se ha responsabilizado de la conducción de la política de comercio exterior.

Constitucionalmente, tal como se ha señalado¹²⁷, el Estado Venezolano tiene como obligación y fin, promover e impulsar el desarrollo económico del país y por ello, está facultado para adoptar medidas y decisiones para diversificar la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país¹²⁸. Para ello, la Constitución le otorga facultades expresas al Estado para dictar medidas tendientes a planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza¹²⁹.

124 Artículo 2,13 del Código de Comercio.

125 Ley de 19 de septiembre de 1972.

126 Ley de 17 de agosto de 1970.

127 V. el capítulo 13.

128 Artículo 95.

129 Artículo 98.

En base a ello, y como consecuencia del papel preponderante que el Estado tiene en la economía en virtud de los beneficios de la explotación petrolera, desde 1958 se ha iniciado en el país el desarrollo de un proceso de planificación mediante la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), quien ha tenido a su cargo la preparación de los cuatro Planes de la Nación seguidos hasta 1974¹³⁰. Estos, sin embargo, no son aprobados por Ley y el Congreso no interviene directamente en su elaboración: el Presidente de la República solamente expone ante las Cámaras Legislativas los lineamientos del plan¹³¹, adoptados por el Consejo de Ministros. La planificación, por tanto, y en virtud de la ausencia de imperatividad legal, es solamente de carácter indicativo.

Entre las regulaciones más recientes en el campo de la producción y del comercio debe destacarse la regulación de las inversiones extranjeras en vigencia en Venezuela conforme a la Decisión núm. 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena de integración subregional, que establece el Régimen común de Tratamiento de los Capitales Extranjeros y que limita y regula la participación de éstos en la economía nacional. Este tipo de regulación tiene una importancia primordial en Venezuela pues debido a la explotación petrolera, es el país de América Latina con mayor porcentaje de inversión extranjera en sus actividades económicas¹³².

La regulación administrativa general de las actividades industriales y comerciales corresponde al Ministerio de Fomento, a quien se atribuyen competencias para regular los precios del comercio de bienes y controlar su distribución¹³³.

El Estado, además, ha regulado el mercado de capitales¹³⁴, y en virtud del cambio producido en el modelo de desarrollo para la exportación, se han dictado diversas medidas para fomentarla¹³⁵.

Por otra parte, y tal como se ha señalado¹³⁶, debido a la importancia de las actividades derivadas de la explotación petrolera y minera para el país, el Estado progresivamente ha ido estableciendo mecanismos de control de la industria y de participación directa de la misma. La Ley de Hidrocarburos dictada en 1943, actualmente en vigencia, con modificaciones posteriores¹³⁷, establece como duración de la mayoría de las concesiones de explotación de hidrocarburos otorgadas con anterioridad a esa fecha, cuarenta años, por lo

130 V. lo indicado en el capítulo 15.

131 Artículo 191 de la Constitución.

132 V. el texto de la Decisión 24, en *Gaceta Oficial, cit.*, en nota N° 122 de este capítulo 19. V. lo indicado en el capítulo 2.

133 V. Ley de Mercadeo Agrícola de 21 de agosto de 1970 y Ley contra el acaparamiento y la especulación de 7 de agosto de 1947. V. lo indicado en el capítulo 21.

134 V. Ley del Mercado de Capitales de 31 de enero de 1973.

135 Ley de Incentivos a la Exportación de 28 de septiembre de 1973 y Ley del Fondo de Financiamiento a las Exportaciones de 28 de septiembre de 1973.

136 V. lo indicado en el capítulo 2.

137 V. Ley de 8 de agosto de 1967.

que a partir de 1983 se producirá la reversión automática al Estado de todos los bienes de las empresas petroleras afectados a la industria. Para asegurar la existencia de esos bienes y la continuidad de la industria, se ha dictado la Ley sobre bienes afectos a reversión en las concesiones de hidrocarburos¹³⁸ que atribuye al Estado estrictas funciones de control y vigilancia. Por otra parte, la intervención activa del Estado en la industria petrolera y sus derivados se ha producido mediante la creación de la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP) como establecimiento público¹³⁹, la reserva al Estado de la Industria de Gas Natural¹⁴⁰ y la nacionalización del mercado interno de hidrocarburos y sus derivados¹⁴¹. Por último, debe destacarse, dentro de este esquema de intervención en la principal industria del país, que la Ley de Impuesto sobre la Renta¹⁴² faculta al Estado para determinar los precios de referencia de venta del petróleo a los efectos fiscales, con lo que se contrarresta el deterioro de los precios y sus efectos negativos en relación al ingreso petrolero.

Por último debe señalarse que de acuerdo a la Constitución, el Estado tiene bajo su control la industria básica pesada del país¹⁴³; por ello, la inversión pública directa en industrias de importancia tales como la petroquímica, la siderurgia y la hidroeléctrica, cuyas empresas son de propiedad íntegra pública¹⁴⁴.

En el campo de los derechos inmateriales, tanto el derecho de autor como la llamada propiedad industrial han sido objeto de regulación en Venezuela. En efecto, en cuanto al Derecho de Autor, la ley¹⁴⁵, sigue las más modernas orientaciones en la materia que presenta el Derecho Comparado, permitiendo inclusive la adhesión a la Convención de Berna. Venezuela, sin embargo, sólo se ha adherido en el campo internacional a la Convención Universal sobre el Derecho de Autor de Ginebra de 1952.

Los principios fundamentales que rigen la regulación del derecho de autor son el de la protección de la obra por el solo hecho de la creación, independientemente de la propiedad del objeto material que contenga la obra, independientemente de la divulgación o publicación de la misma e independientemente del registro de la creación. Este registro del derecho de autor, por tanto, tiene efectos meramente declarativos.

La ley distingue en el derecho de autor, los elementos patrimoniales, es decir, el derecho de explotación de la obra, sea mediante representación o

138 V. Ley de 30 de julio de 1971.

139 Decreto-Ley de 22 de abril de 1960.

140 Ley de 26 de agosto de 1971.

141 Ley de 22 de junio de 1973.

142 Ley de 18 de diciembre de 1970.

143 Artículo 97.

144 V. Decreto-Ley del Instituto Venezolano de Petroquímica de 30 de junio de 1956; Decreto-Ley de la Corporación Venezolana de Guayana de 29 de diciembre de 1960.

145 V. Ley sobre el Derecho de Autor, de 3 de enero de 1963.

reproducción; de los derechos de orden moral. Entre estos últimos se destacan, el derecho a la paternidad de la obra, el derecho a la divulgación de la obra, el derecho a la inmutabilidad de la misma, el derecho de acceso al objeto material que contiene la obra, y el derecho de arrepentimiento respecto a la divulgación o publicación de la obra (revocación de la cesión).

En todo caso, siguiendo un principio constitucional¹⁴⁶ la protección que otorga la ley al derecho de autor es de carácter temporal, y en general abarca la vida del autor y cincuenta años más, salvo algunos casos particulares.

Los derechos de los inventores, descubridores o introductores sobre las creaciones, inventos o descubrimientos relacionados con la industria; y los derechos de los productores, fabricantes y comerciantes sobre las marcas, lemas y denominaciones comerciales que utilicen para distinguir de los similares los resultados de su trabajo o actividad, se encuentran protegidos por la Ley de Propiedad Industrial¹⁴⁷.

Los derechos de los inventores e introductores de inventos al país, están protegidos a través de las Patentes de Invención. La ley en este sentido, distingue cuatro tipos de patentes: patente de invención; patente de mejora de invento; patente de modelo o dibujo industrial; y patente de introducción de invento, mejora de invento o dibujo o modelo industrial. En particular debe señalarse que a través de la Patente de Introducción, la ley consagra el derecho de prioridad para obtener el registro en Venezuela para los titulares de una Patente Extranjera, por un lapso de doce meses. En relación a las demás patentes, la protección es por tiempo limitado.

Los derechos de los productores, fabricantes y comerciantes sobre los signos distintivos (marcas de fábrica, lemas comerciales y denominaciones comerciales) tienen protección mediante la obtención de los Certificados de Registro. Dichos certificados, cuya obtención está sometida a una seria y detallada lista de condiciones de patentabilidad, tiene también una duración limitada, generalmente de 15 años, y puede ser renovada por períodos sucesivos.

La obtención de las Patentes y de los Certificados de Registro se realiza, mediante el registro de los derechos, en el Registro de la Propiedad Industrial que depende del Ministerio de Fomento. Este registro también tiene efectos meramente declarativos.

Por último debe señalarse que la ya señalada Decisión núm. 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena de integración económica del Grupo Andino del cual es parte Venezuela, ha establecido normas particulares sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías como parte del Régimen común de tratamiento de los capitales extranjeros en los diversos países miembros.

En el campo del derecho procesal, el Código de Procedimiento Civil de 1916 precisa expresamente las fuentes del derecho, aplicable no sólo en los procesos civiles, sino en los mercantiles. El orden de preferencia de dichas fuentes es el siguiente: en primer lugar y en virtud de la primacía constitu-

146 Artículo 100.

147 Ley de 14 de octubre de 1955.

cional, está la Constitución¹⁴⁸, en cuyo texto, además, se consagran las garantías jurisdiccionales básicas. Entre estas garantías constitucionales, deben destacarse en primer lugar, el derecho de todos los ciudadanos a utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses, en los términos establecidos en la Ley¹⁴⁹. Asimismo, deben destacarse otros principios y garantías de relevancia para el proceso: la igualdad de los ciudadanos ante la ley; la garantía de no ser obligado a prestar juramento ni constreñido a rendir declaración contra sí mismo¹⁵⁰; la prohibición de la posibilidad de ser privado de la libertad por obligaciones cuyo incumplimiento no haya sido definido por la ley como delito o falta¹⁵¹; el derecho de presentar o dirigir peticiones ante cualquier entidad o funcionario público en los asuntos de su competencia¹⁵²; y el derecho inviolable a la defensa, en todo estado, y grado del proceso¹⁵³. Asimismo debe señalarse que a pesar del principio de la irretroactividad de la ley, en relación a las leyes de procedimiento, la Constitución exige su aplicación desde el momento mismo de entrar en vigencia, aun en los procesos que se hallaren en curso¹⁵⁴.

En segundo lugar en el orden jerárquico de las fuentes del derecho procesal civil, se ubican los tratados y convenios internacionales, los cuales son de preferente aplicación frente a los Códigos y demás leyes nacionales “en los casos de aplicación de derecho internacional privado”¹⁵⁵. En tercer lugar, se ubica el Código de Procedimiento Civil mismo, las normas de naturaleza adjetiva que puedan encontrarse en otros Códigos y en especial, en el Código de Comercio, las leyes de organización judicial y las leyes administrativas¹⁵⁶; y en último lugar en el orden jerárquico de las fuentes, en caso de laguna o imprevisión de la ley, se puede recurrir a la analogía y a los principios generales del derecho procesal¹⁵⁷.

El principio básico del procedimiento es su *carácter acusatorio*, en el sentido de que las partes dominan su curso. En este sentido, se deduce el *principio de contradicción o bilateralidad*, que implica una oposición de intereses que da origen a los juicios civiles y mercantiles. Se manifiesta este principio por el hecho de que los procesos se inician por la interposición de la demanda, siempre escrita¹⁵⁸. El proceso, por tanto y durante todo el curso de la causa, es *escrito*, siendo las actuaciones puramente verbales de carácter excep-

148 Artículo 7 del Código de Procedimiento Civil.

149 Artículo 68.

150 Artículo 60,4.

151 Artículo 69.

152 Artículo 67.

153 Artículo 68.

154 Artículos 44 de la Constitución, y 6 del Código de Procedimiento Civil.

155 Artículo 8 del Código de Procedimiento Civil.

156 Artículos 4 y 5 del Código de Procedimiento Civil.

157 Artículo 4 del Código Civil.

158 Artículo 236 del Código de Procedimiento Civil.

cional, hasta el punto de que se exige la presentación de conclusiones: escritas de los informes verbales¹⁵⁹.

Por otra parte, al tratarse de juicios escritos, rige el *principio de la inmediación*, es decir, que el juez se encuentra en contacto directo con las circunstancias y hechos del proceso y conoce de ellos, sólo a través de las exposiciones realizadas por las partes, los testigos y demás pruebas que se aporten en el juicio y que consten en las actas procesales. En virtud de ello, el *principio de la economía procesal* también debe guiar la actuación de los jueces, de manera que en la realización del proceso se obtenga una economía de tiempo, esfuerzo y dinero.

Ahora bien, siendo la actuación de las partes el eje del proceso, el principio de la *igualdad procesal* es la garantía de la justicia en la contraposición de intereses¹⁶⁰. Una de las formas de garantizar la igualdad de las partes es a través de la publicidad del proceso, de ahí el *principio de la publicidad* que exige que todas “las audiencias sean públicas”¹⁶¹. Se exceptúan, sin embargo, aquellos casos en que lo determine el Tribunal por motivo de decencia pública, según la naturaleza de la causa.

Como consecuencia asimismo del carácter acusatorio del procedimiento, rige el *principio de la verdad procesal* que exige al juez sentenciar conforme a lo alegado y probado en las actas procesales, sin poder sacar elementos de convicción fuera de éstas, ni suplir excepciones o argumentos de hechos no alegados ni probados¹⁶². Por otra parte, y por cuanto el proceso sólo se moviliza en virtud del impulso que le dan las partes, rige el *principio dispositivo* según el cual “en materia civil el Juez no puede proceder sino a instancia de parte”¹⁶³. Sin embargo, es de destacar que el mismo Código permite a los jueces actuar de oficio cuando la ley los autorice, o cuando en resguardo del orden público o de las buenas costumbres, sea necesario dictar cualquier providencia legal, aunque no la soliciten las partes.

Por último, debe destacarse como uno de los principios más característicos del procedimiento venezolano, el *principio de que “las partes están a derecho”*, y que implica que una vez que se ha efectuado la citación para la contestación de la demanda, “no habrá necesidad de practicarla de nuevo para ningún otro acto del juicio, ni lo que se mande verificar suspenderá el procedimiento, a menos que resulte contrario a alguna disposición especial de la Ley”¹⁶⁴. Este principio, típico del derecho venezolano, funciona cabalmente en virtud de que las actuaciones procesales deben quedar asentadas en el Libro Diario del Tribunal, día por día, al cual tienen libre acceso las partes y los interesados.

159 Artículo 405 *idem*.

160 Artículo 21 *ibídem*.

161 Artículo 19 *ibídem*.

162 Artículo 12 *ibídem*.

163 Artículo 11 *ibídem*.

164 Artículo 134 *ibídem*.

Aparte del procedimiento ordinario y de ejecución se regulan en el Código de Procedimiento Civil una serie de procedimientos especiales para el conocimiento de diversas materias, en particular sobre el estado de las personas, sucesiones, interdictos, etc.

En cuanto al recurso al arbitramento, el Código de Procedimiento Civil establece expresamente que las controversias pueden comprometerse en uno o más árbitros en número impar, antes o después de ventilarse el juicio, con tal de que no se trate de cuestiones sobre el estado de las personas, divorcios o separación de los cónyuges, ni sobre las demás materias en las cuales no se admite la transacción¹⁶⁵.

En relación al derecho penal, debe señalarse que si bien la Constitución establece una extensa regulación relativa a la garantía del derecho a la libertad y seguridad personales, el sistema legal básico está regulado en el Código Penal de 1964 inspirado en el Código italiano de 1879, y en el Código de Enjuiciamiento Criminal de 1962. Algunos principios básicos, siguiendo la normativa constitucional, pueden destacarse. Por una parte, la exigencia de que para poder ser condenado a sufrir alguna pena, es necesario que ella esté establecida en una ley preexistente¹⁶⁶; y la garantía de que nadie podrá ser juzgado sino por sus jueces naturales y no por tribunales *ad hoc*¹⁶⁷. La Constitución establece además la garantía de que nadie podrá ser preso o detenido, a menos que sea sorprendido *in fraganti*, sino en virtud de orden escrita del funcionario autorizado para decretar la detención, en los casos y con las formalidades previstos por la ley¹⁶⁸. Estos funcionarios, son las autoridades de policía que tengan el carácter de auxiliares de la Administración de Justicia¹⁶⁹; y la detención administrativa no podrá extenderse, en ningún caso, a más de ocho días, oportunidad en la cual deben remitirse las actuaciones a los órganos jurisdiccionales, a los fines de la prosecución de las diligencias sumariales. En todo caso, también, el Tribunal instructor debe decidir, acerca de la detención, dentro del término de 96 horas, o en casos graves o complejos, de ocho días¹⁷⁰.

Por otra, parte, se prevé expresamente el derecho de todo indiciado a tener acceso a los recaudos sumariales y a todos los medios de defensa que prevea la ley, tan pronto como se ejecute el correspondiente auto de detención¹⁷¹. En todo caso, la defensa es un derecho inviolable en todo estado y grado del proceso¹⁷².

165 Artículo 502.

166 Artículo. 69 de la Constitución.

167 Artículo. 69 de la Constitución.

168 Artículo 60,1 de la Constitución.

169 Disposición Transitoria Sexta de la Constitución.

170 *Idem*.

171 Artículo 60,1 de la Constitución.

172 Artículo 68 de la Constitución.

Por otra parte, además del principio de que nadie podrá ser condenado a sufrir pena que no esté establecida en ley preexistente¹⁷³, el propio texto constitucional insiste en que nadie podrá ser privado de su libertad por obligaciones cuyo incumplimiento no haya sido definido por la ley como delito o falta¹⁷⁴. La Constitución, además prevé que nadie podrá ser obligado a prestar juramento ni constreñido a rendir declaración o a reconocer culpabilidad en causa penal contra sí mismo, ni contra su cónyuge o la persona con quien haga vida marital, ni contra sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad¹⁷⁵. Asimismo, la garantía de que nadie podrá ser incomunicado ni sometido a tortura o a otros procedimientos que causen sufrimiento físico o moral, está prevista expresamente¹⁷⁶; por lo que se considera punible todo atropello físico o moral inferido a persona sometida a restricciones de su libertad¹⁷⁷.

Por otra parte, también se establece expresamente el principio de que nadie podrá ser condenado en causa penal sin antes haber sido notificado personalmente de los cargos y oído en la forma que indique la ley¹⁷⁸, pudiendo sólo los reos de delitos contra la cosa pública ser juzgados en ausencia¹⁷⁹.

No sólo la Constitución prohíbe la pena de muerte¹⁸⁰, sino que también se prohíben las penas perpetuas o infamantes. Por tanto, las penas restrictivas a la libertad no pueden exceder de treinta años¹⁸¹, y no se podrá establecer pena de extrañamiento del territorio nacional contra venezolanos, salvo como conmutación de otra pena y a solicitud del mismo reo¹⁸². En todo caso, una vez cumplida la pena impuesta o una vez dictada orden de excarcelación por la autoridad competente, nadie puede permanecer detenido¹⁸³.

Por otra parte, la Constitución también establece la garantía de que nadie podrá ser sometido a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgado anteriormente¹⁸⁴, y por último, también se prevé la posibilidad de aplicación de medidas de interés social sobre sujetos en estado de peligrosidad que estén orientados a la readaptación del sujeto para fines de convivencia social¹⁸⁵.

173 Artículo 69 de la Constitución.

174 Artículo 60,2.

175 Artículo 60,4.

176 Artículo 60,3.

177 *Idem*.

178 Artículo 60,5.

179 *Idem*.

180 Artículo 58.

181 Artículo 60,7.

182 Artículo 64. V. la Ley sobre extrañamiento por conmutación de penas.

183 Sea la Autoridad Judicial, o mediante indulto del Presidente de la República (artículo 190,21) o amnistías decretadas por el Congreso (artículo 139).

184 Artículo 60,8.

185 Artículo 60,10 de la Constitución.

Para completar esta rápida visión del sistema jurídico venezolano debe señalarse, por último, y en cuanto al derecho internacional privado, que el propio Código Civil determina sus fuentes, conforme al siguiente orden: los Tratados Públicos o Acuerdos internacionales de Venezuela con la Nación respectiva, en cuanto al punto en cuestión; en defecto de tales tratados, lo dispuesto sobre la materia en los Códigos y leyes de la República o lo que se desprenda de la mente de la legislación patria; la analogía, y por último, los principios generales del derecho internacional privado aceptados generalmente¹⁸⁶.

Entre las fuentes del Derecho Internacional Privado debe destacarse además, por su importancia, el Código Bustamante de Derecho Internacional Privado, suscrito por Venezuela.

En relación al Estatuto personal, las leyes venezolanas relativas al estado y capacidad de las personas obligan a los venezolanos aunque residan o tengan su domicilio en país extranjero¹⁸⁷. En cuanto a la condición de los extranjeros en Venezuela, éstos gozan de los mismos derechos civiles que los venezolanos, con las excepciones establecidas en la Constitución y en las leyes¹⁸⁸. Sin embargo, esto no impide la aplicación de las leyes extranjeras relativas al estado y capacidad de las personas en los casos autorizados por el derecho internacional privado¹⁸⁹. En relación a los extranjeros, por otra parte, se adopta también a la nacionalidad, como factor de conexión.

En relación al *Estatuto Real*, el Código Civil establece que los bienes muebles o inmuebles situados en Venezuela se rigen por las leyes venezolanas, aunque sobre ellos tengan o pretendan derechos personas extranjeras¹⁹⁰. El estatuto real abarca entonces no sólo a los bienes muebles sino también a los inmuebles.

En relación a las formalidades extrínsecas de los *actos jurídicos*, el Código Civil establece que la forma y solemnidades de aquellos que se otorgan en el extranjero, aun los esenciales a su existencia, para que surtan efectos en Venezuela, se rigen por las leyes del lugar donde se hacen¹⁹¹. Sin embargo, si la ley venezolana exige un instrumento público o privado para su prueba, tal requisito debe cumplirse. En todo caso, cuando el acto se otorgue ante el funcionario competente de la República en el extranjero, y en particular; ante los cónsules, deberá someterse a la ley venezolana. En definitiva, esta regulación es la propia del principio *locus regit actum*.

En relación al procedimiento relativo al derecho internacional privado debe destacarse que conforme a lo previsto en el Código de Procedimiento Civil, " las sentencias dictadas por autoridades extranjeras no tienen ningún efecto en el país ni para producir cosa juzgada ni para ser ejecutadas, salvo

186 Artículo 8.

187 Artículo 9 del Código Civil.

188 Artículo 45 de la Constitución.

189 Artículo 26 del Código Civil.

190 Artículo 10.

191 Artículo 11.

en los casos en que la Corte Suprema de Justicia declare expresamente la ejecutoria¹⁹². Sin embargo, no toda sentencia extranjera puede ser objeto de una declaración de ejecutoria en el país, sino sólo aquellas dictadas en países en los cuales se conceda ejecución a las sentencias firmes pronunciadas por Tribunales de Venezuela sin que se realice una previa revisión de fondo¹⁹³. Rige por tanto el principio de la reciprocidad, al cual se acompaña la exigencia de una serie de requisitos para la declaratoria de ejecutoria¹⁹⁴.

Ahora bien, de la anterior revisión que se ha hecho de algunas bases del sistema jurídico venezolano puede sacarse como conclusión general, y salvo algunas regulaciones esporádicas y especiales como resultado de la creciente intervención del Estado en la economía, que el mismo responde a principios clásicos estructurados básicamente durante el siglo pasado, y mejorados parcialmente en la primera mitad de este siglo. El sistema jurídico del país, en esta forma no sólo no responde a las exigencias que el proceso de desarrollo plantea a nuestra sociedad, sino que básicamente no está configurado como un instrumento de progreso. Al contrario, los aspectos fundamentales de la normativa jurídica se han cubierto, básicamente, con la regulación de los mismos principios que la doctrina privatista y civilista construyó durante el siglo pasado y la primera parte del presente, ignorándose en el sistema jurídico los múltiples aspectos que agobian económica, social y urbanísticamente a nuestras sociedades.

En efecto, estando el Estado configurado en la normativa constitucional como un Estado Democrático y Social de Derecho, interventor en la vida económica y social, agente y promotor del desarrollo económico y social; sin embargo, dicho Estado no encuentra un adecuado instrumental jurídico para el cumplimiento de sus fines¹⁹⁵. Al contrario, el sistema jurídico se limita a regular las relaciones básicas entre particulares con criterios liberales tradicionales, encontrándose el Estado en múltiples aspectos con las manos atadas, imposibilitado de cumplir sus funciones. El proceso de desarrollo plantea al sistema jurídico, por tanto, una serie sucesiva de reformas de manera de hacer realidad la estructuración del Estado Democrático y Social de Derecho, no sólo en cuanto a su estructura y régimen jurídico, sino en cuanto a los instrumentos de que debe disponer para atender los problemas y cambios que provoca el desarrollo (capítulo 20).

Pero, paradójicamente, a pesar de la regulación de tipo liberal clásico del sistema jurídico venezolano, los particulares no se encuentran debidamente protegidos por sus disposiciones. En efecto, no sólo los ciudadanos se encuentran muchas veces desamparados frente a la creciente intervención del Estado y sometidos a los abusos de los funcionarios públicos, no existiendo

192 Artículo 746.

193 Artículo 747.

194 Artículo 748.

195 V. lo indicado en el capítulo 13. *Cfr.* Allan R. Brewer-Carías, "Nunca se lograrán transformar las estructuras para el desarrollo mientras no exista un Sistema Jurídico que las regule", en *El Nacional*. Caracas, 17 de julio de 1971 (entrevista de Gilberto Alcalá), p. B-12.

adecuados mecanismos para controlar al Estado en su actuación, sino que tampoco encuentran protección en el sistema jurídico contra los abusos que las libertades mismas pueden provocar. Es claro, en este sentido, que si se pretende consolidar un Estado Democrático y Social de Derecho, ampliamente intervencionista en la vida económica y social, paralelamente deben establecerse adecuados medios y mecanismos de control de la actuación pública y protegerse las libertades garantizadas por la Constitución. La reforma del régimen jurídico, por tanto, debe incidir paralelamente —y sólo paralelamente— en el reforzamiento de los poderes del Estado y en el control de su actuación garantizando las libertades públicas. En esta forma el equilibrio entre los dos clásicos polos del Derecho Administrativo —Estado y ciudadano— debe tender a mantenerse.

Pero en el mundo actual, no sólo las libertades y derechos individuales deben garantizarse y protegerse frente al Estado, siguiendo los criterios tradicionales del liberalismo del siglo pasado, sino que su ejercicio debe también protegerse contra los abusos que otros particulares puedan cometer en el ejercicio de esas mismas libertades. En esta forma, la situación del ciudadano como consumidor o como receptor de informaciones —lector, radioescucha o televidente— están exigiendo una protección cada vez mayor contra los abusos del poder económico o contra los abusos de la prensa o de los diversos medios de comunicación (capítulo 21).

Por último, como mecanismo institucional para resolver los conflictos entre los particulares o entre éstos y el Estado o la sociedad, el sistema jurídico regula los medios o vías judiciales y tribunales. Sin embargo, la organización y regulación de los tribunales en Venezuela, no sólo responde a los principios procedimentales del siglo pasado —el Código de Procedimiento Civil, por ejemplo es de 1916—, sino que no ha sido ajustado a la problemática y rapidez de la vida moderna. De ello resulta que la administración de justicia en muchos casos es excesivamente costosa y lenta para que la mayoría de los particulares pueda utilizarla; los conflictos entre los particulares y la sociedad encuentran, en general, sólo vías de solución punitivas y poco rehabilitadoras; y los conflictos entre los particulares y el Estado aún carecen de medios legales adecuados de solución (capítulo 22).

En los capítulos sucesivos, de acuerdo a lo señalado, se analizarán entonces sucesivamente las exigencias del proceso de desarrollo frente al sistema jurídico —poderes del Estado y protección de los ciudadanos— y la situación de los diversos medios jurídicos para la resolución de conflictos; así como las vías para la reforma del sistema jurídico frente a los cambios políticos, económicos y sociales.

CAPÍTULO 20.

HACIA LA ESTRUCTURACIÓN DE UN RÉGIMEN JURÍDICO PARA UN ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO

Al analizar la evolución de las instituciones políticas venezolanas y los fines del Estado contemporáneo de acuerdo a la normativa constitucional¹ hemos establecido que formalmente el Estado, en Venezuela, está configurado como un Estado Democrático y Social de Derecho, estando planteada su consolidación. El Estado, en esta forma, aparece configurado constitucionalmente, como un Estado conformador de la vida económica y social, interventor y agente del proceso de desarrollo. Para el cumplimiento de sus funciones, sin embargo, hemos evidenciado la deficiencia o ausencia de adecuadas instituciones políticas y administrativas, las cuales, muchas veces se convierten en obstáculos al desarrollo. Con las instituciones jurídicas, el planteamiento que puede hacerse es similar: muchas de ellas no sólo han sido configuradas mucho antes de la consagración constitucional del Estado contemporáneo, y por tanto no están adecuadas a sus funciones, sino que tampoco han sido reformadas o transformadas para permitir el Estado el cumplimiento de sus fines sociales y económicos. Por tanto, la mayoría de ellas difícilmente pueden considerarse como instrumentos de cambio².

Ante todo, de un análisis somero de la Constitución en Venezuela, resulta claro que el texto fundamental no ha sido desarrollado legislativamente en forma adecuada, quedando muchas de sus disposiciones como declaraciones formales por falta de leyes que las actualicen. Un programa legislativo para el futuro y para el desarrollo surge entonces de la sola revisión del texto constitucional en aquellas disposiciones relativas al Estado y su actuación.

1 V., capítulos 2 y ss. y 13.

2 V. H. Barbé Pérez, "Adecuación de la Administración conformadora del orden económico y social a las exigencias del Estado de Derecho", en la *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, tomo 65, N° 1. Montevideo, pp. 1 y ss. Para un planteamiento general y completo sobre este mismo problema ante los cambios socialistas que intentó llevar adelante el Gobierno de Unidad Popular en Chile a comienzos de la década de los setenta, v., *Revolución y Legalidad: Problemas del Estado y el Derecho en Chile, Cuadernos de la Realidad Nacional, N° 15* (especial), U.C.C. Santiago de Chile, diciembre de 1972, que contiene 18 trabajos de autores de reconocida actuación académica.

En efecto, y en primer lugar, la Administración del Estado en Venezuela carece de un cuerpo normativo comprensivo y adaptado, tanto a las orientaciones constitucionales, como a las exigencias de la Administración Pública contemporánea. La Administración Pública Venezolana puede decirse entonces que carece de un Régimen Jurídico adecuado que regule no sólo la Administración Central, sino la Administración descentralizada en el campo nacional, y en el campo local, la Administración regional y municipal.

En el ámbito nacional, dos cuerpos normativos complementarios están siendo requeridos con urgencia, y ellos son la Ley Orgánica de la Administración Pública, destinada a regular la Administración Central, y la Ley Orgánica de Entidades descentralizadas, llamada a regular los institutos autónomos y empresas del Estado.

En efecto, y por lo que concierne a la Administración Central del Estado, a pesar del crecimiento explosivo de las instituciones que la componen³, la regulación jurídica existente, además de dispersa, ha quedado estática. En 1974 aún regía el Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950⁴, cuyo Reglamento de 1940 fue sólo en 1971 cuando fue reformado⁵.

Ahora bien, no sólo la organización de la Administración Pública Nacional no ha sido objeto de una regulación sistemática, conforme al Estatuto de 1950, sino que en ese sentido, dicho texto siguió la misma orientación de todas las leyes relativas a los Ministerios dictadas a partir de 1874 cuando se dictó la primera ley de Ministerios, hasta 1891. Todos esos textos, incluyendo el de 1950, se limitaron a señalar el número de los Ministerios e indicar que estarán divididos en Direcciones, remitiendo al Reglamento para todo lo relativo a la estructura y competencias de cada Despacho, así como a los deberes y atribuciones de los funcionarios y empleados. Con anterioridad a la ley de 1874, las diversas leyes que organizaron las Secretarías de Estado se extendían parcialmente a la organización interna de las mismas⁶. Con posterioridad a la ley de Ministerios de 1874, ésta fue reformada en 1881, y la única diferencia que existe entre ambas es la norma relativa a la creación del Ministerio de Instrucción Pública. En 1891, se reforma de nuevo la ley, y se introduce una modificación de importancia, al eliminarse la remisión al Reglamento respecto de la organización interna de los Ministerios, determinándose en ella el número y la competencia específica de las Direcciones que los integran. En esta ley, por otra parte, aparecen mencionados los reglamentos internos de cada Ministerio, con lo cual se consagró una competencia reglamentaria de segundo grado, ya tradicional en materia de organización admi-

3 V. lo indicado en el capítulo 14.

4 V. Estatuto Orgánico de Ministerios de 30 de diciembre de 1950.

5 V. el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios dictado por Decreto N° 539, de 10 de febrero de 1971, en *Gaceta Oficial* N° 29.438, del 11 de febrero de 1971, y el documento que le sirvió de Exposición de Motivos en CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Vol. I. Caracas, 1972, pp. 567 y ss.

6 V. las Leyes de 2 de marzo de 1836; 12 de mayo de 1840; 10 de mayo de 1841; 24 de marzo de 1851; 25 de mayo de 1857; y 6 de julio de 1860, en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, tomo XIV.

nistrativa en nuestro país. El mismo sistema se continúa en las leyes de 1894, 1893 y 1913 —dictadas con motivo de la modificación numérica de los Ministerios—. En 1915 una nueva reforma legal, a pesar de especificar en el texto el número de las Direcciones internas de los Ministerios, facultó al Ejecutivo Nacional para crear nuevas Direcciones en los mismos, tal vez para evitar la acelerada sucesión de reformas legislativas con motivo de la creación o supresión de unidades internas de los despachos ministeriales. En 1920 la nueva ley de Ministerios vuelve al principio original de la ley de 1874 de repartir la competencia en materia, de organización administrativa entre la ley y el Reglamento, conservando además los reglamentos internos de cada Ministerio; en esta forma, dicha ley se limitó a determinar el número y competencia de los Ministerios y el número y competencia de sus reparticiones internas se atribuyeron al Reglamento. Este principio distributivo de la competencia organizacional es prácticamente el que recogió el Estatuto de 1950, y por tanto el que repitieron las leyes de 1922, 1926, 1928, 1929, 1933, 1936 y 1939⁷. Sin embargo, cada una de dichas leyes fue sucedida de su respectivo reglamento, de manera de que la organización real de la Administración se ajustara a las exigencias legales. Lamentablemente, sin embargo, el Estatuto Orgánico de Ministerios no fue acompañado de su respectivo reglamento, por lo que entre 1941 y 1971, la época precisamente de mayor importancia y crecimiento de la Administración Pública Nacional⁸, la expansión desorbitada de ésta no fue objeto de texto reglamentario alguno. Sólo fue en 1971 cuando mediante el citado Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios se comenzó el proceso de racionalización y sistematización de la organización interna de los mismos, y en cierta forma, de “legalización” de las múltiples direcciones y unidades administrativas que habían sido creadas irregularmente mediante las autorizaciones anuales de créditos en la ley de Presupuesto⁹.

7 Cfr. las referencias en CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Vol. II, pp. 345 y ss.

8 V. lo indicado en el capítulo 14.

9 Esto se observó fundamentalmente, en la década de los sesenta. Por ejemplo, si se analizan las Leyes de Presupuesto entre 1961 y 1969, se puede observar lo siguiente: En el Ministerio del Trabajo, mediante el Presupuesto de 1966 se creó la Dirección de Empleo y mediante el Presupuesto de 1967 se creó la Dirección de Estadísticas Laborales. En el Ministerio de Educación, mediante el Presupuesto de 1962 se creó la Dirección General. En cuanto al Ministerio de Relaciones Exteriores mediante el Presupuesto de 1963 se refundieron la Dirección de Identificación y la Dirección de Extranjería en una Dirección Nacional de Identificación y Extranjería; y mediante el Presupuesto de 1968 la Imprenta Nacional salió del Ministerio de Relaciones Exteriores y se integró a la Oficina Central de Información. En el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante el Presupuesto de 1962, desapareció la Dirección de Protocolo, la cual reapareció en el Presupuesto de 1967; la Dirección de Organismos Internacionales y la Dirección de Información Exterior, desaparecieron mediante el Presupuesto de 1966; en el mismo Ministerio, mediante el Presupuesto de 1968 se crearon la Dirección de Comercio Exterior y la Dirección Especial para las cuestiones de límites con Guayana, y mediante el Presupuesto de 1969 se creó la Dirección de Integración Económica. En el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, mediante el Presupuesto de 1962, desapareció la Dirección de Economía y se crearon la Oficina de Economía Petrolera y la Oficina de Economía

En todo caso, en 1974 no sólo la estructura interna de los Ministerios permanecía al margen de la Ley y el Reglamento, pues el dictado en 1971 no había podido ser totalmente ejecutado¹⁰, sino que el mismo Estatuto Orgánico de Ministerios era insuficiente para regular una Administración Pública que había superado el mismo esquema ministerial, y que estaba compuesta por otra serie de organizaciones paralelas, muchas de ellas de nivel ministerial¹¹. La regulación sistemática y orgánica de la Administración Central era y es, por tanto, una exigencia imperativa para el funcionamiento adecuado de la Administración Pública.

Ahora bien, un cuerpo normativo sistemático de la Administración Central en Venezuela —ley Orgánica de la Administración Pública Nacional—, que debería dictarse de acuerdo a las exigencias constitucionales¹², debería abarcar regulaciones generales tanto, sobre la propia noción de la Administración Pública y su personalidad jurídica como sobre su organización básica —Presidencia de la República y Ministerios—, las normas jurídicas reglamentadoras de su actividad y la responsabilidad que acarrea el ejercicio de la función administrativa¹³.

En efecto, y frente a los innumerables problemas que surgen de la delimitación de la función administrativa frente a las funciones legislativas y judiciales que tanto han preocupado a la doctrina administrativa desde principios de siglo, en una ley Orgánica de la Administración Pública Nacional debería

Minera. En el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, mediante el Presupuesto de 1965, se creó la Dirección General, la Oficina de Planificación Sectorial, la Oficina de Salud Pública Internacional y la Dirección de Servicios Regionales. En el Ministerio de Agricultura y Cría, mediante el Presupuesto de 1962 se creó la Dirección de Ingeniería Agrícola, la cual mediante el Presupuesto de 1963 se transformó en Oficina Asesora y reapareció como Dirección en el Presupuesto de 1969; mediante el Presupuesto de 1967 se creó la Oficina de Planificación Sectorial, y mediante el Presupuesto de 1968 se crearon la Oficina de Sistemas de Riego, la Oficina de Administración de Centros de Recría y la Oficina de Sanidad Animal. En el Ministerio de Justicia, mediante el Presupuesto de 1963, se creó la Dirección General; mediante el Presupuesto de 1965 se creó la Dirección de Cultos; y por el Presupuesto de 1968 se eliminó la Comisión Indigenista y se creó la Oficina Central de Asuntos Indígenas. En el Ministerio de Obras Públicas, mediante el Presupuesto de 1962, se eliminó la Dirección de Puertos y Aeropuertos y la Dirección de Carreteras y se creó la Dirección de Vialidad; y mediante el Presupuesto de 1965 se eliminó la Dirección de Administración y se crearon la Dirección de Finanzas y la Dirección de Bienes y Servicios. *Cfr. CAP, Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit., Vol. II, p. 347.*

10 V. lo indicado en el capítulo 17.

11 Tal es el caso, por ejemplo, de las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República, particularmente de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), creada en 1958. V. lo indicado en el capítulo 15.

12 Artículos 181; 202,3; 202,4 y 193.

13 Diversos proyectos se han elaborado para materializar una Ley Orgánica de la Administración Pública, el último de los cuales se preparó en 1972, del cual fue componente el autor. Este proyecto (v. en CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit., Vol. II, pp. 439 y ss.*), tuvo como antecedente / el elaborado por el autor en 1965, para el Ministerio de Justicia, reelaborado en 1967 por la Consultoría Jurídica de dicho Ministerio.

precisarse el concepto de Administración Pública en sentido material —el ejercicio de la función administrativa— y en sentido orgánico —complejo orgánico integrado en el Poder Ejecutivo—, aún no precisados en nuestra legislación. Por otra parte, principios tales como el de la organización jerárquica y el de la existencia —a pesar de la multiplicidad de órganos— de una sola y única personalidad jurídica, también requieren de una consagración legal. Particularmente, se impone, siguiendo la orientación constitucional, el abandono definitivo de las superadas concepciones que veían en el “Fisco” una persona jurídica distinta, y que todavía la Ley Orgánica de la Hacienda Pública parecería consagrar¹⁴. Por último, dentro de los principios de organización, resulta indispensable la regulación clara y diferenciada de la noción de descentralización funcional, frente a la Administración Central, lo cual tendría que ser complementado con una Ley Orgánica de entidades descentralizadas, tal como se indicará más adelante.

Por otra parte, una Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional tendría que recoger principios fundamentales que contribuirían a la formulación de adecuados principios organizativos y que distinguirían los sectores de actividad pública —que permiten la integración de políticas y acciones homogéneas para el logro de los fines del Estado¹⁵— de los sistemas funcionales —medios e instrumentos para la consecución de los fines públicos¹⁶—, de manera que se haga realmente de los Ministerios, fortalecidos, las unidades centrales de los sistemas sectoriales a los cuales deben adscribirse los entes descentralizados respectivos del sector y se ubiquen las unidades centrales de los sistemas funcionales o instrumentales —Planificación, Presupuesto, etc.— y que son comunes a los diferentes sectores —y Ministerios—, generalmente a nivel de la Presidencia de la República.

Una de las principales fallas de la ordenación jurídica de la Administración Pública conforme al Estatuto Orgánico de Ministerios de 1951 es que ha dejado a un lado la organización y funcionamiento de la Presidencia de la República, a quien corresponde constitucionalmente tanto la jefatura del Gobierno como de la Administración¹⁷. Por ello, en una Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional tendría que regularse el funcionamiento del Consejo de Ministros y preverse la creación de las Comisiones Permanentes del mismo, de manera que actúen como gabinetes reducidos pero con el mismo poder de decisión que aquél, descargando a los niveles superiores de la Administración del cúmulo de actividades que en ellos se han ido concentrando¹⁸. Asimismo, tendrían que institucionalizarse las diversas oficinas

14 V. Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional que denomina “Fisco” a ésta (artículo 1).

15 V. lo indicado en los capítulos 13 y 14.

16 V. lo indicado en el capítulo 15.

17 Artículo 181.

18 Cfr. Allan-R. Brewer-Carías, *Una Revolución para el desarrollo*. Caracas, 1971, pp. 40 y ss.

centrales de la Presidencia que han ido creándose en los últimos años¹⁹ y establecerse las que el desarrollo de los sistemas instrumentales de los últimos años exige²⁰. En todo caso, este cúmulo de organismos y funciones a nivel de la Presidencia de la República, exige urgentemente —tanto por su importancia como por su naturaleza— la creación de los Ministerios de la Presidencia, como organizaciones directamente vinculadas al Presidente de la República²¹.

Pero a pesar de la proliferación de Oficinas Presidenciales y su necesaria regularización, es indudable que la actividad central y fundamental de la Administración del Estado corresponde ejercerla a través de los Ministerios. Por ello, una Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional tendría que dedicar buena parte a la organización de sus competencias. Pero ello, por supuesto, no podría seguirse haciendo conforme a los criterios de las leyes de Ministerios dictadas entre 1874 y 1950, sino que debería utilizarse el criterio sectorial²² de manera que corresponda a los Ministerios, realmente la conducción de los asuntos del Estado a través del gobierno de los sectores de actividad pública. Ya se ha señalado cómo el crecimiento incontrolado de la administración descentralizada, ha conllevado paralelamente —en términos de poder administrativo— un debilitamiento progresivo de la institución ministerial²³. Se impone, por tanto, la reivindicación de los Ministerios, como unidades centrales de cada sistema sectorial, a los cuales han de estar adscritos —para su control y orientación— los diversos entes descentralizados.

El número de los Ministerios en todo caso, no puede ser rígido, pues el establecimiento de los mismos dependerá de la importancia que tengan los sectores o de la prioridad política que el gobierno les atribuya. Conforme a un esquema sectorial como el que hemos adoptado²⁴ pueden establecerse, por ejemplo, 20 Ministerios —uno por cada sector— o cuatro —uno por cada grupo de sectores—. La primera alternativa, sin embargo, no parecería viable, por la importancia relativa de algunos sectores, y la segunda, tampoco parece aconsejable debido a la amplitud que tendrían. Un número intermedio, en este sentido, tendría aceptabilidad administrativa²⁵. En todo caso, ante la reorganización ministerial, lo importante ni es el nombre ni el número de Ministerios —dentro de límites razonables—, sino que se respete el esquema sectorial que se formule, de manera que las actividades públicas que integran

19 Después de 1958 se han creado la Oficina Central de Coordinación y Planificación, la Oficina Central de Información, la Oficina Central de Personal y la Comisión de Administración Pública.

20 Por ejemplo, la Oficina Central de Presupuesto, la Oficina Central de Estadísticas y la de Informática y documentación. V. lo indicado en el capítulo 18.

21 V. lo indicado en el capítulo 18.

22 V. lo indicado en el capítulo 13.

23 V. lo indicado en el capítulo 15.

24 Cfr. Allan Brewer-Carías, *Una Revolución para el desarrollo*, cit., p. 42. V. lo indicado en el capítulo 13.

25 V. lo indicado en el capítulo 18 y su Apéndice.

un sector, tengan el tratamiento político y administrativo uniforme y coherente —coordinado— que requieren y que el “problema” de la coordinación, que parece dominar la cotidianeidad administrativa, aparezca como primera prioridad a nivel intersectorial, y no como en la actualidad sucede —por la dispersión organizativa de cada sector— intrasectorial. Esta se aseguraría en un esquema como el propuesto, por la integración de todos los organismos públicos que actúan en cada sector bajo la orientación de un solo Ministro, y por el contrario, en la actualidad se dificulta enormemente, porque en general, varios Ministros tienen competencia sobre cada sector²⁶.

En todo caso, además de la determinación del número y regulación de las competencias de cada Ministerio, una Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional debería regular los principios básicos de la organización y funcionamiento de los Ministerios, tanto en lo referente a la administración activa como a la administración consultiva.

Hemos dicho que una Ley Orgánica como la especificada debería regular el conjunto de la Administración Pública Nacional, y no sólo la estructura ministerial, tal como lo han hecho los textos hasta el de 1950. Por ello, el establecimiento y desarrollo de la normativa básica relativa a la actividad administrativa debería ser objeto de atención prioritaria, pues en la actualidad no se encuentran debidamente regulados, y entre ellos habría que regimenter cuidadosamente las normas relativas a la competencia y la jerarquía administrativas, con todas sus implicaciones; a la creación de órganos administrativos; al funcionamiento de los órganos colegiados; a la delegación de atribuciones; a la descentralización funcional de competencias administrativas; a la descentralización de las mismas hacia las regiones del país; y a los archivos y documentación de la Administración Pública. La mayoría de estos aspectos no se encuentran regulados en la actualidad, en norma alguna, y otros, como el relativo a los Archivos de la Administración, han sido objeto de disposiciones incompletas.

En todo caso, el ejercicio de la función administrativa en relación a los particulares puede producir daños a éstos en sus bienes o derechos, por lo que una regulación de la Administración Pública quedaría incompleta si no regulara la responsabilidad administrativa en desarrollo de los principios constitucionales²⁷, de manera que los particulares puedan reclamar indemnización contra la Administración o los funcionarios públicos cuando el daño haya sido causado por autoridades legítimas en ejercicio de sus funciones.

Hemos señalado cómo en los últimos cincuenta años el crecimiento de la Administración Pública Venezolana se ha caracterizado por la creación paulatina e incontrolada de una serie de institutos autónomos, empresas del Estado y diversos otros organismos, que han ido asumiendo nuevos cometidos estatales o tareas que antes se ejercían por la administración central²⁸. Por

26 V. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 268 y ss.

27 Artículos 45 y 206.

28 V. lo indicado en el capítulo 15.

ello, el establecimiento de un adecuado Régimen Jurídico de la Administración Nacional no podría limitarse a la estructura ministerial tradicional, sino que quizá, con mayor urgencia, debería incidir sobre la administración descentralizada. Esta, en 1974 no había sido objeto de una regulación integral²⁹, por lo que la actividad de los diversos entes descentralizados se regía por cada una de sus leyes de creación. Por otra parte, tal como se señaló³⁰, la Administración Pública, particularmente durante la década de los sesenta, recurrió a diversas fórmulas irregulares para el establecimiento de instituciones descentralizadas —Fundaciones, asociaciones civiles—, así como en algunos casos a formas ilegales —patrimonios autónomos— que se hace indispensable sistematizar y, en su caso, institucionalizar. De allí que también resulte inaplazable una Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas, que regule no sólo la figura de los Institutos Autónomos, sino la de los Patrimonios Autónomos y las de las Empresas del Estado³¹: los primeros como entes descentralizados, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, los segundos como servicios administrativos integrados en la jerarquía de un Ministerio, carentes de personalidad jurídica pero dotados de autonomía de gestión, financiera y presupuestaria, y la tercera como sociedades con forma mercantil en las cuales la República, directamente o por intermedio de algún instituto autónomo o de otra empresa bajo su control, tenga una participación decisiva³². Una ley de esta naturaleza, entonces, regularía uniformemente el régimen hoy disperso de los institutos autónomos, en cuanto a su actuación administrativa —decisiones, contratos, personal y financiero—, presupuesto, y contabilidad.

Por otra parte, dicha ley debería regularizar la existencia legal de los denominados patrimonios autónomos, cuya utilización se ha efectuado sin autorización legal³³ como una adecuada forma de descentralización funcional, sin necesidad de acudir a conferir personalidad jurídica al ente y que permite el establecimiento de un más estrecho control por el Ministerio al cual estén integrados. En este mismo sentido, la regulación general y uniforme, del régimen de las Empresas del Estado en una Ley Orgánica como la señalada vendría a colmar una laguna importante de nuestro ordenamiento legislativo y evitaría la proliferación, de disposiciones administrativas adoptadas sobre las mismas³⁴.

29 Tal como lo exigía el artículo 230 de la Constitución.

30 V. lo indicado en el capítulo 15.

31 Diversos proyectos para una Ley de esta naturaleza han sido elaborados, y el último, de 1972, del cual fuimos coautor, se preparó teniendo como base el “Proyecto de Ley Orgánica de Institutos Autónomos y Empresas del Estado” que el autor preparó para el Ministerio de Hacienda. Como antecedente de este Proyecto, puede citarse el “Anteproyecto de Ley Orgánica de Instituciones Autónomas”, elaborada por el doctor Antonio Moles Caubet. V. en CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. II, pp. 485 y ss.

32 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, *Una Revolución para el desarrollo*, cit., pp. 44 y ss.

33 V. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 360 y ss.

34 Algunas veces inclusive de carácter temporal, en las Leyes anuales de Presupuesto.

Pero quizá las piezas esenciales de una Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas sería la regulación uniforme y efectiva de los mecanismos de control de la Administración Central sobre aquéllas. En efecto, debido al crecimiento explosivo y no planificado de los entes descentralizados, los mecanismos de control que las diversas leyes han establecido han sido tan dispersos y confusos que difícilmente son efectivos³⁵. Por ello, la regulación orgánica de los entes descentralizados no sólo debería precisar las modalidades y alcance del control parlamentario directamente o a través de la Contraloría General de la República³⁶, sino regularizar las diversas formas de controles administrativos —autorizaciones y aprobaciones—, particularmente los de tutela, que debe ejercer el Ministro respectivo al cual aquéllos estén adscritos. Por último, la Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas debería también precisar los medios de control de los grupos de interés de la comunidad, particularmente de los usuarios y consumidores, en relación a las Empresas del Estado e institutos autónomos prestadores de servicios públicos o productores de bienes, y no sólo de los trabajadores, como sucede actualmente³⁷.

Las necesidades de ordenación jurídica, en todo caso, y por lo que se refiere al funcionamiento de la Administración del Estado en Venezuela, no sólo se refieren a los aspectos organizativos —estructura orgánica de la Administración central y de la Administración descentralizada—, sino que también abarcan el procedimiento administrativo. En efecto, la Administración Pública venezolana carece en la actualidad de una regulación general y uniforme relativa al procedimiento administrativo, es decir, relativa al régimen jurídico de los actos administrativos, que, junto con la potestad reglamentaria, constituye la manifestación fundamental de la actividad administrativa para el cumplimiento de sus fines. Las normas sobre los procedimientos administrativos existentes hasta 1974 tenían una ubicación dispersa y desordenada en la multitud de leyes administrativas especiales que se han dictado en las últimas décadas, además de un contenido completamente insuficiente y deficiente para la ordenación procedimental de la actuación de la Administración Pública. La promulgación de una ley de Procedimientos Administrativos aparece así como uno de los aspectos de mayor importancia en la labor de integración del ordenamiento jurídico de la República, por cuanto con leyes de esta naturaleza culmina el proceso de reducción del actuar administrativo a esquemas jurídicos de validez general, presupuesto necesario para la

35 V. lo indicado en el capítulo 15. Cfr. Allan R. Brewer-Carías, *El Control de las Actividades Económicas del Estado en el Derecho Venezolano*. CGR, 1969, pp. 73 y ss.

36 Artículos 230 y 236 de la Constitución. V. Allan-R. Brewer-Carías, “El control fiscal externo sobre las empresas públicas”, en *Boletín de la Biblioteca de los Tribunales del Distrito Federal*, N° 17. Caracas, 1967-1968, pp. 7 y ss.

37 Cfr. Allan-R. Brewer-Carías, *El Control de las Actividades Económicas del Estado en el Derecho Venezolano*, cit., pp. 153 y ss., y “La Ley sobre representación de los trabajadores en los Institutos, Organismos de Desarrollo Económico y Empresas del Estado”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCAB, Caracas, N° 4, 1966-1967, pp. 199 y ss.

efectiva vigencia del Estado de Derecho³⁸. En efecto, mediante una ley de esta naturaleza³⁹, no sólo se regularía jurídicamente la forma de la actuación administrativa, ya que los fines estarían especificados en las leyes especiales sectoriales, sino que se permitiría a los particulares poder controlar jurídicamente dicha actuación en el seno de la propia administración, además de las vías jurisdiccionales a posteriori⁴⁰. En la actualidad, al contrario, no sólo el acceso a los medios jurisdiccionales de control es difícil y lento, sino que los particulares en muchos aspectos se encuentran desasistidos frente a la Administración, y ello por varias razones. En primer lugar, y a pesar del reconocimiento constitucional del “derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier entidad o funcionario público, sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos y a obtener oportuna respuesta”⁴¹, la ausencia de una regulación general relativa a los recursos administrativos y, por ejemplo, a los efectos del silencio administrativo —la ausencia de respuesta en lapsos razonables— hacen totalmente nugatorio dicho derecho, estando el particular a merced de la bondad de los funcionarios públicos. En segundo lugar, a pesar de la consagración también constitucional del derecho, a “la defensa”⁴², el principio que de él resulta en el ámbito administrativo, el derecho a ser oído (*audi alteram partem*) también se hace nugatorio por falta de regulación del procedimiento administrativo, dictándose frecuentemente decisiones que afectan a particulares, sin que éstos estuviesen ni siquiera enterados de la existencia del procedimiento en su contra. En tercer lugar, a pesar de que de los dos principios anteriores pueda derivarse el de la publicidad de la actuación administrativa⁴³, al menos frente a los particulares afectados, la ausencia de regulación del procedimiento administrativo en Venezuela o su regulación deficiente, también lo hacen inoperante. En efecto, en general, los “expedientes administrativos” que se forman en la administración son secretos, y los particulares no tienen conocimiento, de su contenido ni libre acceso a ellos; las notificaciones de las decisiones que afectan los derechos o intereses de los particulares no están regularizadas, y muchas veces se dan por efectuadas mediante su publicación en la *Gaceta Oficial* de la República; y la consulta y uso de los Archivos de la Administración está totalmente limitada, quedando al arbitrio del Ministro respectivo la autorización de la consulta de los archi-

38 V. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. II, p. 391.

39 Diversos proyectos de Ley de Procedimientos Administrativos han sido elaborados desde 1961, y entre ellos, el último de 1972 (v. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. II, pp. 505 y ss.). Este proyecto, del cual fuimos coautor, tuvo como antecedentes, el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos elaborado en la CAP, en 1961-1-962 y el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos elaborado en 1965 para el Ministerio de Justicia, por S. Martín Retortillo, F. Rubio Llorente y el autor.

40 V. lo indicado en el capítulo 22.

41 Artículo 67.

42 Artículo 68.

43 V. Antonio Moles Caubet, “Vicisitudes del Procedimiento Administrativo Venezolano”, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas, 1972, pp. 274 y ss.

vos por los particulares e inclusive de las actuaciones que los Tribunales pretendan realizar en los archivos —copias, exhibición de documentos o inspecciones oculares—⁴⁴.

Frente a estas deficiencias resulta indispensable e imperativo la regulación del Procedimiento Administrativo mediante una ley que gire básicamente sobre los siguientes principios y derechos: el derecho de los particulares a recurrir contra los actos administrativos ante la propia Administración; el derecho de éstos a conocer el desarrollo y contenido de las actuaciones administrativas que les conciernen; el derecho a ser oído antes de la adopción de los actos administrativos que puedan afectar sus derechos e intereses; el principio de la motivación de las decisiones, sobre todo cuando se trate del ejercicio de la potestad discrecional; el principio de la estabilidad de las decisiones administrativas, de manera que la revocabilidad de éstas, cuando afecten derechos o intereses de los particulares, proceda en virtud de texto expreso; y el derecho de los particulares a obtener oportuna respuesta a sus recursos, de manera que la renuncia a decidir por la administración no se constituya en arbitrio para evitar los recursos jurisdiccionales que pueda intentar el administrado⁴⁵. Ahora bien, en base a estos principios, una ley de Procedimientos Administrativos debería regular los principios fundamentales relativos a la forma de ejercicio de la actividad administrativa, tanto en la Administración Central como —supletoriamente— en la Administración descentralizada; a la adopción de los actos administrativos, su sumisión a la legalidad y su nulidad o anulabilidad; a los interesados, sus derechos y situaciones jurídicas frente a la Administración, y a los límites al ejercicio del poder discrecional. En particular, respecto al régimen de las actuaciones administrativas, una ley de esta naturaleza debería contener regulaciones tendientes a normalizarlas y racionalizarlas, a determinar los términos y plazos para las mismas; a regularizar la recepción de documentos y peticiones, y a prever las posibles inhibiciones o recusaciones de funcionarios para conocer o decidir sobre determinados asuntos en los cuales puedan tener interés. El procedimiento administrativo en dicha ley también debería ser objeto de especial atención, mediante normas que distingan el procedimiento ordinario, a seguirse en aquellos casos en que el acto administrativo final pudiere causar lesión a derechos o intereses legítimos de un particular, del procedimiento sumario, en caso distinto. En el primero, por su propia naturaleza, deberían establecerse normas y regulaciones sobre la iniciación del procedimiento, la sustanciación del expediente y la terminación de aquél. En todo caso, como parte del procedimiento administrativo, una ley de esta naturaleza debería contener disposiciones sobre la notificación y publicación de los actos administrativos, y sobre la ejecutividad y ejecutoriedad de los mismos; aspectos estos últimos que en la actualidad no están adecuadamente regulados, quedando por tanto la ejecución forzosa de los actos administrativos sin posibilidad de realización.

44 Artículos 31 y ss. del Estatuto Orgánico de Ministerios.

45 CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. II, p. 393.

La Ley, por último, debería también regular extensivamente, acogiendo los diversos principios jurisprudenciales⁴⁶, las posibilidades de revisión de oficio de los actos administrativos por la Administración Pública y los recursos administrativos —jerárquico, de reconsideración y de revisión— que pueden ser interpuestos por los particulares contra los actos administrativos.

En todo caso, del panorama que se evidencia con lo señalado anteriormente, sobre las necesidades y actual ausencia de un adecuado régimen jurídico de la Administración Central, de las Entidades descentralizadas y de los procedimientos administrativos, no sólo resulta la insuficiente posibilidad —por falta de organización y normas— que el Estado tiene de realizar cualquiera de sus cometidos, sino la indefensión en que se encuentran los particulares frente a una administración complicada, dispersa y muchas veces secreta o clandestina.

Situaciones similares pueden evidenciarse en otros aspectos específicos del procedimiento administrativo como en los relativos a la contratación administrativa y a la exigencia de una regulación especial para las licitaciones; y en todo caso, en cuanto al ejercicio de las potestades públicas, y en especial, por ejemplo, al ejercicio de las potestades tributaria, expropiatoria, reglamentaria, organizativa y sancionadora. En efecto, en cuanto a la primera y dejando ya salvo algunas regulaciones relativamente recientes como las relativas al impuesto sobre la renta, la administración de la Hacienda Pública y los principios generales de tributación están establecidos en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Sin embargo, el solo hecho de tener en cuenta que dicha ley no ha sido modificada —salvo en lo que se refiere a la creación de la Contraloría General de la República en 1938— sino en cuestiones de detalle, desde 1918⁴⁷, es suficiente para darse cuenta de lo incompleto de su regulación: con una ley para la Administración de una Venezuela agrícola, prepetrolera, se pretende seguir administrando la Hacienda Pública Nacional, infinitamente más grande y compleja, producto del ingreso petrolero. Las incongruencias son, en este sentido, tan notables, que en 1974, la Administración Pública Nacional carecía de un sistema de contabilidad pública, pues el único previsto en aquella ley se lleva a los efectos del control fiscal, por la Contraloría General de la República, y no a los efectos de la racional toma de decisiones por el Poder Ejecutivo⁴⁸. Una situación similar de insuficiencia de la normativa legal respecto a la Hacienda Pública, existe en lo relativo al patrimonio del Estado. Con las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional puede decirse que la Administración ignora realmente su situación patrimonial, por ejemplo en relación a sus bienes inmuebles —edificaciones y tierras baldías—, siendo su administración insuficiente. Una Ley del Patrimonio del Estado es, por tanto, una necesidad esencial en la ordenación jurídica de la actividad administrativa.

46 V. Allan R. Brewer-Carías. *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*. Caracas, 1964, capítulo IV.

47 Cfr. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*. cit., Vol. II, p. 348.

48 V. lo indicado en los capítulos 16 y 18.

Pero el ejercicio de otras potestades públicas de enorme importancia para el cumplimiento de los fines públicos como la potestad expropiatoria, también se encuentra insuficientemente regulada, necesitando la Ley de 1948 una urgente reforma. En efecto, la expropiación ha sido consagrada en el texto constitucional como una institución de derecho público mediante la cual el Estado tiene la posibilidad de apoderarse de ciertos bienes de propiedad particular para fines de utilidad pública o interés social⁴⁹, y ha sido regulada por la ley de expropiación por causa de utilidad pública o interés social de 1947⁵⁰. El régimen legal relativo a esta institución, sin embargo, no sólo regula una potestad pública y el ejercicio por parte del Estado de la misma, sino que además, y en vista de que el ejercicio de esta potestad incide sobre un derecho garantizado constitucionalmente⁵¹, la legislación sobre la expropiación exige que este poder sea ejercido correctamente por el Estado, de manera que no menoscabe totalmente los derechos de los particulares. Estos dos supuestos, por una parte, la potestad pública y el ejercicio de un poder del Estado, y por la otra, la garantía de los derechos de los particulares, son los dos ejes sobre los cuales debe girar toda la legislación de materia de expropiación por causa de utilidad pública o interés social.

En efecto, en primer lugar debe señalarse, en cuanto a la potestad pública o a la regulación del ejercicio de la misma por parte del Estado, que la Ley de Expropiación consagra la posibilidad para el Estado de apoderarse de determinados bienes de los particulares, para determinados fines, en forma coactiva o forzosa, cuando exista alguna resistencia de parte de los particulares en virtud de los diversos intereses que surgen con motivo de la realización de obras de utilidad pública o actividades de interés social que el Estado pretenda ejecutar. Esa expropiación o ese apoderamiento forzoso de los bienes por parte del Estado procede, tal como expresamente la jurisprudencia venezolana lo ha calificado, “por las buenas o por las malas”⁵². Por ello, decretada la expropiación, es decir, ejercida la potestad expropiatoria por parte del Estado, los particulares no pueden discutir la expropiación misma, los particulares no pueden discutir si realmente el Estado necesita o no aquellos bienes. Lo único que pueden discutir y exigir es la garantía a ser debidamente compensados por la lesión que se produzca a sus derechos, y la discusión no puede incidir sobre el ejercicio mismo de la potestad expropiatoria, la cual, una vez que se ejerce, es irreversible. Lo único que puede discutirse en el juicio expropiatorio, por tanto, no es la procedencia o no de la expropia-

49 Artículo 101.

50 La Ley es del 4 de noviembre de 1947, reformada por Decreto-Ley N° 184 del 25 de abril de 1958. V. Allan-R. Brewer-Carías, *La Expropiación por causa de utilidad pública o interés social (Jurisprudencia-Doctrina Administrativa-Legislación)*. Caracas, 1966; y *Comentarios sobre el Proyecto de Reforma Parcial de la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social*, SOTAVE. Caracas, 1972, cuyo texto seguiremos en algunas partes.

51 Artículo 99.

52 V. sentencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Federal de 14 de marzo de 1952, en *Gaceta Forense*, N° 10, pp. 133 y 134.

ción, sino el monto de la compensación que por el derecho lesionado debe pagar el Estado al particular⁵³.

Por otra parte, la regulación en una ley de una potestad pública de tal importancia, que permite al Estado lesionar uno de los derechos que la propia Constitución consagra, ha implicado generalmente que el Legislador, en las legislaciones sobre expropiación, haga intervenir para el correcto ejercicio de esta potestad por parte del Estado, a todos los poderes públicos. En efecto; en materia expropiatoria no sólo interviene el Poder Ejecutivo cuando decreta la expropiación de una obra, sino que fundamentalmente la ley exige la intervención previa del Poder Legislativo y posterior del Poder Judicial. La garantía del derecho de propiedad y la lesión producida a este derecho, hace que el Legislador exija que todas las instituciones y Poderes del Estado intervengan en el procedimiento. En primer lugar, el Poder Legislativo al declarar la utilidad pública o el interés social de la actividad que conlleva la expropiación, declaratoria que se reserva generalmente al legislador hasta el punto de que el Poder Ejecutivo no puede juzgar cuándo hay utilidad pública o interés social en una actividad pública, sino que ésta sólo puede ser declarada por ley⁵⁴. En segundo lugar, la intervención del Poder Ejecutivo, pues se exige que para que se ejecute la expropiación es necesario un acto de la autoridad ejecutiva, que determine cuáles bienes van a ser expropiados para alcanzar los fines de utilidad pública o interés social que la ley establece⁵⁵. En tercer lugar, la intervención del Poder Judicial, lo que configura la garantía judicial necesaria, debido a la lesión del derecho del particular. En este sentido, cuando no hay posibilidad de llegar a un arreglo o convenio amigable con el particular, la autoridad administrativa no puede apoderarse simplemente de sus bienes, sino que necesariamente tiene que acudir a la vía judicial y solicitar por ante el Juez competente de Primera Instancia en lo Civil, la expropiación o traslado forzoso de la propiedad de determinados bienes del particular al Estado⁵⁶.

Estos serían los aspectos resaltantes del primero de los elementos de una legislación sobre expropiación, el que regula el ejercicio de una potestad pública, en la cual intervienen todos los poderes del Estado y que implica que el ejercicio de esa potestad deba hacerse conforme a las normas que establece la Ley.

El segundo elemento de la expropiación, además de la potestad pública de expropiar, está constituido por la garantía del derecho de los particulares. En efecto, el hecho de que se otorguen al Estado determinadas potestades y el ejercicio de determinados poderes exorbitantes al derecho común que rige las relaciones entre particulares, no implica que éstos queden desasistidos frente al Estado. Al contrario, el legislador establece una serie de mecanismos para

53 Artículos 101 de la Constitución, 547 del Código Civil y 3 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

54 Artículos 3 y 10 y ss. de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

55 Artículos 3 y 4 *idem*.

56 Artículos 3 y 19 y ss. *ibídem*.

que el derecho del particular esté debidamente garantizado frente al ejercicio de esa potestad pública.

Ahora bien, esta garantía del derecho de los particulares que la legislación de expropiación establece, podemos clasificarla en tres grandes grupos: por una parte, una garantía jurídica; por otra parte, una garantía patrimonial; y en tercer lugar, una garantía de devolución. Las tres garantías están íntimamente conexas con la institución de expropiación.

En primer lugar, la garantía jurídica. El poder de expropiación, como ejercicio de una potestad pública, está circunscrito a una serie de normas legales. No es, por tanto, una vía de hecho. No se trata del apoderado fáctico de determinados bienes por parte del Estado, sino que se trata del apoderamiento de ciertos bienes particulares, pero conforme a una serie de normas de carácter jurídico que son el primer elemento de la garantía consagrada para los particulares. El despojo que se hace del bien particular, por tanto, no es un despojo ilegal, sino un despojo perfectamente legítimo dados los fines que tiene el Estado en un momento determinado y que, por tratarse de un despojo legítimo, debe cumplirse de acuerdo a una serie de normas legales⁵⁷.

En virtud de ello, al particular se le consagran, como protección de esa garantía, en primer lugar, la posibilidad de oponerse a esta expropiación⁵⁸. En este sentido, la principal causa de oposición a la expropiación es el alegato de que se haya producido una violación de ley, precisamente por la existencia de esta garantía jurídica. La otra causa de oposición se refiere, en particular, a la expropiación parcial, pero no incide ya directamente sobre la expropiación en sí misma. Por esto, la confirmación de esta garantía jurídica está en la oposición a la expropiación por violación de ley. Pero además debe destacarse que se otorgan al particular una serie de mecanismos para hacer efectiva esa garantía, hasta el punto de que se le dan posibilidades de ejercer acciones posesorias o petitorias en relación al despojo ilegítimo o ilegal que se haya hecho de sus bienes, declarándose además en la ley, como responsables, a los funcionarios y a los jueces que hayan intervenido en algún procedimiento expropiatorio en el cual no se hayan cumplido las normas legales. En esta forma se hace responsable no sólo al Estado, sino directamente a sus funcionarios⁵⁹.

La segunda garantía, además de la garantía jurídica, es la garantía patrimonial. En efecto, si bien se otorga al Estado la posibilidad de apoderarse de determinados bienes particulares, esto no significa que los derechos del particular claudican totalmente ante el Estado, sino que en el lugar de su derecho de propiedad, que desaparece, surge un nuevo derecho, el derecho a ser indemnizado y, por tanto, a recibir una justa compensación. En torno a ello, la jurisprudencia en Venezuela reiteradamente ha considerado que este derecho sustitutivo debe ser, como su nombre lo indica, una justa compensación o indemnización, que no signifique ni enriquecimiento ni empobrecimiento

57 Artículo 1 *ibídem*.

58 Artículo 26 *ibídem*.

59 Artículos 4 y 55 *ibídem*.

para el expropiado, es decir, una indemnización que sustituya el derecho que ha sido lesionado por el ejercicio de la potestad expropiatoria⁶⁰. La expropiación viene a ser entonces un mecanismo de conversión de derechos, del derecho patrimonial de carácter real por un derecho de crédito sobre una cantidad determinada de dinero, compensatoria de la situación anteriormente existente.

Pero las legislaciones de expropiación no sólo consagran estas dos garantías: la jurídica y la patrimonial, sino que también consagran una tercera garantía que es consustancial a la finalidad que origina la expropiación y que es la llamada garantía de devolución.

En efecto, si la expropiación procede por causa de utilidad pública o de interés social, la legislación de expropiación, y ésta es la tendencia general en el derecho comparado, establece que cuando el bien que se expropia y del cual se despoja a un particular, no se destina por el Estado al fin de utilidad pública o de interés social que originó la expropiación, surge un derecho del particular a quien se le quitó su bien, de pedirle al Estado la devolución del bien que no ha sido utilizado para los autorizados fines de utilidad pública o de interés social.

En Venezuela, la legislación de expropiación tradicionalmente ha regulado, por una parte, la potestad expropiatoria y el ejercicio de ella por parte del Estado; y por la otra, las dos primeras garantías señaladas, la jurídica y la patrimonial: establece una serie de normas a las cuales debe ajustarse el ejercicio de la propiedad expropiatoria y establece las normas que buscan lograr la justa compensación o indemnización, es decir, la garantía patrimonial para el particular; pero la legislación de expropiación en Venezuela no ha recogido este tercer elemento que configura la garantía de devolución, pues no consagra un derecho preferente del particular a readquirir su bien cuando no ha sido destinado al fin para el cual el Estado ejecutó la expropiación, salvo cuando el Estado decida voluntariamente enajenarlo, en cuyo caso, el particular sólo tendría un derecho a readquirir prioritariamente la propiedad de ese bien en las nuevas condiciones de enajenación que existan en el momento en que ésta se produzca⁶¹.

Pero si bien la ley vigente consagra normas específicas sobre el ejercicio de la propiedad expropiatoria y sobre sólo dos elementos de la garantía de los particulares, es evidente que nuestra legislación actual no regula satisfactoriamente todos estos elementos, por lo cual se pueden detectar una serie de fallas en la ley vigente.

La primera de estas fallas podría situarse en el ámbito de aplicación de la Ley. En efecto, la Ley sólo regula una institución específica de apoderamiento forzoso de bienes por parte del Estado, que es la que denominamos expropiación en el sentido estricto, pero hay otra serie de figuras que surgen de la legislación nacional y que, persiguiendo fines de utilidad pública y de interés

60 V. Sentencias de la Corte Federal y de Casación en Sala Federal de 12 de julio de 1943 y de 4 de mayo de 1948, en *Memoria*, 1944, tomo I, p. 22, y en *Compilación legislativa de Venezuela*, 1948-1949, Anuario 1948, pp. 771 y 772.

61 Artículo 46 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

social, en muchos casos también permiten al Estado apoderarse de determinados bienes en forma forzosa. Son las figuras concretamente de la requisición, el comiso y eventualmente, en virtud de algunas normas, la confiscación: esta última prohibida por nuestra Constitución, aun cuando permitida sólo en los casos en que se produzca el enriquecimiento al amparo de la usurpación del poder⁶². Las otras dos figuras, la requisición que tiene una similitud muy grande con la expropiación y el comiso que, aun cuando no es motivado por causas de utilidad pública y de interés social, si es motivado por razones de orden público, implican también el apoderamiento de bienes por parte del Estado.

En esta forma, no existe en Venezuela una regulación general que incida y regule estas otras formas de apoderamiento de bienes por parte del Estado, por lo cual estimamos que sería conveniente regularlas. De ellas, la requisición es la única que tiene alguna regulación más o menos general, pero sólo a los efectos de las requisiciones militares⁶³ y no a los efectos de requisiciones civiles, que están muy difundidas en otros sistemas, especialmente en el ámbito del acaparamiento y la especulación. En este ámbito, puede decirse que en Venezuela no existe la requisición civil, y sólo el comiso de bienes, sin indemnización⁶⁴. Por ello, podría regularse, en una Ley de Expropiación, todo el ámbito de otras figuras distintas a la propia expropiación, y concretamente la requisición y el comiso.

La segunda falla que podría detectarse en nuestra legislación sobre expropiación, resulta de los bienes expropiables. En efecto, es clara la Constitución al determinar que la expropiación versa sobre cualquier clase de bienes⁶⁵, no sólo bienes inmuebles, sino bienes muebles e inclusive bienes inmateriales. Esto lo confirma la legislación especial, particularmente en materia de derecho de autor, siendo posible por tanto para el Estado, expropiar, en un momento determinado, el derecho de autor de una persona sobre su creación intelectual⁶⁶. Sin embargo, la Ley de Expropiación es una ley que, si bien en su artículo primero permite la expropiación de cualquier clase de bienes, su sustancia y su regulación fundamental, se refiere sólo a la expropiación de inmuebles, lo que dificulta en muchos casos la aplicación de sus normas a otros casos de expropiación de bienes muebles y por supuesto, mucho más difícil a los supuestos de expropiación de bienes incorporeales como el derecho de autor. Por ello, frente a una reforma de la Ley de Expropiación podría pensarse también en regular algunos aspectos de la expropiación de otros bienes distintos a los bienes inmuebles.

Un tercer aspecto que podría significar fallas en la actual legislación de expropiación, se refiere a la legitimación activa en la misma, es decir, a

62 Artículos 102 y 250.

63 V. artículos 450 y ss. de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de 21 de noviembre de 1958.

64 V. Ley contra el Acaparamiento y la Especulación de 7 de agosto de 1947.

65 Artículo 101.

66 V. artículo 1 de la Ley sobre el Derecho de Autor de 12 de diciembre de 1962.

quién expropia. Nuestra Ley otorga el ejercicio de esta potestad de carácter público, al Estado y sus entes territoriales e institucionales (la República, los Estados Federales, los Municipios y los Institutos Autónomos); pero además autoriza a expropiar a particulares, concesionarios de obras o de hidrocarburos, e inclusive en genérico, la Ley habla de que puede expropiar cualquier empresa o compañía autorizada debidamente por el Ejecutivo Nacional⁶⁷.

Esto plantea una situación totalmente irregular, y es la de que el ejercicio de una potestad de carácter público, como la potestad expropiatoria, pueda corresponder a particulares, lo que origina situaciones de desigualdad y de posible lesión indebida de intereses de particulares expropiados. En nuestro criterio, debería eliminarse totalmente de la legislación de expropiación la posibilidad de que ella sea ejercida por entidades de carácter privado, reservarse el ejercicio de la potestad expropiatoria a quien sólo tiene esta potestad pública, esto es, al Estado y sus entes territoriales y no territoriales, y crearse en su lugar la figura que en otros sistemas se conoce con el nombre de beneficiario: en la expropiación, que podrían ser perfectamente los concesionarios de obras, de servicio y de hidrocarburos.

En Venezuela, inclusive, podría decirse que existe la figura del beneficiario de la expropiación en el campo agrario. En efecto, en la expropiación agraria no es el campesino beneficiario de la dotación quien expropia, sino que la expropiación la hace el Instituto Agrario Nacional, pero- la hace con el fin de dotar de tierra a los campesinos que la trabajan⁶⁸. En este sentido no sería lógico pensar que debería ser el campesino quien directamente fuera a expropiar. Sin embargo, una figura similar, tan absurda como ésta, es la que se plantea cuando se permite, en otras condiciones, que un concesionario o una empresa privada cualquiera, sea autorizada a ejercer la potestad expropiatoria directamente, sin que medie en el ejercicio de la misma ninguna autoridad pública territorial o no territorial. En nuestro criterio, en una reforma a la Ley de Expropiación, debería eliminarse esta posibilidad de que entidades privadas ejerzan una potestad de carácter público, como la potestad expropiatoria.

El cuarto elemento en el cual se podría detectar alguna falla en la legislación vigente, se refiere al arreglo amigable que puede gestionar la Administración expropiante con los particulares expropiados, lo cual está regulado en una forma muy imprecisa, habiendo dado origen a innumerables conflictos judiciales, muchos de los cuales han sido resueltos por la jurisprudencia. En esta forma, en una reforma a la Ley de Expropiación, habría que establecer claramente lo que ha sido una jurisprudencia tradicional de la Corte Suprema de Justicia, de que no se permita el arreglo amigable en relación a la fijación del precio libremente por el expropiado y por el expropiante, sino exigir que, en todo caso, el precio se fije mediante peritos⁶⁹.

67 Artículo 9.

68 V. artículo 27 de la Ley de Reforma Agraria, de 5 de marzo de 1960.

69 V. Sentencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Federal, de 14 de marzo de 1952, en *Gaceta Forense*, N° 10, pp. 131 y 132.

Por otra parte, la Ley consagra el arreglo amigable en una forma muy general, lo que habría que aclararse en el sentido de que se permitiera excluir la solicitud de arreglo amigable en casos urgentes o de expropiación urgente, que impliquen generalmente ocupación previa.

Por otra parte, la Ley habla de que el arreglo amigable debe gestionarse con los propietarios, pero no hace ninguna mención a los otros interesados en un procedimiento expropiatorio y que pueden también tener derechos sobre la indemnización que pueda pagar el Estado. En esta forma, la Ley no regula la situación del arrendatario, del poseedor o de cualquier otro que eventualmente se encuentre afectado por la expropiación y que también podrían ser parte de este arreglo amigable. En una reforma de la Ley de Expropiación, debería ampliarse este ámbito de acción del arreglo amigable y referirse no sólo a los particulares propietarios, sino a las otras personas interesadas en el bien expropiado.

El quinto aspecto en el cual podría detectarse alguna falla de la legislación vigente se refiere al Decreto de Expropiación o Decreto de Ejecución de la obra. Este Decreto, ante todo, individualiza el bien a expropiarse y constituye el ejercicio concreto de la potestad pública regulada en la Ley. El legislador regula el ejercicio de la misma por el Estado, y es el acto concreto del Decreto de Expropiación o Decreto de Ejecución, el que determina la actividad específica a realizar e individualiza los bienes que quedan afectados a la realización de la actividad o a la construcción de la obra. Por eso, el Decreto de Expropiación está íntimamente unido al Decreto de Ejecución de la obra, por lo que indistintamente se habla de uno o de otro, pues generalmente la declaratoria de construcción concreta de una obra o de realización de una actividad específica obliga a individualizar y afecta a determinados bienes. Sin embargo, tal como hoy está regulado el Decreto de Expropiación o Decreto de Ejecución, se plantean algunos problemas que pueden derivar en situaciones de injusticia para los particulares cuando el referido decreto no llega nunca a ejecutarse o ello se produce sólo después de muchos años. Esto plantea situaciones que valdría la pena tener en cuenta en una reforma a la Ley de Expropiación, sobre todo a los efectos de que también se consagrara algún mecanismo mediante el cual se pudieran evitar estas situaciones o garantizar el derecho de los particulares contra las consecuencias de un prolongado Decreto de Ejecución no ejecutado.

Estas consecuencias inciden sobre todo en el campo urbano, por la imposibilidad de realizar determinados tipos de construcciones u obras. Por ejemplo, cuando el Decreto de Ejecución está incorporado a un plan de desarrollo urbano, esto implica, materialmente, la afectación de ciertas zonas a determinadas obras y, por tanto, la imposibilidad de la autoridad municipal de otorgar permisos para realizar construcciones en esas zonas. Cuando esta situación se prolonga por diez o quince años, evidentemente que la congelación fáctica en cuanto al uso de los inmuebles para construcciones, produce algunos perjuicios que valdría la pena determinar; pero nunca acudiendo a una supuesta vigencia temporal o caducidad del Decreto de Ejecución al transcurrir determinado número de años. Una solución de esta naturaleza produciría otra consecuencia todavía más grave que la anteriormente señalada, y es el

alza desmesurada del valor del suelo, y una consecuenal, la especulación con los terrenos urbanos, lo que agravaría cada vez más el problema del desarrollo urbano en nuestras ciudades. En este sentido, vale la pena insistir en que al problema urbano en Venezuela se le ha querido buscar solución sólo a través de planes y políticas de viviendas, cuando realmente estas actividades no son la solución al mismo. El problema, realmente, está en otros aspectos, y, entre ellos, la regulación del suelo, no sólo en cuanto a su uso, sino en cuanto al valor y precio del mismo, como elemento determinante de la expansión de una determinada ciudad o de la realización de determinadas obras urbanas⁷⁰.

En este sentido, debe destacarse que en la Ordenanza de la Mancomunidad en materia de planificación urbanística para el Área Metropolitana de Caracas de 1972⁷¹ se establece expresamente que en aquellos casos en que la construcción de una obra contemplada en un plan de desarrollo urbano, estuviese prevista para un lapso mayor de cinco años, la respectiva autoridad municipal puede autorizar las construcciones de determinados tipos de obras, de manera que pueda evitarse un poco el congelamiento excesivo de la propiedad en cuanto a su uso, y permitir la realización de determinados tipos de construcción que pudieran, por supuesto, eventualmente, ser fácilmente removidas. Una solución similar podría adoptarse en una reforma de la Ley de Expropiación.

El sexto aspecto sobre el cual podrían formularse algunas críticas a la Ley de Expropiación vigente, es el relativo a la ocupación previa, el cual incide tanto sobre la garantía de los particulares como sobre el ejercicio de la potestad expropiatoria. La Ley actual no es clara, y plantea muchos inconvenientes para la realización efectiva de esta ocupación previa.

En efecto, en primer lugar, en cuanto al avalúo previo y a la consignación de un precio determinado para que se pueda autorizar la ocupación previa, no sólo la disposición de la Ley⁷² es inconveniente, sino que en la misma constitución de la Comisión de Avalúo, prevista en realidad para el problema de la valoración de la plusvalía y la determinación de la contribución de mejoras⁷³, el ente expropiante no tiene una intervención decisiva para la determinación de los precios y la valoración del inmueble a los efectos de dicha ocupación. Al analizar este aspecto, quizá habría que preguntarse sobre cuál es el objetivo de la expropiación e insistir en lo que anteriormente señalamos: se trata de un mecanismo de apoderamiento por parte del Estado, de bienes que pertenecen a ciertos particulares, sin que pueda haber oposición a la expropiación considerada en sí misma, salvo cuando haya violación de Ley como parte de la garantía jurídica. De resto, la expropiación en sí misma no puede ser discutida, pues el particular no le puede discutir al Estado que una obra sea o no de utilidad pública, o que una obra deba o no construirse. En vista de ello, es decir, de que la expropiación, una vez decretada, salvo los casos de ilegali-

70 V. lo indicado en el capítulo 21.

71 V. lo indicado en el capítulo 16.

72 Artículos 47 y ss.

73 Artículo 16.

dad, procede a todo evento, la ocupación previa no viene a ser, en realidad, sino el anticipo de esa expropiación forzosa. Por eso, en nuestro criterio, habría que agilizar el procedimiento de ocupación previa para la realización de determinadas actividades de interés general y utilidad pública, que permitan al ente expropiante valorar unilateralmente la propiedad y consignar el precio ante el Tribunal, dejando abiertas, por supuesto, todas las garantías de inspecciones oculares y de valoraciones para que durante el juicio se discuta el precio que, por otra parte, es la base de discusión del juicio expropiatorio.

Por otra parte, en este mismo sentido, debería eliminarse la necesidad de gestionar el arreglo amigable en los casos de expropiaciones urgentes que impliquen ocupación previa, y permitirse la consignación del precio resultante del avalúo provisional, parcial o totalmente, según los casos, en títulos valores y no sólo en efectivo; inclusive, con el objeto de que la cantidad se consigne previamente en la proporción de títulos de la deuda pública y efectivo que en definitiva va a resultar según la aplicación de las normas específicas de cada caso.

El séptimo campo en el cual podrían formularse críticas a la legislación actual y que valdría la pena tener en cuenta en una reforma, es el relativo al justiprecio⁷⁴. En primer lugar, en relación a la oportunidad del justiprecio. En efecto, en la legislación sobre expropiación general, la oportunidad del justiprecio está desvinculada de la sentencia, pues en realidad se trata de un acto complementario de la decisión del Tribunal⁷⁵. No sucede lo mismo en materia agraria, donde el justiprecio forma parte integrante de la decisión judicial, de manera que el Juez no sólo declara la necesidad de adquirir determinados bienes, sino que establece además el monto de la indemnización a pagar⁷⁶. En nuestro criterio, esta misma solución debería acogerse en la expropiación general y hacer que la autoridad judicial interviniese más en el proceso de valoración y adoptar un criterio definitivo sobre el precio a pagar en la expropiación, no como acto complementario del fallo, sino como parte integrante del fallo mismo.

En relación al mismo problema del justiprecio, estimamos que debería pensarse en la eliminación de la legislación actual, de la figura del avenimiento, de manera que en toda la legislación de expropiación, el precio sea determinado siempre con la intervención de los peritos conforme a las normas legales que tienden a garantizar el precio justo. Al contrario, el avenimiento que admite hoy nuestra legislación, quizá es la negación de ese principio, acogido, por otra parte, por la jurisprudencia⁷⁷.

Otras observaciones a la regulación actual del peritaje en la expropiación pueden formularse en relación a los elementos del justiprecio, y, en especial, estimamos que debe reforzarse el valor fiscal como elemento determinante

74 Artículos 33 y ss.

75 Artículo 32.

76 Artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria.

77 Artículo 32.

del peritaje⁷⁸. En efecto, es evidente que lo que el particular declara a los efectos tributarios y fiscales, debe ser uno de los elementos determinantes a los efectos de la fijación del valor del bien cuando va a ser adquirido por el Estado: lo que se declara para los efectos tributarios no puede ser distinto a lo que se pretende traspasar en arreglo amigable o forzosamente al Estado.

Otro aspecto que valdría la pena aclarar y reforzar definitivamente en una reforma a la Ley de Expropiación podría ser el relativo a la contribución de mejoras; importantísimo instrumento para poder llevar adelante una adecuada reforma urbana. En Venezuela podría decirse que en los programas de renovación urbana, las normas de la Ley relativas a la contribución de mejoras no tienen ninguna aplicación, quizá debido a las mismas fallas que la propia Ley contiene⁷⁹. En efecto, el hecho de que se prevea la necesidad de realizar dos tasaciones, una previa a la construcción de las obras que originan la expropiación, y otra posterior, para luego determinar el mayor valor que adquieren los bienes colindantes con la obra que se realiza por cuenta del Estado, impide que la contribución de mejoras se haya aplicado efectivamente en nuestro país.

En este aspecto, el problema quizá esté en que la Ley de Expropiación no es el lugar adecuado para regular la contribución de mejoras, ya que ella no sólo debe estar ligada a la construcción de obras con motivo de la expropiación que parece ser la única intención de la Ley, sino quizás, la contribución de mejoras debería ser objeto de una regulación especial referida a todo tipo de valoración de bienes de particulares, derivados no sólo de la construcción de una obra pública, sino inclusive, por ejemplo, en materia urbana, de un cambio de zonificación, que tiene efectos similares.

El último aspecto al cual queremos referirnos sobre las fallas de la actual legislación, se refiere, tal como ya señalamos, a que la misma no establece una regulación completa relativa al derecho o a la garantía de devolución del bien, es decir, de la llamada retrocesión en la expropiación. En Venezuela, lo único que la Ley consagra es el establecimiento de un derecho preferente del particular a readquirir un bien cuando, expropiado por el Estado, éste no lo utiliza y decide volverlo a enajenar a los particulares⁸⁰. En estos casos surge un derecho de preferencia del antiguo propietario para readquirirlo, pero la Ley no establece nada respecto de aquellos supuestos en que el Estado expropie con determinado fin un bien, y no destine el bien al fin que originó la expropiación, sino a otros fines, que pueden ser de utilidad pública o no.

Esta es otra de las fallas de la Legislación actual que debería corregirse en una reforma de la Ley.

En todo caso, con este análisis somero de las fallas de la legislación sobre la expropiación en Venezuela, hemos querido destacar, a título de ejemplo, la deficiencia de la legislación en la regulación de una de las potestades del

78 Artículo 35.

79 Artículos 15 y 16.

80 Artículo 46.

Estado, la potestad expropiatoria. Pero, por supuesto, estas deficiencias se extienden a otras potestades públicas...

En efecto, y en cuanto a la potestad reglamentaria, conforme a la más clásica distribución de los poderes⁸¹, nuestro sistema jurídico establece, en el campo de la potestad normativa del Estado, un amplísimo campo reservado a la ley —reserva legal— y un consecuencial campo reducido a la potestad reglamentaria del Presidente de la República. Este tiene competencia, en principio, para “reglamentar, total o parcialmente, las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón”, por lo que, constitucionalmente, está sólo prevista una competencia reglamentaria de “ejecución” de las leyes, es decir, de rango sublegal. Ello no ha impedido, por supuesto, que el Presidente de la República haya utilizado la potestad reglamentaria en aquellos casos en que tratándose de alguna competencia del poder nacional, la Constitución no haya establecido expresamente la reserva legal. En estos casos, la competencia reglamentaria del Presidente de la República puede decirse que es ilimitada con sujeción a la Constitución, hasta tanto el legislador no establezca una normativa de rango legal.

En resumen, entonces, la potestad normativa del Estado está distribuida en nuestro sistema jurídico, en la siguiente forma: materias sobre las cuales sólo el legislador puede regular, lo que constituiría la reserva legal⁸²; y materias no reservadas a la competencia del Poder Legislativo, respecto de las cuales tanto el Congreso como el Poder Ejecutivo pueden regular, estando en todo caso la competencia del Ejecutivo sometida a lo que eventualmente determine el Congreso. En todo caso, no existen en el ordenamiento jurídico venezolano materias reservadas a la potestad reglamentaria del Ejecutivo ni limitación alguna a los poderes normativos del Congreso, tal y como se ha introducido en Francia en la Constitución de 1958⁸³. En esta forma, además de la potestad reglamentaria meramente ejecutiva, la potestad reglamentaria autónoma la tiene el Presidente de la República en aquellos casos de materias no reservadas al legislador, y hasta tanto éste no dicte normas de rango legislativo.

Pero tratándose de aspectos de una potestad normativa del Estado, el ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República ha estado limitada por la forma de concreción constitucional del principio de la separación de poderes. El Poder Legislativo ha tendido, en general, a dictar leyes “reglamentarias” con excesivo nivel de detalle, reduciendo consecuentemente el papel reglamentario del Ejecutivo. No conoce aún nuestro sistema

81 V. lo indicado en el capítulo 12.

82 Por ejemplo, el establecimiento de contribuciones e impuestos (artículo 224); el establecimiento de delitos o faltas que acarreen privación de la libertad personal (artículo 60,2); la creación de Institutos Autónomos (artículo 230) o de Ministerios (artículo 193); la atribución a una determinada actividad del carácter de servicio público (artículo 190,11); y en general, la limitación de los derechos y garantías constitucionales (artículo 43).

83 V. Eduardo García de Enterría, *Legislación Delegada, Potestad Reglamentaria y Control Judicial*. Madrid, 1970, pp. 68 y ss.

jurídico, la modalidad de “Leyes de Bases” que establezcan el marco general de la normativa a establecer, dejando al Poder Ejecutivo amplia posibilidad reglamentaria, con lo que se facilitaría, indudablemente, la actualización y modificación de las regulaciones específicas. El desarrollo en Venezuela de una modalidad, de este tipo, indudablemente que serviría para agilizar los lentos procesos de creación de normas envueltos en la tramitación legislativa. Dentro de este mismo orden de ideas, la delegación legislativa del Congreso al Presidente de la República, prevista expresamente en casos excepcionales⁸⁴, y que le permite a éste dictar decretos con rango legal⁸⁵, podría ser extendida, dentro de una Enmienda Constitucional, a otros campos que no sean los solos “económicos o financieros”, aun cuando, indudablemente, dicho enunciado es tan general, que podría dar lugar a amplias delegaciones. En todo caso, parece evidente que ciertas reformas o transformaciones institucionales, por ejemplo, en el campo de la organización Ministerial y de Institutos Autónomos, en todos aquellos casos en que se pretendan realizar extinciones o fusiones de los existentes o creación de nuevos Ministerios o Institutos Autónomos, y que implicarían la reforma coordinada y concatenada de una multitud de leyes, no podrían llevarse a cabo sin una adecuada delegación legislativa, tal como ya se ha sugerido⁸⁶.

Intimamente relacionada con la potestad reglamentaria, pueden también destacarse deficiencias en la interpretación de la potestad organizativa del Estado, y en las competencias respectivas del Congreso y el Poder Ejecutivo. En efecto, la potestad de organizar la administración del Estado no aparece establecida en la Constitución, como exclusiva del Poder Legislativo, sino que indudablemente se establece una competencia compartida que la Ley, por otra parte, precisa. En efecto, la Constitución reserva a la competencia del Congreso, tal como se ha señalado, la determinación, mediante una Ley Orgánica, del “número y organización de los Ministerios y su respectiva competencia, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros”⁸⁷; la creación de Institutos Autónomos⁸⁸ y la organización de los Municipios⁸⁹. En el campo de Administración Central, por tanto, la

84 El Presidente de la República está facultado por la Constitución para “dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por Ley especial” artículo 190,8.

85 Esta facultad fue utilizada en 1961 mediante la Ley de Medidas Económicas de Urgencia que llevó al Presidente de la República a dictar Decretos-Leyes modificatorios entre otras, de la Ley de Impuesto sobre la Renta y de la Ley de Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (Ley de 29 de junio de 1960).

86 En el campo de la reforma administrativa, se ha previsto la necesidad de una delegación legislativa, en virtud de dicha facultad constitucional, de manera que el Congreso establezca en la “Ley especial” las grandes líneas de la reforma, y el Poder Ejecutivo dicte los diversos Decretos-Leyes para su implementación. V. CORDIPLAN, *IV Plan de la Nación, 1970-1974*, p. 179 y CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, y Vol. II, pp. 564 y ss. V. lo indicado en los capítulos 17 y 18.

87 Artículo 193.

88 Artículo 230.

89 Artículo 26.

atribución constitucional podría dar lugar a poderes de organización “ilimitados” respecto de los Ministerios, por lo que la Ley Orgánica podría determinar hasta en sus más mínimos detalles la organización interna de los Ministerios. La inconveniencia de estos extremos es más que evidente, por la rigidez que produciría en las estructuras ministeriales, por lo que el legislador de 1950, en el Estatuto Orgánico de Ministerios, con buen juicio, distribuyó las competencias organizativas, atribuyendo al Reglamento la organización interna de los Ministerios, limitándose a determinar el número y competencias de los despachos Ministeriales⁹⁰. El Poder Ejecutivo, sin embargo, durante dos décadas, no utilizó la potestad organizativa reglamentaria que le correspondía, habiendo quedado en vigencia formal el Reglamento de 1941, y cuando quiso ejercerla en 1971, al dictar el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios⁹¹, surgieron en el seno del Congreso dudas sobre la legalidad de dicho texto⁹². Se argumentó, en efecto, que constitucionalmente, “la creación y dotación de nuevos servicios públicos o la modificación o supresión de los existentes” tal como lo dice la Constitución, era una competencia del Congreso⁹³; y que la creación o supresión o modificación de una unidad organizativa interna de cualquier Ministerio (Dirección, División, Sección, etc.) constituía la creación, supresión o modificación de un “servicio público”, por lo que no podía el Poder Ejecutivo reorganizar internamente las estructuras ministeriales⁹⁴. Esta argumentación, por supuesto, no tenía ni pudo tener ninguna fundamentación jurídica seria, salvo algunos confundidos criterios respecto a la interpretación de la noción de “servicio público”; pero por las motivaciones políticas que la produjeron, sirvieron a los grupos políticos de la oposición en el Congreso, para bloquear los intentos de reorganización ministerial interna⁹⁵. Hasta tal punto se llegó en la posición obstructionista, que se desconoció la creación, por Decreto del Presidente, de una

90 V. por ejemplo, artículo 11 y 37 del Estatuto Orgánico de Ministerios. Como se dijo, la modalidad de regular en la Ley la estructura interna detallada de los Ministerios se siguió en las Leyes de Ministerios desde la de 1891 hasta la de 1915, pero por inconveniente, se abandonó a partir de la Ley de 1920 estableciéndose, en las sucesivas, la repartición de competencias entre el Congreso y el Poder Ejecutivo: el primero, en la determinación del N° y competencia de los Ministerios (y por supuesto en la creación o supresión de ellos); y el segundo, en la organización interna de los Ministerios. V. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. II, pp. 346 y ss.

91 V. Decreto N° 539 de 10 de febrero de 1971, en *Gaceta Oficial* N° 29.438, de 11 de febrero de 1971.

92 V. los argumentos sobre la legalidad del reglamento y los criterios de la Comisión de Administración Pública, de la Procuraduría General de la República y de la Contraloría General de la República en CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 481 y ss. y 567 y ss.

93 Artículos 179,5 y 190,11; que sólo podía ser ejercida por el Poder Ejecutivo, en receso de las Cámaras Legislativas, previa autorización de la Comisión delegada, y en caso de urgencia comprobada.

94 V. lo indicado en el capítulo 17.

95 V. los proyectos de reorganización interna de todos los Ministerios formulados entre 1970 y 1972 en CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 492 y ss.

Dirección de Coordinación, Administración y Control de bienes afectos a reversión en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, en cumplimiento de las obligaciones que al Poder Ejecutivo imponía la Ley de Bienes afectos a reversión en las Concesiones de Hidrocarburos de 1970⁹⁶; y se recurrió a aprobar una ley para crear la referida Dirección, cuyo texto fue idéntico al del Decreto⁹⁷. De este conflicto de poderes, surgido en torno al ámbito de competencia de cada uno (Congreso y Presidente de la República) en el ejercicio de la Potestad Organizativa de la Administración, resulta evidente la necesidad de establecer una adecuada regulación legal, que disipe las dudas, y que defina una amplia competencia organizativa del Poder Ejecutivo, de manera que la adaptación de la estructura organizativa interna de los Ministerios se pueda ir produciendo paulatinamente —y no por medios irregulares, como los ya señalados de carácter presupuestario⁹⁸—, de manera que el Estado pueda asumir con efectividad sus funciones.

Por último, dentro de las deficiencias que el sistema jurídico venezolano tiene en la regulación de las potestades del Estado, debe hacerse una somera referencia a la potestad sancionadora. Esta, no sólo no ha sido objeto de un tratamiento constitucional expreso, sino que tampoco ha sido regulada adecuadamente en la legislación. Ello no significa, por supuesto, que la Administración Pública no esté facultada para sancionar a los particulares con multa, comiso o arresto con motivo de transgresiones administrativas; al contrario, multitud de leyes administrativas consagran la más variada gama de “delitos” y faltas administrativas, algunos inclusive inconstitucionales⁹⁹ y de sanciones a aplicar en cada caso. Sin embargo, evidentemente que la ausencia de normas generales que regulen los límites de la potestad sancionadora¹⁰⁰ frente a la garantía constitucional de la libertad personal y de la propiedad, hace más dificultoso el ejercicio de la misma por parte del Estado, exponiendo a los particulares a las arbitrariedades de los funcionarios públicos.

De lo analizado anteriormente surge entonces con evidencia la urgente necesidad que tiene el Estado en Venezuela por que se le establezca un ade-

96 El Decreto N° 746 se dictó el 29 de septiembre de 1971 (v., *Gaceta Oficial*, N° 29.625 del 1 de octubre de 1971), en ejecución de la Ley citada del 6 de agosto de 1971.

97 V. las críticas a dicha Ley, formuladas por los mismos parlamentarios en CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 529 y ss. V. lo indicado en el capítulo 17.

98 V. lo indicado en la nota N° 9 de este capítulo 20.

99 V. por ejemplo el completo recuento de todas las tipificaciones de transgresiones administrativas y de las sanciones correspondientes en Tulio Chiossone, *Sanciones en Derecho Administrativo*. Caracas, 1973, donde además, sostiene la tesis de que el derecho sancionador administrativo, por supuesto, no es parte del derecho penal, pp. 41.

100 Las normas relativas al arresto como sanción administrativa no han sido establecidas en la Legislación Nacional, rigiéndose, básicamente, por las normas locales sobre policía municipal. El comiso, por otra parte, tal como se señaló al comentar las deficiencias de la legislación sobre expropiación, tampoco ha sido objeto de una regulación uniforme y general. En materia de multas, básicamente, tienen sólo carácter general, las normas previstas en la legislación hacendística

cuado régimen jurídico para su organización y funcionamiento, y por que se regule el ejercicio de sus potestades (tributaria, expropiatoria, reglamentaria, organizativa y sancionadora, por ejemplo), de manera que el mismo cuente con un sistema jurídico que a la vez que le permita realizar sus funciones dentro del marco del derecho, garantice a los particulares las posibilidades de control para toda actuación fuera de dicho marco. Sólo así, la realidad de un Estado Democrático y Social de Derecho será posible.

En todo caso, es de destacar que si bien hemos analizado en las páginas anteriores algunos aspectos de las exigencias jurídicas que plantea la consolidación de un Estado Democrático y Social en Venezuela referido al ámbito nacional, por supuesto ello no excluye que dichas exigencias no se planteen a nivel regional y local. Al contrario, quizá a estos niveles las necesidades de adaptación del derecho a los cambios y su configuración como un instrumento para el desarrollo, es mucho más imperiosa, teniendo en cuenta, tal como lo hemos señalado, las exigencias de la descentralización territorial y de la participación política a nivel local¹⁰¹. Los lineamientos generales para una transformación del derecho con vistas a superar los decadentes esquemas federales y municipales y estructurar un eficiente régimen regional y local que permita al Estado desarrollar sus actividades a todo lo ancho de la superficie territorial de la República y, paralelamente, a los ciudadanos, participar efectivamente en el gobierno regional y local, haciendo realidad la democracia participativa, han sido señalados anteriormente¹⁰². Corresponde ahora estudiar con algún detenimiento las exigencias de un derecho para el desarrollo y de las protecciones que requieren los ciudadanos frente al poder público y al poder privado.

101 V. lo indicado en el capítulo 16.

102 *Idem.*

CAPÍTULO 21.

UN DERECHO PARA EL DESARROLLO Y LA PROTECCIÓN DE LOS PARTICULARES FRENTE A LOS PODERES PÚBLICO Y PRIVADO

Al analizar las características generales del sistema jurídico venezolano, y al constatar su configuración clásica, hemos señalado su inadecuación general a los cambios operados en nuestra sociedad en las últimas décadas¹. Se impone, por tanto, no sólo su adaptación a las exigencias de la configuración de un Estado Democrático y Social de Derecho² sino a las exigencias mismas del proceso de desarrollo, con vistas a estructurar un derecho para el desarrollo, con una nueva visión: un derecho comprometido con el proceso de desarrollo³.

1 V. lo indicado en el capítulo 19.

2 V. lo indicado en el capítulo 20.

3 En otro lugar hemos señalado, que “las repercusiones de un proceso de transformación de estructuras económicas, políticas y sociales sobre el derecho hacen que por supuesto tengamos que plantearnos la necesidad de una nueva visión del derecho, es decir, de una nueva concepción del derecho: de un derecho dinámico, no de un derecho estático; de un derecho para el desarrollo, capaz de ser agente del mismo y no, si acaso, consecuencia del desarrollo. El derecho, en este sentido, creo que debe ser, antes que un derecho formal y tecnicista, un derecho comprometido con ese proceso de desarrollo y con los problemas concretos que tiene planteado un país como Venezuela dentro de dicho proceso. Por eso, a nivel de la enseñanza jurídica, lo importante realmente no es enseñar cómo se cobra una letra de cambio, o cómo se realiza o no un divorcio, sino por ejemplo cómo hay que regular el desarrollo urbano en una ciudad, cómo hay que canalizar adecuadamente la inversión en el país o acelerar o no un proceso de industrialización, o cómo hay que permitir o no la realización de actividades económicas y sociales en forma ordenada, a través de un proceso de planificación. Lamentablemente, en la actualidad, lo importante no es lo que se enseña, pues se enseña lo que no es importante y no se aplica. Esta nueva visión del derecho, es decir, ese derecho para el desarrollo, exigirá de nuestras Facultades de Derecho un acentuado proceso de

Pero, por supuesto, plantearse la necesidad de estructurar un derecho para el desarrollo⁴ exige que intentemos determinar, paralelamente, por una parte, el papel del derecho y su situación frente a los diversos problemas del desarrollo económico y social que enfrentan nuestras sociedades, aspectos íntimamente relacionados con los nuevos cometidos del Estado de Derecho; y por la otra, la situación de los particulares y la protección de sus derechos, no sólo frente al creciente poder intervencionista del Estado, sino también frente al “poder privado”, es decir, el de otros particulares e intereses privados que controlan el poder económico o los medios de comunicación. Tal como hemos señalado, la respuesta del derecho a la problemática del desarrollo tiene dos caras que es necesario analizar, y que están configuradas por los dos polos entre los cuales tradicionalmente se ha debatido el derecho administrativo: el poder del Estado y la protección de los particulares frente al poder público⁵, a lo que hay que agregar la protección de los particulares, por ejemplo, como consumidores o receptores de información.

En efecto, enfocando el análisis ahora hacia los nuevos cometidos del Estado, según los fines que se han estudiado⁶ y, en particular, aquéllos íntimamente vinculados al papel que le corresponde tener al Estado democrático y social de Derecho como agente y promotor del proceso de desarrollo, resulta evidente la absoluta insuficiencia del derecho para permitirle a aquél el cumplimiento de dichos fines. Frente a los problemas de la planificación, del desarrollo industrial, del desarrollo urbano, del transporte o de la protección

renovación —y aquí es donde adquiere verdadero sentido el proceso de renovación—, radical y revolucionario, en relación a la forma en que tradicionalmente pensamos los juristas y los abogados; un proceso de renovación para hacer del derecho y de los egresados de las Facultades, agentes del desarrollo y del proceso de cambio; personas, en definitiva, que puedan tener conciencia de cuál es el papel del derecho como agente de ese proceso de transformación, y no personas que sigan pensando en que el derecho, para lo único que sirve, es para establecer trabas a cualquier intento de cambio. Es precisamente esa visión de que el derecho para lo único que es útil es para crear problemas y trabas a cualquier intento de transformación, uno de los aspectos que es necesario cambiar en nuestras Facultades de Derecho a través del replanteo de sus programas...”. “En todo caso, estimo que precisamente es esta vinculación indispensable entre derecho y desarrollo, uno de los elementos que debe hacernos pensar más a los juristas en que también tenemos un papel imponderante que jugar en el proceso de desarrollo, para lo cual debemos comenzar por despojarnos de ese halo tecnicista, neutro, practicista y formal que generalmente tenemos. Para ello, debemos convencernos de que sin una actividad jurídica importante, difícilmente podremos alcanzar niveles acelerados de desarrollo, y de que es necesario convertir a la superestructura jurídica en el motor del proceso de desarrollo y no en su freno, que es precisamente lo que tenemos ahora que superar.” V. Allan-R. Brewer-Carías, *Derecho y Desarrollo*. Caracas, 1971, pp. 53 y ss.

- 4 Cfr. Carlos Mouchet, “Derecho, Desarrollo y Planificación, en *El Derecho*, U.C.A., tomo 44, N° 3.048. Buenos Aires, 25 de octubre de 1972, pp. 1 y ss.
- 5 Cfr., p. e., J. M. Boquera Oliver, *Derecho Administrativo y Socialización*. Madrid, 1965; F. Garrido Falla, *Las Transformaciones del Régimen Administrativo*, Madrid, 1954; Luis Legaz y Lacambra, *Socialización, Administración, Desarrollo*. Madrid, 1971.
- 6 V. lo indicado en el capítulo 13.

de los recursos naturales renovables, por ejemplo, para citar sólo algunos aspectos del desarrollo económico, el Derecho no sólo no se ha adaptado a los cambios, sino que no sirve ahora como agente de los mismos, y, en muchos casos, al contrario, configura un claro obstáculo para la realización de las transformaciones estructurales que el desarrollo implica y exige.

En efecto, hemos señalado que la característica fundamental del proceso de transformación de la estructura económica del Estado de Derecho ha sido la progresiva intervención del mismo en la vida económica y social, lo que ha producido el cambio de un Estado Abstencionista Liberal-Burgués de Derecho, a un Estado Intervencionista Democrático y Social de Derecho, es decir, de un Estado inactivo y pasivo, a un Estado activo, con un papel definido de conformación y de configuración de la realidad económica y social. Podrían indicarse múltiples aspectos de este proceso de transformación de la realidad económica y su incidencia sobre el derecho, pero ahora nos referiremos particularmente, en relación a Venezuela, a sólo algunos aspectos fundamentales, consecuencia de esta intervención del Estado en la economía en forma progresiva. Por una parte, la intervención desordenada del Estado en la economía y los intentos de un derecho para la planificación y de un derecho de la planificación; en segundo lugar, la intervención del Estado en un proceso particular de nuestros países, el proceso de industrialización, y cuáles han sido las respuestas del derecho al mismo; en tercer lugar, la transformación en el campo económico del desarrollo agropecuario y del aprovechamiento de los recursos naturales renovables y las respuestas del derecho a ese proceso de cambio; en cuarto lugar, el proceso de transformación y explosión urbana y las insuficiencias del derecho para regular un adecuado crecimiento de nuestras ciudades; y, por último, el impacto que los transportes han tenido en el mundo contemporáneo, y la inexistencia de normas que lo regulen en Venezuela⁷.

En primer lugar, la intervención del Estado y la planificación. En efecto, una de las características de este proceso de transformación de un Estado abstencionista a un Estado intervencionista, ha sido que, tradicionalmente, sobre todo en las primeras décadas de este siglo, la intervención del Estado en la vida económica fue una intervención desordenada; desordenada por tímida, pues todavía prevalecían con gran arraigo las doctrinas liberales. Por eso, las intervenciones del Estado en la economía comenzaron al principio por ser simples estímulos a las actividades privadas, y es sólo recientemente cuando el Estado ha asumido directamente un papel activo en la vida económica e inclusive, el carácter de Estado Empresario. Por ello, no se trata ya solamente de una intervención reguladora, manifestada en el dictar leyes normativas de las actividades económicas de los particulares, y ni siquiera una intervención de estímulo, es decir, de fomento de la vida económica, sino de una intervención activa y dinámica que presenta al Estado como el agente directo del proceso económico⁸. Por ello, es conveniente señalar que es a finales del siglo pasado cuando surge ese segundo tipo de intervención, a

7 V. Allan R. Brewer-Carías, *Derecho y Desarrollo*, cit., pp. 26 y ss.

8 V. lo indicado en los capítulos 5 y 7.

través de los estímulos, y es en esa época cuando surgieron los llamados Ministerios de Fomento⁹. Estas entidades y las actividades de fomento del Estado, tuvieron un momento histórico de apogeo cuando el Estado pasó de regular simplemente la vida de los particulares a estimular las actividades de los mismos. Por ello, en la actualidad, no tiene mayor sentido que todavía sigan existiendo “Ministerios de Fomento”, como si se tratara de un sector de actividad separado, como lo fue durante el siglo pasado. Es más, puede decirse que ya casi no existen en casi ningún país, sobre todo en los latinoamericanos, en virtud de un definido proceso para transformarlos en Ministerios de Desarrollo Industrial y de Comercio, como consecuencia, inclusive, del reciente estadio de la intervención del Estado, como intervención activa y dinámica, que ha dado origen al Estado como empresario directo en el proceso económico¹⁰.

Ahora bien, esta progresiva intervención del Estado a través de todas estas fases, sobre todo en las últimas décadas a través de esta intervención activa, se realizó en forma desordenada. Para comprender esto es necesario tener en cuenta que los primeros intentos de planificación en América Latina sólo fueron planteados abiertamente a finales de la década de los 50, pues en los primeros años de la misma, hablar de planificación implicaba ser condenado y estigmatizado, pues ésta sólo había sido desarrollada en los países socialistas. A partir de las labores de la CEPAL, y fundamentalmente a fines de la década del 50, hablar de planificación llegó a ser normal para referirse a un proceso de ordenación de las actividades económicas y sociales dentro de las funciones de los estados latinoamericanos¹¹.

Pero ese proceso de planificación que, insistimos, no es más que un proceso de ordenación de las actividades de una sociedad y, en particular, del Estado, para lograr metas precisas en un número determinado de años y con unos recursos previamente evaluados, todavía no ha obtenido el necesario respaldo del sistema jurídico para poderse desarrollar adecuadamente, y para que el Estado pueda contar con los medios suficientes para hacer de ese proceso de ordenación de las actividades económicas, un proceso efectivo. En Venezuela, por ejemplo, aparte del Decreto-Ley creador de CORDIPLAN, el cual estableció una muy importante base del Sistema Nacional de Planificación, no se ha dictado aún una legislación coherente sobre planificación, por lo que, tal como se indicó, el Estado no tiene los medios jurídicos para poder imponer el cumplimiento de los planes, ni siquiera para el sector público¹². Por ello, hablar de un sistema de planificación que sea puramente indicativo para todas las actividades económicas, es negar la propia planificación; y hablar de una planificación, como se habla en Venezuela, imperativa sólo para el sector público, es decir, para el Estado mismo, e indicativa para los particulares, pero cuando el Estado ni siquiera tiene los medios para hacerla cumplir por sus propios organismos, es poner la duda sobre la efectividad del

9 V. lo indicado en el capítulo 6.

10 V. lo indicado en los capítulos 13 y 18.

11 V. lo indicado en el capítulo 15.

12 V. lo indicado en el capítulo 15.

sistema de planificación, y esto es lo que en la práctica está planteado en la actualidad en el país.

El derecho en esta materia ha permanecido con su base liberal, y el sistema jurídico se resiste a que pueda haber una acción de ordenación de la actividad económica. Por ello, se impone que el proceso de transformación que ha sufrido la realidad económica y que se refleja en la acción planificadora del Estado, esté debidamente respaldada por el sistema jurídico, de manera que se pueda dotar al Estado de los elementos suficientes para poder hacer cumplir y ejecutar los planes, y para que los mismos no queden como letra muerta, porque no sólo no se cumplen por los particulares, sino que tampoco se cumplen por el Estado mismo y por sus propios organismos. En esta materia hay que tener en cuenta, que también la selva y el caos existen dentro de las estructuras administrativas, hasta el punto de que las instituciones autónomas, aun cuando formalmente ligadas a la Administración Central, son las primeras que no han cumplido las metas que los planes de desarrollo han establecido; y ha sido precisamente esta ausencia de respaldo jurídico, esta imposibilidad del derecho de convertirse en agente planificador, una de las causas que ha provocado el fracaso de muchos intentos planificadores en América Latina¹³

Pero este proceso de transformación de la estructura económica no sólo se refiere a la acción ordenadora o planificadora del Estado en la vida económica, sino que incide sobre un aspecto característico del proceso de desarrollo en América Latina: el proceso de industrialización¹⁴. En efecto, desde los últimos años de la década del 50 se ha venido hablando en Venezuela del proceso de industrialización y de sustitución de importaciones. Este proceso, en realidad, se inició por la década de los 30 en otros países latinoamericanos, y concluyó su parte importante para el inicio de los años 50 en países como Argentina, Brasil e inclusive Colombia. Venezuela lo inició casi de último, a finales de dicha década, y, lamentablemente, en el mismo, ni siquiera miramos lo que sucedió al otro lado de nuestras fronteras y no supimos aprovechar la experiencia de ese proceso en su aplicación en otros países de América Latina.

Pero, en todo caso, no sólo no aprovechamos la experiencia económica de otros países latinoamericanos, sino que ése proceso de industrialización y sustitución de importaciones, en Venezuela careció del respaldo jurídico adecuado para que fuera un proceso ordenado. Aquí también, el desorden ha sido una de las características del proceso, no sólo desde el punto de vista de la economía interna del país, sino también desde el punto de vista externo; el proceso de industrialización fue, en este sentido, un proceso de prueba y error; un proceso desorientado. En efecto, a casi dos décadas después de iniciado, nos encontramos con que si bien hemos desarrollado una serie de actividades industriales en el país, muchas de ellas no pasan de ser actividades artificiales, construidas según la presión, más o menos fuerte y progresiva, de

13 V. Allan R. Brewer-Carías, *Derecho y Desarrollo*, cit., p. 29. V. lo indicado en el capítulo 15.

14 V. lo indicado en el capítulo 2.

los intereses económicos privados, sin que el Estado contara con un instrumento jurídico que le permitiera canalizar las inversiones destinadas al proceso industrial, hacia las áreas que el desarrollo de la sociedad venezolana le interesaban¹⁵. Por otra parte, y en el campo de las inversiones extranjeras, sólo ha sido en 1973, con motivo de la adhesión de Venezuela al esquema de integración subregional del Grupo Andino, que ha entrado en vigencia la Decisión número 24 relativa al Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías¹⁶, con lo cual, indirectamente, se ha venido a dar cumplimiento a una exigencia constitucional¹⁷. En todo caso, este instrumento permitirá al Estado disponer de los elementos suficientes para indicar en qué áreas debe invertirse, canalizar dichas inversiones hacia las áreas que a la sociedad venezolana interesan y determinar las actividades económicas proscritas para las mismas.

Pero el proceso de industrialización desarrollado desordenadamente, no sólo ha tenido repercusiones internas, sino que ha tenido sus efectos negativos en el campo externo. De sobra son conocidas las vicisitudes de la posición de Venezuela, en la década de los sesenta, frente al proceso de integración económica Latino-Americana, y que se han resuelto favorablemente en 1973 con la adhesión del país al Grupo Andino¹⁸, y que se originaron en la existencia de un proceso industrial altamente protegido, confinado a un mercado estrecho y reducido, y que no hubiera podido resistir el impacto de la competencia, salvo a través de una progresiva disminución de la protección arancelaria.

Pero no sólo ha existido esta ausencia de respaldo jurídico para que el Estado pudiera canalizar las inversiones nacionales y extranjeras en un proceso de industrialización, sino que si analizamos la regulación jurídica existente en el campo industrial, nos encontramos con que lo único que existe, desde el punto de vista jurídico, es un cuerpo normativo de protección a las actividades industriales privadas, básicamente de origen liberal, esto es, la legislación sobre marcas de fábrica y patentes de invención¹⁹. Esta es, materialmente, la única normativa que existe en el campo industrial, de sólo protección a los derechos particulares de los inventores, productores o comerciantes, pero no de protección al consumidor, el cual ha sido el gran ausente del proceso de industrialización; y el Estado no ha sido capaz de protegerlo, porque ha carecido totalmente de los medios jurídicos para ello, sobre todo frente al onerosísimo proceso de industrialización que hemos sufrido²⁰. Se impone, por tanto, la adopción de una legislación coherente relativa al desarrollo industrial, que hasta cierto punto integre y complemente las disposiciones que

15 V. lo indicado en el capítulo 2.

16 V. en *Gaceta Oficial* N° 1.620, extraordinario de 1 de noviembre de 1973.

17 Artículo 107.

18 El Acuerdo de Cartagena puede verse en la *Gaceta Oficial* N° 1.620, extraordinario de 1 de noviembre de 1973.

19 V. Ley de Propiedad Industrial de 14 de octubre de 1955.

20 V. lo indicado sobre la protección de los consumidores en la segunda parte de este capítulo 21.

en los últimos años se han ido adoptando sobre inversiones extranjeras, estímulos a las industrias de exportación, y mercado de capitales²¹; y que haga que el sistema jurídico se amolde a las exigencias del desarrollo económico. En este sentido, por ejemplo, el derecho habrá de precisar y regular todo el proceso de “venezolanización” de las actividades económicas iniciado en la década de los sesenta con las actividades bancarias, crediticias y de seguros²², y que el esquema del Pacto Andino exige extender hacia las actividades de servicios públicos²³, empresas de transporte interno, publicidad y demás medios de comunicación social²⁴ y empresas dedicadas a la comercialización de productos de cualquier especie²⁵.

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

En efecto, es quizá éste, a pesar de todas las críticas que se le han, formulado al proceso, uno de los pocos campos en los cuales ha habido un progreso jurídico, pues desde el año 1960 cuenta Venezuela con una Ley de Reforma Agraria²⁶ que, inclusive, responde a los mismos principios recogidos después por la Constitución de 1961; principios que comienzan por declarar al latifundio como contrario al interés social y que precisamente por ser contrario al interés social, la Ley de Reforma Agraria tiende a su extinción a través de un proceso peculiar de gravámenes progresivos sobre las tierras incultas y ociosas, y de un proceso expropiatorio, para garantizar otro derecho que la Constitución consagra, que es el derecho a la dotación de tierras por parte de quien la trabaja²⁷.

21 V. en particular, la Ley de incentivos a las exportaciones de 28 de septiembre de 1973 y la Ley del Mercado de Capitales de 31 de enero de 1973.

22 V. Ley General de Bancos y otras instituciones de Crédito de 30 de diciembre de 1970 y Ley de Empresas de Seguro y Reaseguros de 9 de julio de 1965.

23 Tales como “agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y alumbrado, aseos y servicios sanitarios, teléfonos, correos y telecomunicaciones” (art. 41 de la Decisión N° 24 sobre Régimen común de Tratamiento a los capitales extranjeros..., *loc. cit.*). De estos servicios, en Venezuela, a comienzos de 1974 sólo en los de energía eléctrica había participación de inversionistas extranjeros, y el proceso hacia su venezolanización se había iniciado. V. la información del Presidente R. Caldera en su alocución de fin de año, el 1 de enero de 1974, en *El Nacional*. Caracas, 2 de enero de 1974, p. D-I.

24 Tales como “radioemisoras comerciales, estaciones de televisión, periódicos, revistas” (v. art. 43 de la Decisión N° 24, *cit.*). El Presidente Caldera en 1974 anunció también el proceso de venezolanización de las televisoras comerciales, dispuesto, por otra parte, por Decreto de enero de 1974.

25 Artículo 43 de la Decisión N° 24, *cit.*

26 V. Ley de Reforma Agraria de 5 de noviembre de 1960.

27 Artículo 105. V. lo indicado en la segunda parte de este capítulo.

Sin embargo, el progreso que en el campo jurídico se ha logrado en el proceso de desarrollo agrícola, en el cual, sin embargo, aún no se ha dado enteramente aplicación a la Ley, y en el cual existen múltiples problemas derivados de ausencias de adecuadas políticas y deficiente organización administrativa²⁸; contrasta con las deficientes regulaciones en el campo del aprovechamiento de los recursos naturales renovables y, particularmente, de los recursos hidráulicos.

En efecto, a pesar de ser el agua un recurso que en la panorámica mundial ha venido adquiriendo cada vez más importancia, evidenciada en las nuevas legislaciones sobre el recurso y las nuevas técnicas planificadoras y de administración de su aprovechamiento; en el caso de Venezuela, básicamente, sólo se cuenta con una legislación del siglo pasado, que no sólo ignora los problemas de contaminación de las aguas que el mundo contemporáneo plantea, sino que todavía regula al agua como un objeto de propiedad privada. El régimen legal de las aguas que heredaron nuestros países de España, y que continuó en vigencia en dicho país, tenía como fundamento esencial la consideración del recurso como bien del dominio público, respecto del cual los particulares sólo podían adquirir un derecho de uso, pero no el dominio, que permanecía en manos del Estado²⁹. Esta regulación inicial, sin embargo, debido a la penetración de las ideas liberales y al consecuencial auge del derecho civil, fue lamentablemente cambiada, y tanto en los primeros Códigos Civiles como en las Leyes Especiales de Bosques y Aguas que se dictaron, se comenzó a permitir la propiedad privada de ciertas aguas³⁰; situación que aún perdura en la actualidad. La evolución del régimen legal de las aguas en Venezuela, en todo caso, muestra una faz dispersa e incoherente, de manera que la situación actual de ese régimen puede considerarse como uno de los mayores inconvenientes que en la actualidad tiene planteado el racional aprovechamiento de las aguas, y, por tanto, su adecuada administración y planificación³¹. Por ello, en el Decreto sobre Coordinación del Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos de 1972³², se previó expresamente la necesidad de elaborar un régimen jurídico coherente y actual de las aguas, para hacer posible la planificación de su aprovechamiento.

Ese régimen jurídico nuevo, que el racional aprovechamiento de las aguas plantea, debe basarse en los siguientes presupuestos: en primer lugar, en el reconocimiento legal de la unidad del ciclo hidrológico, de manera que el

28 V. lo indicado en los capítulos 14 y 15.

29 *Cfr.* Francisco Meaño, *Régimen legal de las aguas en Venezuela*. Madrid, 1957, p. 10.

30 V. COPLANARH-INSTITUTO DE DERECHO PUBLICO (UCV), *Bases para un Estudio sobre el Régimen legal de las aguas en Venezuela*. Caracas, 1969, primera parte, Evolución Histórica (Publicación N° 11).

31 V. COPLANARH, *Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos*. Caracas, 1972, Vol. II, pp. 357 y ss.

32 Decreto N° 1.127 de 15 de noviembre de 1972. V. los comentarios sobre su significación, en el capítulo 15. V. sobre la motivación de ese Decreto, P. P. Azpúrua y Cecilia Sosa de Mendoza, *Venezuela. Bases de una política hidráulica*. Caracas, 1972, pp. 49 y ss.

régimen legal sea único y uniforme para todas las aguas, sin distinción entre aguas subterráneas o superficiales, por ejemplo. En segundo lugar, en la declaratoria de todas las aguas como del dominio público, de manera que no se admitan diversos tipos de dominio que conduzcan a la división jurídica de aguas públicas y aguas privadas. Todas las aguas, al contrario, deben ser públicas y los particulares sólo pueden ejercer, respecto de ellas, usos comunes. Los usos especiales o exclusivos sólo pueden tener lugar previa concesión, otorgada por el Estado, que ha de convertirse en el único título de los usos exclusivos o especiales. La tercera base del régimen, por tanto, ha de referirse a la uniformidad del régimen del aprovechamiento de las aguas, a través de la figura de la concesión. En cuarto lugar, y también dentro de la regulación del aprovechamiento, debe establecerse un sistema de prioridades en el cual el aprovechamiento con fines urbanos estará en primer lugar, y respecto del cual la pieza fundamental para su efectividad será la planificación efectiva de los aprovechamientos. En quinto lugar, integrada a la planificación de los aprovechamientos, habrá de establecerse una unidad en la Administración de las Aguas, de manera que, fundamentalmente a nivel del sector público, donde se realizan los mayores aprovechamientos, se garantice la utilización racional del recurso. En sexto lugar, deberá establecerse un adecuado régimen de protección de las aguas, que prohíba la descarga de contaminantes que, directa o indirectamente puedan degradar la calidad del agua; y que particularmente imponga el tratamiento obligatorio de los vertidos por parte de los usuarios. Hoy por hoy, la única regulación que existe en el campo se refiere a las contaminaciones de las aguas por el petróleo. Por último y en séptimo lugar, deberá establecerse un régimen que permita la adecuada protección contra las aguas y la regule como un tipo de aprovechamiento, previéndose, además, la contribución de los beneficiarios a cubrir los costos de las obras de protección³³. En definitiva, el régimen legal de las aguas debe ser objeto de una completa reestructuración que sustituya a las dispersas y deficientes regulaciones actuales. Ello, por supuesto, ha de abarcar diversos aspectos conexos y, por ejemplo, la precisión de las playas como bienes del dominio público. En el primer Código Civil de 1862 se estableció que “las costas con relación al mar o a los grandes ríos o lagos, pertenecen a la Nación”³⁴; sin embargo, a partir del Código Civil de 1873 se eliminó la consideración de las costas como bienes del dominio público, lo que ha planteado innumerables problemas de dominio y jurisdicción de la policía marítima respecto de las playas³⁵.

33 V. COPLANARH, Criterios básicos para plantear una Ley de Amas. 1973 (mimeografiado), y A.-R. Brewer-Carías, Bases fundamentales para la elaboración de una Ley de Aguas (mimeografiado). COPLANARH, 1973.

34 Artículo 24 del Código Civil de 1862. V. la referencia en M. A. Palma La Bastida, “Acerca del centenario del Código Civil”, *El Universal*. Caracas, 1 de febrero de 1974, pp. 1-4.

35 La Corte Suprema de Justicia ha admitido en este sentido, que las playas, en la extensión que baña la más alta y la más baja marea, se consideran como bienes del dominio público.

El proceso de cambio que han venido sufriendo nuestras realidades económicas y sociales, sin embargo, si en algún aspecto ha tenido repercusiones de primerísima importancia, ha sido en el campo urbano. En el derecho, particularmente, los impactos de la explosión urbana y del proceso de urbanización tan característico de América Latina, con sus consecuentes efectos, en la marginalización, han sido realmente dramáticos, pues puede decirse que las instituciones jurídicas han sido, indudablemente, las grandes ausentes de dichos procesos, que se han realizado a su margen y por sobre lo que en ellas se estatuye.

En efecto, este proceso de urbanización, tan característico de la situación de subdesarrollo latinoamericano, que ha producido una enorme concentración de población y riqueza en las grandes ciudades, paralelo a un empobrecimiento progresivo del campo, ha originado, tanto un fenómeno de crecimiento urbano desproporcionado y desordenado, como la concentración en las áreas urbanas de una gran masa de población, de emigrados del campo, que, sin embargo, no encuentran incorporación en los procesos productivos por las deficiencias del proceso de industrialización. De allí, la población marginal de ciudades como Caracas, que algunos estiman en casi la mitad de su población³⁶, conformada por marginados políticos, sociales y económicos: marginados políticos, porque realmente no encuentran posibilidad de participación en el manejo de los asuntos locales³⁷; marginados sociales, porque la ciudad, la gran ciudad, con sus riquezas suntuarias, muestra, con toda la crudeza del caso, los enormes desniveles de ingreso, riqueza y consumo, a lo que contribuyen los medios de comunicación; y marginados económicos, porque a pesar de que la migración rural hacia las zonas urbanas ha tenido motivaciones económicas, la estructura industrial de Venezuela, de escasa industrialización, y enorme dependencia del petróleo, no ha permitido la absorción de esa enorme masa semi rural que puebla los contornos de las grandes ciudades. Del proceso de urbanización que Venezuela ha vivido, en sus dos aspectos, crecimiento urbano desmedido y marginalidad, el derecho ha estado completamente ausente. En el primer aspecto, tal como se lo ha calificado, el desarrollo urbano en Venezuela es el “Reino de la Arbitrariedad”³⁸; y en el segundo aspecto, la marginalidad no sólo ha dado lugar a su propio derecho, separado y distinto del formalmente vigente³⁹, sino que ha dado origen a espacios urbanos donde reina la a juridicidad⁴⁰.

36 V. lo indicado en el capítulo 2. En informaciones de José Hernán Briceño, basadas en el Estudio Real de la Vivienda en Venezuela realizado por el BNAP, se estimaba que el 44,9 por 100 de la población de Caracas vivía en áreas marginales; es decir, 1.107.002 personas. V. *El Nacional*. Caracas, 10 de agosto de 1973, p. D-8.

37 V. lo indicado en el capítulo 16.

38 Conforme a la expresión de Antonio Moles Caubet, Prólogo al libro de Luis Torrealba Narváez, *Aspectos Jurídicos del Urbanismo en Venezuela*. Caracas, 1970, p. XV.

39 V. Kenneth L. Karst; Murray L. Schwartz and Andrey J. Schwartz, *The Evolution of Law in the Barrios of Caracas*. Los Angeles, 1973.

40 En este sentido, por ejemplo, Arturo Uslar Pietri señalaba recientemente respecto de las áreas marginales: “Espacio, sin orden, sin ley, sin higiene, en un hacinamiento

En efecto, en el campo de los problemas del desarrollo urbano, indudablemente que el Estado y la sociedad han carecido total y absolutamente de un basamento y respaldo jurídico que hubiera permitido su evolución ordenada. El desarrollo urbano ha sido, realmente, una explosión urbana sin orden ni concierto, que ha sumido en una situación de caos la ordenación de las ciudades; y, entre otros factores, ese crecimiento desordenado de nuestras ciudades, con sus consecuencias marginales, ha tenido su origen en dos factores: por una parte, en la ausencia de una organización administrativa a escala nacional, con sus participaciones regionales y municipales, destinadas a guiar el proceso de desarrollo urbano a través de planes de ordenación territorial y urbanística; y, por otra parte, en la ausencia de una legislación adecuada que hubiera permitido ejecutar dichos planes y hacer participar en sus objetivos y metas a todos los organismos públicos y privados que en cualquier forma participan en el proceso de urbanización⁴¹. En este campo, por ejemplo, la norma fundamental y casi única que existe en el campo del sistema jurídico, es un solo artículo del Código Civil⁴², y a nivel nacional, a pesar de todos los esfuerzos, no se ha logrado dictar una legislación sobre desarrollo y planificación urbana⁴³. A nivel local, ciertamente, existen variadas regulaciones de zonificaciones urbanas y de construcciones, pero normas de desarrollo urbano, muy pocas⁴⁴. Particularmente, por ejemplo, la legisla-

inorgánico y destructivo, en perpetua situación de autodefensa y agresión, atezados de necesidades, abandonados a los instintos, privados en muchos casos de una formación familiar, abandonados de padre, entregados a los muy limitados recursos y posibilidades de una mujer sola y pobre, cargada de hijos, en una especie de matriarcado anacrónico, centenares de millares de venezolanos se encuentran segregado de los más elementales bienes de una sociedad urbana.” V. “O Ranchos o Desarrollo. La ingente necesidad de incorporar a los marginados”, *El Nacional*. Caracas, 7 de enero de 1974, p. C-1.

- 41 V. Allan R. Brewer-Carías, Prólogo del libro de Omer Lares, *Legislación Urbanística Comparada*. Caracas, 1972, pp. 7 y ss.
- 42 El artículo 700. Sobre ello, Antonio Moles Caubet, señala lo siguiente: “Carente de verdaderas reglas legales, la administración del urbanismo se configura como el Reino de la Arbitrariedad. El artículo 700 del Código Civil que le sirve de base, desde luego inadecuada —¡basta leerlo!—, no está previsto para soportar todo el peso de las distintas Ordenanzas sobre urbanismo, cuyos preceptos traspasan evidentemente los límites que por su propia índole les corresponde. Así, los desesperantes congelamientos, las abusivas desmembraciones y, en fin, los diversos actos dispositivos de la propiedad —a veces técnicamente desacertados—”, *loc. cit.*, p. XV.
- 43 Para un recuento de todos los proyectos elaborados en Venezuela, v. Luis Torrealba Narváez, *op. cit.*, pp. 191 y ss.; y Omer Lares, *op. cit.*, pp. 182 y ss.
- 44 La única excepción quizá, la constituye la ordenanza sobre Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia, aprobada en 1973 por las Municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda en cumplimiento del Proyecto de Mancomunidad Urbanística del Área Metropolitana de Caracas suscrita entre ellas en 1972. Sobre los antecedentes de dichos documentos, v. Allan-R. Brewer-Carías, “El Área Metropolitana de Caracas y la cooperación intermunicipal en materia de Urbanismo”, *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 35. Caracas, 1967, pp. 49 y ss.; Luis Torrealba Narváez, *op. cit.*, pp. 237 y ss.

ción nacional y local venezolana muestra una ausencia absoluta de normas relativas al valor del suelo urbano.

En efecto, contrasta con la preocupación legislativa que ha surgido en los últimos veinte años en América Latina respecto a la tierra rural y a la eliminación del latifundio —de allí las leyes de Reforma Agraria—, la ausencia de un régimen jurídico de los suelos urbanos y, por tanto, la ausencia de Leyes sobre Reforma Urbana⁴⁵. En este campo, el Estado no sólo no tiene medios jurídicos para evitar la especulación y para detener los aumentos desmesurados del valor del suelo en las zonas urbanas —ni siquiera medios jurídicos tributarios, por ejemplo—, sino que muchas veces las normas existentes hacen que las propias acciones del Estado contribuyan a esa especulación. Piénsese nada más en los poderes de las Municipalidades para cambiar las zonificaciones urbanas, y cómo ese solo elemento de modificación o establecimiento de zonificación, es quizá el primer factor que contribuye a la especulación del suelo urbano y que, indirectamente, impide una adecuada renovación urbana y un adecuado desarrollo de las ciudades. En este campo, no sólo el derecho está atrasado en cuanto a que no prevé mecanismos para que el Estado lleve adelante un proceso de ordenación urbana, sino que el sistema jurídico es el primer fomentador para que sea difícil realizar adecuadamente un proceso de urbanización, al permitir ciertos actos de los Poderes Públicos que contribuyen al antidesarrollo urbano⁴⁶. En este orden de ideas, también pueden identificarse otra serie de fallas jurídicas que contribuyen al encarecimiento de los inmuebles urbanos, como, por ejemplo, la inexistencia de normas precisas que regulen la plusvalía de los mismos. Puede considerarse como contrario a un adecuado proceso de urbanización, el que se realicen obras y servicios de carácter urbano, por el propio Estado y a toda su costa, sin que los particulares, cuyos inmuebles urbanos se benefician de esos servicios y obras, contribuyan en forma alguna a la realización de las mismas o a su pago. Ello produce indirectamente una elevación gratuita y a costa de la comunidad, del valor de las propiedades particulares. En esta materia no existe una adecuada regulación de la contribución de mejoras por plusvalía, pues la que establece la Ley de Expropiación, tal como se indicó, no está, lo suficientemente bien consagrada como para permitir su aplicabilidad.

45 La situación, por lo demás, es característica de toda América Latina. Cfr. Oscar Raúl Basaldúa, “Marco Institucional para la instrumentación de Políticas de desarrollo urbano en la Argentina”, en *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, Vol. V, N° 20, diciembre 1971, pp. 49 y ss. Un interesante intento en este campo se hizo en Colombia a finales de la década de los sesenta y comienzos de los setenta, con la presentación al *Congreso de un Proyecto de Ley de Reforma Urbana por el Ministro de Desarrollo*, I. Valencia Jaramillo, el cual, sin embargo, no fue aprobado.

46 Cfr. Allan-R. Brewer-Carías, *Derecho y Desarrollo*, cit., pp. 36 y ss. En este sentido es de destacar que en el Área Metropolitana de Caracas, los propietarios y residentes de las “Urbanizaciones” han constituido Asociaciones de Propietarios y residentes, fundamentalmente, para protegerse de la acción de las Municipalidades. Lo absurdo de esta situación es que antes que servir de mecanismos de participación Ciudadana de los particulares en el manejo de los asuntos locales, se trata de mecanismos de protección contra las arbitrariedades de las Municipalidades.

Pero, tal como hemos dicho, el problema urbano no se agota en la regulación y ordenación del desarrollo urbano, mediante medios jurídicos y administrativos y su planificación, sino que exige una acción inmediata del Estado en el campo de la marginalidad urbana. En este campo, el problema no es sólo un problema de viviendas como algunas aproximaciones han querido hacer ver⁴⁷, sino de tratamiento de las áreas marginales, con nuevos criterios y como realidades demasiado evidentes. Los criterios legales de la propiedad, así sea de carácter municipal, y el carácter “ilegal” de las ocupaciones marginales urbanas, no son suficientes para el tratamiento de áreas, que hasta cierta forma han comenzado a constituir una “característica” identificadora de las grandes ciudades latinoamericanas. Se impone, en este sentido, quizá y como primera medida, una legitimación de los desarrollos marginales⁴⁸ y el tratamiento socio-urbano, de los mismos, con un nuevo derecho más adaptado al derecho “real” que en ellos comienza a desarrollarse⁴⁹.

Intimamente vinculado a los problemas del desarrollo urbano, la problemática de la ordenación territorial está también exigiendo un urgente respaldo del orden jurídico. En efecto, los problemas del desarrollo, ordenación y planificación urbanística no se agotan ni se pueden agotar en el ámbito estrictamente urbano, sino que abarcan aspectos que van mucho más allá de dicho ámbito, incidiendo en ámbitos regionales, donde la planificación urbanística se integra a la planificación económica⁵⁰. En esta materia, no sólo la planificación general —económica y social— carece, como se ha visto, de un adecuado respaldo legislativo como para que se constituya en el medio ordenador de las actividades económicas y sociales, sino que las medidas fundamentales de una ordenación territorial también se encuentran desasistidas jurídicamente. Entre ellas, por ejemplo, es de destacar lo concerniente a la localización de las actividades productivas. En Venezuela, durante los últimos años se ha producido una excesiva concentración de las actividades industriales en la región central, particularmente las de origen privado, y el Estado ha carecido de mecanismos jurídicos que le permitan actuar en el interior del país. El Estado ha carecido, como también se ha señalado, de poderes de localización industrial, y las inversiones que han comenzado a ser efectivamente “regionalizadas” han sido casi exclusivamente las inversiones públicas⁵¹.

Intimamente vinculada a la ordenación territorial y urbana, está la realización de todo un completo proceso de regionalización, con características

47 Para la crítica al enfoque de la marginalidad como un problema de vivienda, v., p. e., Omar Hernández, *La Planificación Urbana y el Desarrollo Urbano no controlado*. Caracas, 1972, pp. 23 y ss.

48 *Idem*, pp. 75 y ss.

49 V. Kenneth L. Karst; Murray L. Schwartz and Andrey J. Schwartz, *op. cit.*, pp. 3 y 53.

50 *Cfr.* Sebastián Martín-Retortillo B. y Javier Salas Hernández, “El Nuevo Regionalismo y la llamada Regionalización de la Planificación Económica”, en S. Martín-Retortillo y otros, *Descentralización Administrativa y Organización Política*. Madrid, 1973, tomo III, pp. 271 y ss.

51 V. lo indicado en el capítulo 16.

de descentralización territorial y no sólo de desconcentración administrativa, que está exigiendo un respaldo del ordenamiento jurídico, tal como se ha señalado⁵². Ello también exigirá el reordenamiento legal de los entes locales —Municipios— y su conversión en efectivos medios de participación y democracia política. En definitiva, entonces, una Ley de Planificación Urbanística deberá ser también una Ley de Ordenación Territorial⁵³, y tendrá que estar acompañada necesariamente de una Ley Orgánica del Poder Municipal y de la Ley de Coordinación de la inversión del Situado Constitucional, que no existían en 1974, y en cuanto al Área Metropolitana de Caracas, de la Ley de Coordinación de las jurisdicciones que actúan en la misma⁵⁴.

Por otra parte, y también íntimamente vinculados a los problemas del desarrollo urbano, de la ordenación del territorio y del régimen local (municipal), están los que plantean ciertos servicios, como los de transporte urbano. En este campo, íntimamente vinculado a la problemática del tránsito y circulación, la ausencia de un adecuado régimen jurídico, y como consecuencia, administrativo, hacen de dicho servicio uno de los más deficientes y problemáticos, particularmente en el Área Metropolitana de Caracas. Tal como se ha señalado, a los problemas que resultan de la delimitación de competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal en la materia, se unen, o los de la existencia de una muy deficiente y antigua regulación⁵⁵ o los de la ausencia de ella; y lo insólito de la situación, particularmente en Caracas, es que si se construye un sistema de transporte rápido subterráneo sin modificar o establecer el régimen jurídico adecuado, en lugar de solucionarse los transportes urbanos se agravarán⁵⁶. En efecto, el transporte urbano está tan íntimamente unido a las soluciones de la vialidad y circulación, que cualquier solución aislada que se le pretenda dar puede más bien agravar la presentación del servicio⁵⁷.

52 *Idem.*

53 Por eso, uno de los Proyectos elaborados en 1971 por las Comisiones que funcionaron en la Oficina del Ministro de Estado para la Vivienda, fue el *Proyecto de Ley de Ordenación Territorial y Urbana*. V. las referencias en Omar Lares, *op. cit.*, p. 183.

54 V. lo indicado en el capítulo 16. *Cfr.* Allan-R. Brewer-Carías, *Derecho y Desarrollo*, *cit.*, pp. 45 y ss., y *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*. Caracas, 1968, pp. 135 y ss.

55 V. Allan-R. Brewer-Carías, *Estudio sobre la delimitación de competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal en materia de tránsito y transporte terrestre*. Caracas, 1965; y *Aspectos Institucionales del Transporte y Tránsito en el Área Metropolitana de Caracas*. Caracas, 1971, pp. 25 y ss.; y Magdalena Salomón de Padrón, "Servicio Público de Transporte Urbano de Personas en el Distrito Federal", *Estudio de Caracas*, Vol. VIII (Gobierno y Política), tomo I, UCV. Caracas, 1972, pp. 219 y ss. V. además, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 6 de mayo de 1970, mediante la cual se declaró nulo por inconstitucionalidad, el artículo 57 de la Ley de Tránsito Terrestre. En 1974 estaba aún vigente la Ordenanza sobre Tránsito Urbano del Distrito Federal de 30 de abril de 1942.

56 V. Allan-R. Brewer-Carías, *Aspectos Institucionales del Transporte y Tránsito en el Área Metropolitana de Caracas*, *cit.*, pp. 99 y ss.

57 *Cfr.* por ejemplo, *Traffic in Towns: A Study of the Long Term Problems of Traffic in Urban Area* (Informe Buchanan). London, 1963, N°s 36 y ss.; y 51 y ss. En este

En el caso del Área Metropolitana de Caracas, la situación es realmente dramática en lo que concierne al servicio de transporte y a la ausencia de normas que lo hagan efectivo. En primer lugar, la prestación básica del servicio se hace por sistema de concesiones de líneas, otorgadas por la Municipalidad, a 42 empresas privadas que operan el sistema de autobuses⁵⁸, en concurrencia con dos empresas públicas: el Instituto Municipal de Transporte Colectivo (IMTC) y la Empresa Municipal de Transporte, S. A. (EMTSA). La ausencia de coordinación, la competencia desmedida, la deficiencia y obsolescencia de las unidades de transporte, la relativa saturación de las rutas productivas y el abandono de aquellas que no son rentables, caracterizan el sistema de transporte por autobuses en el Área Metropolitana.

En segundo lugar, y también en concurrencia con las empresas de autobuses, los últimos quince años han sido testigos del desarrollo y desmedido crecimiento de un sistema de transporte colectivo paralelo, mediante automóviles, que no sólo compiten con aquéllas, sino que saturan las vías de comunicación urbana. Desde el solo punto de vista de la ocupación de superficie de las vías de comunicación, el servicio —de autobuses y de “carros por puestos”— no puede, realmente, ser más inconveniente para el sistema de tránsito⁵⁹. Por otra parte, y si existe —mal que bien— un sistema de concesiones administrativas y regulación de tarifas para las empresas de autobuses, el sistema de transporte por “carros por puesto” está totalmente fuera de control, y sus tarifas, sustancialmente más altas que las de los autobuses, se determinan unilateralmente por los propietarios de las empresas de dichos “carros por puesto”⁶⁰. En esta forma, parece evidente que cualquier solución sería al problema del transporte de personas en el Área Metropolitana de Caracas, necesariamente exigirá —como ha sucedido en todas las grandes ciudades que han solucionado el problema— la estructuración de una empresa única para la prestación total del servicio, básicamente mediante autobuses, y la eliminación progresiva y consecencial del sistema paralelo de los

sentido, Antonio Moles Caubet ha señalado con razón, que “la instalación de un ferrocarril metropolitano en Caracas, haría disminuir sin duda alguna el tráfico de superficie pero puede ser a la vez un factor que agrave la anarquía dominante. De aquí la inaplazable necesidad de un nuevo régimen del transporte metropolitano”. V. Prólogo al libro de Allan-R. Brewer-Carías, *Aspectos Institucionales del Transporte y Tránsito en el Área Metropolitana de Caracas*, cit., p. XIX.

- 58 A finales de 1973 existían 42 empresas que operaban un total de 1.400 autobuses. Cfr. la información en *El Nacional*, Caracas, 27 de diciembre de 1973, p. D-1 2.
- 59 A comienzos de 1974 se estimaba que existían 300.000 vehículos en el Área Metropolitana de Caracas, de los cuales 80.000 eran automóviles de alquiler (taxis) y “por puestos”, y algo más de 3.000 autobuses y autobusetes. Estos vehículos colocados uno detrás de otro, formarían una cola de más de 2.400 kilómetros, y sólo los automóviles de alquiler (taxis) y “por puesto”, formarían una cola de 400 kilómetros. V. la información de Roque Leal, *El Universal*, Caracas, 14 de febrero de 1974, pp. 1-21.
- 60 El propio Presidente del Concejo Municipal del Distrito Federal señalaba en agosto de (19-73) que “los usuarios de los “carros por puesto” seguirán padeciendo las consecuencias de tener que pagar una tarifa diferente cada vez que los chóferes quieran aumentar los pasajes o fraccionar las rutas”. V. en *El Nacional*, Caracas, 15 de agosto de 1973, p. D-20.

“carros por puesto”. La solución de la empresa única, sea enteramente pública o de capital mixto—con participación accionaria de los propietarios de las diversas empresas privadas que en la actualidad operan— ha sido planteada desde 1965⁶¹, y en 1974 —nueve años después—, constituía una de las soluciones que el Gobernador del Distrito Federal planteaba públicamente⁶², como reacción a la decisión de las empresas de autobuses de aumentar, por sobre las decisiones municipales, y contra ella, unilateralmente, las tarifas del transporte⁶³. En todo caso, lo que habrá de tenerse realmente en cuenta es que, en el Área Metropolitana de Caracas, la construcción del sistema subterráneo de transporte no solucionará los problemas del transporte colectivo, si no se integra previamente en una sola empresa, el transporte superficial; y que esta integración no será efectiva si no se elimina el sistema paralelo de “carros por puesto”⁶⁴. Además, resultará indispensable la prestación uniforme e integrada del servicio en toda el Área Metropolitana, por lo que habrá de establecerse, necesariamente, un sistema de cooperación intermunicipal entre la Municipalidad del Distrito Federal y la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda, tal como ha sido sugerido desde 1966⁶⁵. Pero en un servicio de esta naturaleza —particularmente si se integra al servicio superficial el servicio de transporte subterráneo—, los aportes financieros necesarios, así como las naturalezas de las regulaciones, que hacen que escapen y superen el mero ámbito local, provocarán una indispensable participación de las Autoridades Nacionales, tanto en la regulación como en la operación

-
- 61 En agosto de 1965 el autor planteó esta solución a la Municipalidad de Caracas con motivo de la creación de la Empresa Municipal de Transporte, S. A. V. *Aspectos Institucionales del Transporte y Tránsito en el Área Metropolitana de Caracas*, cit., pp. 105 y 106.
- 62 V. la propuesta del Gobernador del Distrito Federal de constituir una Empresa Única de Transporte Metropolitano, de carácter mixto con los propietarios de las empresas privadas que operaban en el Área, o de carácter enteramente público, mediante la expropiación de aquéllas, en *El Universal*. Caracas, 9 de febrero de 1974, pp. 2-24 y 14 de febrero de 1974, pp. 1-17
- 63 La Cámara Nacional del Transporte en febrero de 1974 decidió, entre otros aspectos, aumentar unilateralmente las tarifas de transporte “aun corriendo todos los riesgos que puedan surgir, bien se manifiesten éstos a través de la quema de autobuses o la expropiación u ocupación de las unidades”. V. en *El Universal*. Caracas, 8 de febrero de 1974, pp. 1-10. Ante ello, no sólo el Gobernador había amenazado con utilizar los poderes expropiatorios de la Municipalidad (v. *El Universal*. Caracas, 17 de enero de 1974, pp. 2-26), sino que el Presidente de la República había declarado expresamente que no se autorizarían ni permitirían aumentos en la tarifa: “... las municipalidades, que se distribuyen jurisdicción en el área metropolitana, también han fijado la misma posición. De manera que no se va a permitir, y como se trata de un servicio público que no se puede interrumpir, pues tomaremos todas las medidas que sean necesarias para que los autobuses sigan funcionando y sigan en sus rutas al mismo precio actual”. V. *El Universal*. Caracas, 8 de febrero de 1974, pp. 1-10.
- 64 Como se dijo, para 1974 se estimaba que cerca del 30 por 100 del total de vehículos del Área Metropolitana de Caracas estaba constituido por automóviles de alquiler y “carros por puesto”. V. nota N° 59 de este capítulo 21.
- 65 V. Allan-R. Brewer-Carías, “La integración del Área Metropolitana de Caracas y la Coordinación de los servicios de Transporte Urbano”, en *Revista Taller*, Facultad de Arquitectura, N° 20. Caracas, 1966.

del servicio. De allí la propuesta de constituir una Autoridad o Administración Metropolitana del Transporte en Caracas, con participación —descentralizada— del Poder Nacional y participación —mancomunada— de las Municipalidades del Área Metropolitana⁶⁶. Para ello, indudablemente que una Ley de coordinación del Transporte, Tránsito y Circulación en el Área Metropolitana de Caracas resultará indispensable⁶⁷.

El servicio público de transporte, en todo caso, ciertamente, no es sino una muestra de la ausencia de adecuadas normas jurídicas que resuelvan los problemas del crecimiento urbano y del desarrollo económico y social. En otra serie de servicios, la situación es igualmente dramática. Tal es el caso de los servicios de distribución de energía eléctrica, respecto de los cuales existe una ausencia total de regulación y control en relación a su prestación⁶⁸.

En efecto, en el campo de los servicios de distribución de energía eléctrica, cuyo carácter de servicio público esencial ya nadie puede osar poner en duda, las únicas regulaciones existentes a nivel nacional están contenidas en la Ley de servidumbre de Conductores Eléctricos de 1928⁶⁹ e incidentalmente, en la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, en relación a los aprovechamientos hidroeléctricos⁷⁰. La situación que se ha producido frente a esta ausencia legislativa ha dado lugar, por una parte, a abusos del poder económico de las empresas privadas de electricidad ante las Municipalidades donde se presta el servicio, inclusive, sin concesión alguna⁷¹; y por la otra, a la regulación y fijación unilateral, por las mismas, de las condiciones del servicio. En este

66 V. *ídem*, v., asimismo, la propuesta en Allan-R. Brewer-Carías, *Aspectos Institucionales del Tránsito y Transporte en el Área Metropolitana de Caracas*, cit., p. 107 y ss.; y en Antonio J. Parra García, *La Problemática del Transporte de Pasajeros en Caracas y la creación de una Autoridad Metropolitana del Transporte* (mimeografiada). Tesis de grado en la Escuela Nacional de Administración Pública. Caracas, mayo de 1970.

67 V. el Proyecto de dicha Ley, elaborado en 1971, en Allan-R. Brewer-Carías. *Aspectos Institucionales del Tránsito y Transporte en el Área Metropolitana de Caracas*, cit., pp. 129 y ss.

68 En este sentido, se ha dicho que Venezuela tiene el “dudoso honor de carecer de toda forma de control estatal sobre la prestación del servicio eléctrico”. V. Manuel Rachadell, “El Servicio Público de Electricidad en el Distrito Federal”, en *Estudio de Caracas*, Vol. VIII (Gobierno y Administración), tomo I, UCV. Caracas, 1972, p. 335.

69 Se trata de una ley dictada el 19 de julio de 1928, que establece y regula las limitaciones a la propiedad privada con motivo de la distribución de energía eléctrica.

70 La Ley de 1965 exige la obtención de una concesión para el aprovechamiento y utilización de las aguas con fines de producción de energía hidroeléctrica, artículo 91,5.

71 El único supuesto en que una Municipalidad trató de ejercer sus competencias frente a la empresa de electricidad privada que operaba en su Jurisdicción, fue la del Distrito Plaza del Estado Miranda en 1968; y si bien judicialmente obtuvo el reconocimiento de sus derechos, la “inconsecuencia” de algunos miembros del Concejo Municipal, produjo la renuncia posterior a todos los triunfos judiciales mediante “transacción”.

campo, por tanto, la urgencia de una Ley Nacional de Servicios Eléctricos resulta más que evidente⁷².

Ante el panorama —muy parcialmente descrito— de la ausencia de regulación jurídica o de la defectuosa regulación en muchas áreas claves del desarrollo económico y social, es evidente que puede concluirse⁷³ que la configuración del sistema jurídico venezolano no sólo es la propia de un régimen clásico⁷⁴, no teniendo el carácter de agente de cambio⁷⁵, sino que, como se ha visto, ni siquiera se ha adaptado a las transformaciones socioeconómicas que nuestras sociedades han sufrido. El problema, sin embargo, no sólo se plantea en las relaciones económicas y sociales internas, sino, por supuesto, en las relaciones internacionales. Frente al fenómeno de la integración económica, por ejemplo, puede decirse que se está comenzando a operar una verdadera urgencia de revolución en los sistemas jurídicos⁷⁶, que obligará a los diversos países a adaptar su legislación al nuevo derecho comunitario que ha ido apareciendo, y a sus nuevas formas de producción. En este sentido, el derecho constitucional latinoamericano aún sufre los condicionamientos de la noción de soberanía que, en la formación de los Estados Nacionales, fue tan celosa de no permitir injerencia alguna de poderes extraños a los Estados, en la regulación de las cuestiones en las cuales era soberano. Los procesos de integración económica, y particularmente en América Latina, el del Grupo Andino de integración subregional, exigirán indudablemente un proceso de adaptación de gran importancia en los sistemas jurídicos nacionales, indudablemente no preparados para la integración⁷⁷, como condición para la supervivencia de aquéllos⁷⁸.

Hemos dicho, sin embargo, que la problemática planteada por la necesidad de estructurar un derecho para el desarrollo económico y social, y superar el carácter de “al margen de desarrollo” de nuestro sistema jurídico, no agota la problemática que los cambios políticos, económicos y sociales han planteado a nuestros sistemas jurídicos; sino que también resulta indispensa-

72 En 1964 el Ministerio de Justicia (Consultoría Jurídica) planteó la necesidad urgente de una Ley Nacional de Servicios Eléctricos (v. Doctrina Administrativa, Dictámenes de la Consultoría Jurídica, 1964, p. 45); y desde 1965 se han elaborado varios Proyectos de Ley (v. análisis de dichos Proyectos en Manuel Rachadell, *loc. cit.*, pp. 349 y ss.), el último de los cuales se elaboró a partir de 1969 en la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE).

73 Aquí hay que traer la expresión de Lon L. Fuller, “The health and sickness of a legal system”, en *Anatomy of the Law*, 1971, pp. 13 y ss.

74 V. lo indicado en el capítulo 19.

75 V. p. e., Yehezkel Dror, “Law and Social Change”, en Wilhelm Aubert (ed.), *Sociology of Law*, 1972, pp. 90 y ss.

76 Cfr. Manuel A. Vieira, “El derecho internacional privado frente al proceso de integración latinoamericano”, en *Derecho de la Integración, Revista Jurídica Latinoamericana*, INTAL, N° 12, Buenos Aires, marzo, 1973, pp. 57 y ss.

77 V. p. e., Allan-R. Brewer-Carías, *Los Problemas Constitucionales de la Integración Económica Latinoamericana*. Caracas, 1968, pp. 129 y ss.

78 V. entre otras, las conclusiones de la Mesa Redonda sobre la Problemática Jurídica e Institucional del Acuerdo Subregional Andino, en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 47. Caracas, 1970, pp. 117 y ss.

ble analizar la otra cara de la moneda, la capacidad o no del sistema jurídico de servir de instrumento de protección de los derechos y garantías individuales. En efecto, el Estado de Derecho, en su esencia y desde el punto de vista jurídico, surgió no sólo al someterse el Estado a las Leyes, sino particularmente, a un tipo especial de Leyes: las llamadas leyes de libertad, es decir, leyes cuyo objeto era hacer posible el libre desenvolvimiento de los miembros del grupo social⁷⁹. Allí estaba la esencia del liberalismo político-jurídico, en que el derecho se convertía pura y simplemente en garantía de la libertad⁸⁰. Ciertamente que, por supuesto, el contenido del ordenamiento jurídico en el mundo contemporáneo, a pesar de que el esquema estatal siga siendo el del Estado de Derecho, no es la sola protección de los derechos y garantías individuales; por ello, hemos señalado, el Estado, de un Estado Liberal-Burgués de Derecho se ha transformado en un Estado Democrático y Social de Derecho⁸¹. Sin embargo, ello no implica que los derechos y garantías del individuo no encuentren protección; lo que sucede es que no son el único objeto de regulación del ordenamiento jurídico, tal como se ha podido apreciar⁸².

En efecto, en el sistema jurídico venezolano, la Constitución garantiza a todos “el derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social”⁸³; disposición que sustituye el enunciado tradicional de que todos pueden hacer lo que no perjudique a otro y nadie está obligado a hacer lo que la Ley no ordene ni impedido de ejecutar lo que ella no prohíba⁸⁴, y que introduce a la vez en el ordenamiento constitucional, la noción de orden público como criterio limitante de los derechos y garantías constitucionales, y por tanto la noción de policía administrativa. En esta forma, la consagración de derechos y garantías constitucionales, si bien no es restrictiva⁸⁵, tampoco es ilimitada; no se trata, en ningún caso, de derechos y garantías absolutos, sino sometidos a una serie de limitaciones constitucionales y legales; inspiradas por “el derecho de los demás”, es decir, el interés general y la justicia social, y el “orden público y social”. La protección jurisdiccional de los derechos y garantías, sin embargo, es completa, al menos en el texto constitucional: son nulos —de nulidad absoluta— todos los actos del Poder Público que violen o menoscaben los derechos garantizados por la Constitución y los funcionarios

79 V. Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*. Madrid, 1972, pp. 16 y ss.

80 V. lo indicado en el capítulo 4.

81 V. lo indicado en el capítulo 5.

82 V. lo indicado en el capítulo 20 y la primera parte del capítulo 21.

83 Artículo 43.

84 Tal como se afirma en la Exposición de Motivos de la Constitución de 1961 (título III, cap. 1).

85 La enunciación de los derechos y garantías contenidas en la Constitución, tal como lo establece el artículo 50 de la misma, “no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuran expresamente en ella. La falta de Ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos”.

y empleados públicos que los ordenen y ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos⁸⁶; y los “Tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece”⁸⁷. Pero si bien la efectividad de esta protección jurisdiccional, que da origen al recurso de inconstitucionalidad, al recurso de amparo y a los recursos contencioso-administrativos (de ilegalidad) será objeto de análisis más adelante⁸⁸, por ahora queremos limitarnos al análisis de la efectividad de la garantía constitucional de los derechos y libertades, es decir, a las posibilidades del goce y disfrute de los mismos, y a la real protección que en dichos goce y disfrute tienen los particulares frente al abuso del poder público o al abuso del, poder privado, particularmente de tipo económico. Para ello, trataremos de realizar un rápido análisis, garantía por garantía y derecho por derecho, según los enunciados constitucionales: derechos individuales, derechos sociales, derechos económicos y derechos políticos.

En el campo de los derechos individuales, el primero que consagra la Constitución es el “derecho a la vida”, que es inviolable, por lo que “ninguna Ley podrá establecer la pena de muerte ni autoridad alguna aplicarla”⁸⁹. Ciertamente que el régimen democrático en Venezuela a partir de los inicios de la década de los sesenta, ha sido la mayor garantía para la inviolabilidad del derecho a la vida, lo que sin embargo no ha significado, en más de una oportunidad, la comisión de abusos por parte de los cuerpos de policía de seguridad del Estado, que han atentado contra la vida de personas, particularmente por motivos políticos. A ello ha contribuido, indudablemente, la ausencia de un cuerpo normativo que regule las funciones de policía administrativa, y establezca adecuadamente las responsabilidades de los funcionarios de policía.

La Constitución consagra además el derecho de toda persona “a ser protegida contra los perjuicios a su honor, reputación o vida privada”⁹⁰; sin embargo, aparte de las protecciones punitivas respecto de los delitos de difamación e injuria que establece el Código Penal, y de las acciones por responsabilidad civil que autoriza el Código Civil, el derecho al nombre, a la privacidad, a la propia imagen, como derechos de la personalidad no encuentran efectiva protección en el ordenamiento jurídico venezolano, siendo al contrario objeto de abusos permanentes por los medios de comunicación social, en base a otro derecho constitucional, el derecho a la libre expresión del pensamiento, tal como se indicará más adelante⁹¹.

El tercero de los derechos individuales que prevé la Constitución es el derecho a “la libertad y seguridad personales”, que también es inviolable, y

86 Artículo 46 de la Constitución.

87 Artículo 49 de la Constitución.

88 V. lo indicado en el capítulo 22.

89 Artículo 58.

90 Artículo 59.

91 V. por ejemplo, el *Proyecto de Ley sobre el nombre y la protección de la personalidad*, Ministerio de Justicia. Caracas, 1960.

que da origen a la previsión de una serie de garantías contra el poder público, y entre ellas la determinación legal de los delitos o faltas que pueden dar motivo a la privación de la libertad, y la previsión, también en la Ley, de los casos en que una persona puede ser presa o detenida; la prohibición de la incomunicación, la tortura o de los procedimientos que causen sufrimiento físico o moral; la garantía de que nadie podrá ser obligado a prestar juramento ni constreñido a rendir declaración o a reconocer culpabilidad en causa penal contra sí mismo o sus familiares; la garantía de ser notificado personalmente de los cargos y ser oído antes de la condena penal; la prohibición de condenas a penas perpetuas y la limitación a treinta años de la pena restrictiva a la libertad personal; y la prohibición del reclutamiento forzoso para el servicio militar⁹². Sin embargo, este derecho a la libertad y seguridad personales se encuentra regulado en Venezuela a través de un sistema clásico, basado en un Código Penal inspirado en el Código Italiano de 1879, y concebido bajo la idea de que la pena es sólo un castigo, al margen de las modernas concepciones del derecho penal basadas en la noción de defensa social y rehabilitación del delincuente⁹³. Por otra parte, por lo que se refiere al procedimiento penal, las consecuencias de la aplicación de un Código de Enjuiciamiento Criminal anticuado no pueden ser más monstruosas y degradantes y contrarias a la intención del constituyente, debido a lo lento del procedimiento y a las deficiencias del sistema carcelario.

El cuarto derecho individual que prevé la Constitución es el que garantiza a todos la ausencia de discriminaciones fundadas en “la raza, el sexo, el credo o la condición social”⁹⁴, con lo cual se reafirma el principio jurídico de la igualdad. Multitud de Leyes, sin embargo, continúan estableciendo discriminaciones fundadas en el sexo, algunas de las cuales ya han sido impugnadas⁹⁵. La prohibición de la discriminación se complementa también con la prohibición de que los documentos de identificación para los actos de la vida civil contengan mención alguna que califique la filiación⁹⁶, con lo que se ha venido a remediar una fuente de discriminación de gran importancia en un país, donde cerca del 50 por % de los niños que nacen son naturales⁹⁷.

92 Artículo 60.

93 Sobre el Código Penal Venezolano, Ornar Arenas Cándelo ha señalado que el mismo “se nos presenta hoy como un abigarrado mosaico de piezas modulares heterogéneas e inorgánicas, muchas veces incongruentes y otras tantas inconsistentes y oscuras, todo lo cual es fruto de inconsultas y sucesivas reformas introducidas con gran alarde de falta de técnica legislativa, lo que ha determinado que la primitiva y singular unidad estructural orgánica del modelo original se haya perdido totalmente en perjuicio de la eficacia operativa de este fundamental instrumento legal”. V. en el Foro realizado por Julio Barroeta Lara, “Nuestras Leyes Penales”, en *El Nacional*. Caracas, 25 de septiembre de 1972, p. C-1.

94 Artículo 61.

95 El artículo 970 del Código de Comercio establecía, en este sentido, la prohibición para la mujer de ser síndico de la quiebra, lo cual fue declarado nulo por la Corte Suprema de Justicia. Cfr. Allan-R. Brewer-Carías, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I (mimeografiado). Caracas, 1968 (tercera edición), p. 48.

96 Artículo 61.

97 V. lo indicado en el capítulo 2.

En quinto lugar, se establece como derecho individual la inviolabilidad del hogar doméstico, y las condiciones para su allanamiento y para las visitas sanitarias⁹⁸. Las mismas deficiencias anotadas respecto de las regulaciones de las actividades de policía de seguridad del Estado, hacen indudablemente nugatoria en muchos supuestos, esta regulación, debido a la utilización de la fuerza y las vías de hecho.

En sexto lugar, se consagra constitucionalmente la inviolabilidad de la correspondencia en todas sus formas, con la sola excepción de la ocupación judicial⁹⁹; y en séptimo lugar, la libertad de tránsito en todo territorio de la República¹⁰⁰. Particularmente, se consagra la libertad de cambio de domicilio o residencia, de ausentarse con o sin bienes de la República y regresar a ella, con las solas limitaciones que la Ley establezca. En este sentido, la Constitución de 1961 eliminó las limitaciones que existían con anterioridad para el ingreso de los venezolanos a la República, y garantizó el mismo, sin necesidad de autorización alguna. Por último, como colorario de ello, expresamente se establece que ningún acto del Poder Público podrá establecer la pena de extrañamiento del territorio nacional contra venezolanos, salvo como conmutación de otra pena y a solicitud del reo, lo cual ha sido regulado por Ley especial¹⁰¹.

Por otra parte, como derecho individual se consagra el derecho de profesar la fe religiosa y ejercitar el culto, pública o privadamente, siempre que no sea contrario al orden público o a las buenas costumbres, con lo cual se recoge la mejor tradición sobre libertad de cultos¹⁰². La regulación de la suprema inspección del Ejecutivo Nacional sobre los Cultos, sin embargo, no ha sido objeto de Ley alguna, salvo la de Patronato Eclesiástico de los años de la Independencia, mandada aplicar a comienzos de siglo a todos los cultos, y derogada respecto al culto católico en 1963 por la Ley Aprobatoria del *Modus-Vivendi* entre la Iglesia y el Estado, que sustituyó el régimen de Patronato¹⁰³.

El noveno derecho individual que consagra la Constitución es el derecho de todos "de expresar su pensamiento de viva voz o por escrito y de hacer uso para ello de cualquier medio de difusión, sin que pueda establecerse censura previa"¹⁰⁴. Este derecho, ciertamente que está sometido a algunas limitaciones constitucionales¹⁰⁵; sin embargo, por la ausencia de regulaciones

98 Artículo 62.

99 Artículo 63.

100 Artículo 63. V. la Ley sobre conmutación de penas por extrañamiento, en *Gaceta Oficial* N° 27.619, de 15 de diciembre de 1964.

101 *Idem*.

102 Artículo 65.

103 V. José Rodríguez Iturbe, *Iglesia y Estado en Venezuela*. Caracas, 1968.

104 Artículo 66.

105 No se permite el anonimato. Tampoco se permitirá la propaganda de guerra, la que ofenda la moral pública ni la que tenga por objeto provocar la desobediencia de las leyes, sin que por esto pueda coartarse el análisis o la crítica de los preceptos legales. Artículo 66.

legales, su ejercicio, lejos de garantizar el derecho a la información, ha dado lugar a abusos por parte de las empresas de información y a la ausencia de protección de los ciudadanos frente a la prensa, radio, cine y televisión. Es este campo uno en los que surge la necesidad de una regulación legal que proteja a los ciudadanos contra el poder privado¹⁰⁶.

En efecto, la ausencia de regulación legal en Venezuela respecto a la prensa, la radio y la televisión, salvo por lo que se refiere a los permisos administrativos para operar, han hecho no sólo casi inexistente el derecho de toda persona a ser informada verazmente, y no intencionadamente, sino que han colocado a los particulares en una situación de indefensión frente a los abusos de los medios de comunicación, particularmente ante otros derechos, como los derechos de la personalidad¹⁰⁷. En tal sentido, parece urgente la necesidad en Venezuela de una Ley de Prensa, Radio y Televisión que regule las condiciones para la veracidad de la información (noticias falsas), limite la información por razones de seguridad del Estado, de orden público, de orden judicial y de orden personal; prevea las adecuadas garantías de los particulares frente a los abusos de la información, tales como el derecho de rectificación y el derecho de réplica o respuesta, así como las medidas admisibles de policía administrativa¹⁰⁸; y concilie, en definitiva, el derecho de informar con el derecho a la información, de manera que aquél no continúe siendo un medio para la alienación¹⁰⁹.

Otros derechos individuales consagra también expresamente la Constitución, y entre ellos el derecho de petición ante cualquier entidad o funcionario y a obtener oportuna respuesta¹¹⁰. Sin embargo, mientras no se regule legalmente el procedimiento administrativo y se establezcan las normas básicas relativas al ejercicio de los recursos administrativos y a los efectos del silencio de la Administración, la efectiva garantía del derecho de petición quedará todavía en suspenso. Por otra parte, también se consagra como derecho individual en la Constitución, el derecho a utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de los derechos e intereses, dentro de las condiciones que establezcan las Leyes, siendo además la defensa un derecho inviolable en todo estado y grado del proceso¹¹¹. Sin embargo, a pesar de la exigencia de la Constitución de que la Ley deberá fijar “normas que aseguren el ejercicio de este, derecho a quienes no dispongan de medios suficientes”¹¹², las diferencias de orden económico siguen siendo una de las grandes limitaciones al efectivo y libre acceso a los medios de protección jurisdiccio-

106 Cfr. Harry Street, *Freedom, the Individual and the Law*, 1972, pp. 251 y siguientes.

107 V. Allan-R. Brewer-Carías, “Las limitaciones a la libertad de información en el Derecho comparado (Prensa, Radio, Cine y Televisión), en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 47. Caracas, 1970, pp. 9 y ss.

108 *Idem*, pp. 27 y ss.

109 *Ibidem*, pp. 46 y 47.

110 Artículo 67. V. lo indicado en el capítulo 20.

111 Artículo 68.

112 Artículo 68.

nal¹¹³, pues salvo la superada figura de la declaración de pobreza que prevé el Código de Procedimiento Civil¹¹⁴, la Ley no garantiza el ejercicio pleno de este derecho, el cual queda reservado, de hecho, a una minoría privilegiada económicamente. Por otra parte, y en el mismo orden judicial, la Constitución garantiza el que nadie podrá ser juzgado sino por sus jueces naturales, por lo que no podrán constituirse tribunales ad hoc para el castigo de determinadas personas; y el que nadie podrá sufrir pena que no esté establecida por Ley preexistente, recogiendo un clásico principio de derecho penal¹¹⁵.

Por último, y también cómo derechos individuales, la Constitución garantiza el “derecho de asociarse con fines lícitos, en conformidad con la ley” y el derecho de todos de “reunirse pública o privadamente, sin permiso previo, con fines lícitos y sin armas”¹¹⁶; derechos que bajo el régimen democrático han sido efectivamente garantizados¹¹⁷. En todo caso, la previsión constitucional, por la ausencia de regulaciones legales adecuadas, resulta claramente incompleta pues algunos derechos aún no encuentran real y efectiva protección, tal como sucede con el derecho a la información; el derecho a no ser detenido por autoridades policiales por más de ocho días sin intervención de los Tribunales¹¹⁸; o el derecho a la privacidad de las conversaciones, inclusive telefónicas, y a que ellas no sean interceptadas o grabadas sin consentimiento.

El segundo grupo de derechos que la Constitución regula y garantiza son los derechos sociales, y en relación a éstos pueden distinguirse dos tipos de derechos: por una parte, aquellos expresa y directamente formulados por la Constitución; y por la otra, aquellos que se deducen como contrapartida a las obligaciones que la Constitución establece para el Estado, y que por tanto, su efectividad depende de la regulación legal que se dicte en cumplimiento de dichas obligaciones. No se trata, por tanto, de derechos exigibles por su sola previsión indirecta en la Constitución, sino que requieren de una consagración o actualización legal para su exigibilidad ante el Estado. Por eso, realmente, podría hablarse respecto a ellos, como “expectativos de derechos”. En el primer caso, están, sin embargo, el derecho a la protección de la salud, el derecho a la educación, el derecho al trabajo y el derecho a la huelga.

En primer lugar, el derecho a la protección de la salud, que conlleva una obligación constitucional a las autoridades de velar “por el mantenimiento de la salud pública” y de proveer “los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos”¹¹⁹. A nivel legislativo, el régimen para garantizar este derecho está establecido en una antigua Ley de Sanidad de 1942, y en varias

113 V. lo indicado en el capítulo 22.

114 Artículo 28 y siguientes.

115 Artículo 69.

116 Artículos 70 y 71.

117 V., por ejemplo, la Ley sobre Partidos Políticos, Reuniones y Manifestaciones Públicas de 15 de diciembre de 1964.

118 V. Disposición Transitoria Sexta de la Constitución.

119 Artículo 76.

leyes dispersas, todas dictadas en la década de los años treinta¹²⁰, siendo la única excepción, el Reglamento General de Alimentos dictado por vía ejecutiva¹²¹. A ello hay que unir la dispersión administrativa del sector salud¹²², con el resultado de que el derecho a la protección de la salud no está debidamente garantizado. En efecto, no sólo no existe a nivel del sector público un Servicio Nacional de Salud, sino que a nivel de los servicios privados de atención médica, éstos, por su elevado costo, resultan materialmente inaccesibles. Los particulares, entonces, se debaten entre unos servicios públicos dispersos y deficientes y unos servicios privados de costos inalcanzables, y comandando ambos, un poderoso gremio médico, que como grupo de presión, se enfrentará a todo intento de crear servicios médicos accesibles por igual, sin distinciones de fortuna. El derecho a la protección de la salud, por ello, para ser debidamente garantizado, exigirá una firme acción del Estado que proteja a los particulares del poder de parte del gremio médico que sólo ve en los servicios privados de atención médica una manifestación del libre ejercicio de las actividades lucrativas, y no una profesión que en sí misma es un servicio público y social. Por otra parte, se hará indispensable en un futuro próximo, actualizar la previsión constitucional relativa a la posibilidad de que la Ley imponga, a quienes aspiren a ejercer la profesión de médico, el deber de prestar servicios en las instituciones del Servicio Nacional de Salud, por un lapso que podría ser de dos años y en el interior de la República¹²³, como medio para evitar la excesiva concentración de médicos en la Capital de la República y en las demás áreas urbanas.

El segundo derecho social directamente establecido en la Constitución, es el derecho a la educación, el cual, a la vez, se configura como una obligación¹²⁴. Este derecho, también conlleva correlativamente, la obligación para el Estado de crear y sostener “escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y de las aptitudes de manera de garantizar a todos una educación gratuita en todos sus ciclos, en los Institutos Oficiales”¹²⁵. Puede decirse que el sistema venezolano de la educación es de carácter mixto, ya que la Constitución exige al Estado el estimular y proteger la educación privada¹²⁶; por lo que los conflictos tradicionales a partir de 1945, entre la educación oficial y la privada, particularmente Católica, están

120 V., por ejemplo, la Ley de Protección contra la fiebre amarilla, la Ley de Defensa contra el Paludismo, la Ley de Vacunación, la Ley de Estupefactivos y la Ley de Defensa contra las Enfermedades Venéreas.

121 V. los comentarios en Allan-R. Brewer-Carías, *Curso de Derecho Administrativo*, cit. tomo I, pp. 87 y ss.

122 V. lo indicado en el capítulo 14.

123 Artículo 57.

124 Artículos 55, 78 y ss.

125 Artículo 78.

126 Artículo 79.

superados en lo que concierne a su legitimidad¹²⁷. Sin embargo, a pesar de la gratuidad de la educación oficial y de los progresos realizados en los últimos años a nivel de inversión pública¹²⁸, lejos está todavía de ser garantizado el derecho a la educación, y la población venezolana, en muchos casos, se debate entre la ausencia de escuelas, particularmente en las áreas marginales, y lo costoso de la educación privada; y en todo caso, de los libros y materiales escolares. Una regulación de estos últimos, para garantizar la efectiva gratuidad de la enseñanza, será indispensable, a la vez que una regulación de las tarifas de la educación privada, a la cual habría que subvencionar en muchos casos, de manera que se elimine el carácter clasista de la misma. En todo caso, debe dictarse una nueva Ley de Educación que sustituya a la vieja e inadaptada Ley de 1955, aún vigente en 1974¹²⁹.

Además de los derechos a la protección de la salud y a la educación, el tercer derecho directamente establecido en la Constitución es el derecho al trabajo, el cual también, en este caso, se configura como un deber para toda persona apta para prestarlo¹³⁰. En tal sentido, el Estado debe procurar que toda persona apta pueda obtener colocación que le proporcione una subsistencia digna y decorosa¹³¹, quedando el trabajo sometido a protección especial por parte del Estado¹³². Indudablemente que el pleno empleo es todavía una de las metas a lograr en el desarrollo económico de nuestros países, donde la escasa industrialización aún no permite la creación del número de empleos requeridos para la población activa¹³³, por lo que el derecho al trabajo aún es uno de los derechos que están por garantizarse materialmente. Ello sin embargo, no ha impedido el que, desde 1936, se haya dictado una legislación laboral, siendo la Ley de Trabajo, aún en la década de los setenta, un instrumento legal de gran contenido social. Hasta cierto punto, puede decirse que, inclusive, todos los principios contenidos en la Constitución de 1961 sobre la protección del trabajo¹³⁴, fueron inspirados en la legislación laboral de 1936; y la exigencia constitucional de que el Estado debía propender a mejorar las condiciones de vida de la población campesina¹³⁵, ha sido cubierta recientemente, mediante el nuevo Reglamento de la Ley del Trabajo de 1974¹³⁶, que

127 Un interesante análisis de estos conflictos, desde el punto de vista político, puede verse en Daniel H. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela*. Princeton U. P. 1973, pp. 62 y ss.

128 V. lo indicado en el capítulo 2.

129 Una nueva Ley Orgánica de Educación había sido prometida en el Programa del Gobierno 1974-1979. V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*. Caracas, 1973, pp. 43 y ss.

130 Artículos 54, 84 y ss.

131 Artículo 84.

132 Artículo 85.

133 V. lo indicado en los capítulos 2 y 13.

134 Artículos 85 a 93. V. lo indicado en el capítulo 13.

135 Artículo 77.

136 Dictado por Decreto N° 1.563, de 31 de diciembre de 1973 (*Gaceta Oficial* N° 1.631, extraordinario de la misma fecha), que entró en vigencia el 1 de febrero de 1974 (art. 869). V. lo indicada en nota N° 99 del capítulo 10.

equipara los trabajadores rurales a los trabajadores urbanos, eliminando una odiosa discriminación que perduró durante cerca de 40 años. Debe indicarse además, que íntimamente vinculado al derecho al trabajo, la Constitución regula, también directamente, el derecho a la huelga dentro de las condiciones que fije la Ley, aun cuando en los servicios públicos el mismo sólo podrá ejercerse en los casos en que la propia Ley determine¹³⁷; lo cual hasta 1974, no se había legislado¹³⁸.

Hemos señalado sin embargo, que aparte de los cuatro derechos sociales directamente previstos en la Constitución, este texto establece y regula otra serie de derechos en forma indirecta o mejor dicho, expectativas de derecho, al establecer obligaciones al Estado y definir sus fines¹³⁹. En este sentido puede decirse que son derechos de carácter social, en primer lugar, el derecho de las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social, a ser objeto de protección por parte del Estado¹⁴⁰, el cual además, está obligado a fomentar la organización de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar la economía popular¹⁴¹. En segundo lugar, también es un derecho social, el derecho de la familia a obtener protección del Estado, como célula fundamental de la sociedad; para lo cual aquél tiene la obligación de velar por el mejoramiento de su situación moral y económica¹⁴². En este sentido, el matrimonio también debe ser objeto de protección¹⁴³, y la familia tiene, además, derecho a que el Estado provea lo conducente a facilitarle la adquisición de vivienda cómoda e higiénica¹⁴⁴. En igual sentido, la maternidad también debe ser objeto de protección especial, sea cual fuere el estado civil de la madre, y todo niño, sin discriminación alguna, tiene derecho a protección integral, desde su concepción hasta su completo desarrollo¹⁴⁵. Todo niño, además, tiene derecho a conocer a sus padres; sea cual fuere su filiación, por lo que la Ley debe proveer lo conducente a tal fin¹⁴⁶, y por ello se ha dictado la Ley de Protección Familiar¹⁴⁷.

137 Artículo 92.

138 V. Allan-R. Brewer-Carías, "El Derecho de huelga en el concepto de libertad en el Estado moderno", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 21. Caracas, 1961, pp. 2511 y ss.

139 V. lo indicado en el capítulo 13. Cfr. sobre estos derechos, como expectativas de derecho, que no implican directamente una responsabilidad de la Administración, en H. Barbé Pérez, "Adecuación de la Administración Conformadora del orden económico y social a las exigencias del Estado de Derecho", en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, tomo 65, N° 1. Montevideo, p. 9.

140 Artículo 72.

141 *Idem*.

142 Artículo 73.

143 *Idem*. Particularmente se prevé en la Constitución que la ley debe favorecer la organización del patrimonio familiar inembargable.

144 Artículo 73.

145 Artículo 74.

146 Artículo 75.

147 Ley dictada el 22 de diciembre de 1961.

Además, la juventud tiene derecho a ser protegida contra el abandono, la explotación o el abuso, y básicamente, las obligaciones del Estado en este campo están determinadas en el Estatuto de Menores¹⁴⁸. Constitucionalmente, por tanto, los derechos sociales de la población marginal, están debidamente garantizados, pero la insuficiencia legislativa de las normas existentes, y la dispersión administrativa del sector de protección y promoción social, indudablemente que hacen nugatorios el cuerpo de derechos tan completamente previstos por el texto constitucional.

Debe destacarse además, que en el orden social, salvo por lo que se refiere a las Leyes de Protección Familiar, de Adopción y del delito de violación de los derechos alimentarios del menor¹⁴⁹, la legislación está totalmente alejada de la realidad. Por ejemplo, en el orden civil, las discriminaciones respecto al hijo natural y la ausencia de protección completa respecto a la concubina, a pesar de las normas constitucionales que prohíben todo tipo de discriminación, todavía están vigentes en un Código Civil que si bien fue revolucionario en este campo en 1942, actualmente está desadaptado. No es posible, en este sentido, por ejemplo seguir regulando civilmente, preponderadamente los derechos de los hijos legítimos, cuando lo normal en Venezuela es que los hijos sean naturales, siendo la excepción los hijos legítimos. Por ello, tampoco tiene sentido basar toda la legislación civil en la patria potestad del padre, cuando la realidad social muestra un esquema claro de preponderancia matriarcal en la conducción de los asuntos familiares¹⁵⁰. La Legislación social en Venezuela, en este sentido, requiere no sólo de una urgente adaptación a la realidad de nuestros fenómenos colectivos actuales, para lo cual es indispensable que el ordenamiento jurídico que se dicte responda a una concepción sociológica acorde con aquéllos; sino que es indispensable que esa legislación se establezca con visión de futuro, para dar curso a la nueva sociedad que en menos de una generación existirá en Venezuela.

Además de los derechos sociales indirectos señalados, íntimamente vinculados al derecho a la educación, la Constitución regula el derecho de toda persona natural o jurídica para dedicarse libremente a las ciencias o a las artes, y previa demostración de su capacidad, para fundar cátedras y establecimientos educativos bajo la suprema inspección y vigilancia del Estado¹⁵¹, lo que confirma el carácter mixto del sistema educativo venezolano.

Por último, y también dentro de los derechos sociales, todos los habitantes de la República tienen derecho a la seguridad social, cuyo sistema, el Estado debe desarrollar progresivamente, de manera que tengan protección contra infortunios del trabajo, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo y cualesquiera otros riesgos que puedan ser objeto de previsión social,

148 Artículo 75 del Estatuto de Menores de 30 de diciembre de 1949.

149 Dichas leyes, respectivamente, fueron dictadas el 22 de diciembre de 1961; el 20 de julio de 1972 y el 20 de agosto de 1959.

150 V. José F. Iribarren, "Legislación y realidad social", en *El Universal*. Caracas, 15 de febrero de 1974, pp. 1-4. V. lo indicado en los capítulos 2, 13 y 14.

151 Artículo 79.

así como contra las cargas derivadas de la vida familiar¹⁵². En este mismo orden de ideas, la ausencia de materialización del derecho a la seguridad social, da origen al derecho a la asistencia social a quienes carezcan de medios económicos y no estén en condiciones de procurárselos¹⁵³. La materialización de estos derechos a la seguridad social y a la asistencia social, sin embargo, y en especial debido a las deficiencias administrativas¹⁵⁴, está lejos todavía de producir su ejercicio efectivo.

La Constitución, además de los derechos individuales y de los derechos sociales, destina también un capítulo especial a la regulación de los derechos de carácter económico, y particularmente, del derecho a la libertad económica y del derecho de propiedad, definiendo además todas las características del régimen económico mixto de la República, con una creciente participación activa del Estado en la conducción del proceso de desarrollo¹⁵⁵.

En efecto, de acuerdo con la Constitución, todos tienen el derecho de dedicarse libremente a las actividades lucrativas de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en el propio texto constitucional y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad y otras de interés social¹⁵⁶. El margen de limitaciones a la libertad económica, por tanto, es sumamente amplio, por lo que no hay duda en considerar que la libertad económica ilimitada, base del liberalismo, en Venezuela quedó en la historia; y particularmente, por las limitaciones derivadas de las posibilidades de intervención del Estado para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, con el fin de impulsar el desarrollo económico del país¹⁵⁷, es decir, para crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía nacional¹⁵⁸, todo ello dentro de los principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad¹⁵⁹. Dado el carácter mixto del sistema económico de Venezuela, sin embargo, las necesidades de protección de la libertad económica frente al poder público, y aun cuando todavía importantes, han abierto el paso a otro tipo de protecciones a la propia libertad económica, pero en este caso, frente al abuso del propio poder privado desarrollado a su amparo. El problema lo prevé la propia Constitución al exigir que “la Ley dictará normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios y, en general, las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica”¹⁶⁰. Estas protecciones, indudablemente que tienen una importancia fundamental en el mundo

152 Artículo 94. En tal sentido se orienta la Ley del Seguro Social Obligatorio de 11 de junio de 1966.

153 Artículo 94.

154 V. lo indicado en el capítulo 14.

155 V. lo indicado en los capítulos 3 y 13.

156 Artículo 95.

157 Artículo 98.

158 Artículo 95.

159 *Idem*.

160 Artículo 96.

moderno, de manera que la libertad económica y la propia Ley no se conviertan en un arma utilizada contra el pueblo y particularmente, contra los débiles económicos¹⁶¹, particularmente por el poder económico privado.

Tres tipos de protección a la libertad económica prevé entonces la Constitución. En primer lugar, la protección contra la usura, y por tanto, la necesidad de que el Estado intervenga en la limitación de la libertad contractual, para proteger a los débiles económicos. En tal sentido, por ejemplo, y después de haberse superado las aberrantes situaciones que produjo el liberalismo imperante durante el siglo pasado¹⁶², desde 1946 está vigente un Decreto-Ley contra la usura que limita el tipo máximo de interés a estipularse en los contratos de préstamo de dinero, al 1 por 100 mensual (12 por 100 anual), considerándose como usura todo porcentaje superior a dicho límite, sometida, como delito, a penas de privación de la libertad¹⁶³.

El segundo tipo de limitaciones a los abusos de la libertad económica, se refiere al poder del Estado de impedir la indebida elevación de los precios, es decir, de regular los precios de los bienes destinados al consumo¹⁶⁴. Frente a un proceso de industrialización altamente protegido a través de un mecanismo de sustitución de importaciones, indudablemente que la protección al consumidor se convierte en una exigencia ineludible por parte del Estado, frente a los productores y comerciantes. Sin embargo, en Venezuela, una de las situaciones increíbles derivadas de la ausencia de normativa jurídica adecuada para conducir el proceso de industrialización, a que se ha hecho referencia¹⁶⁵, es la ausencia de un cuerpo de normas que le permita al Estado regular adecuadamente los precios de los artículos de primera necesidad. En 1974, por ejemplo, los mecanismos de protección del consumidor frente al alza de precios derivados del oneroso proceso de industrialización o de las tendencias inflacionarias mundiales, estaban establecidos en el Decreto núm. 176 dictado el 15 de Agosto de 1944, en la situación de emergencia de suministros provocada por la guerra mundial, en virtud de una suspensión de garantías constitucionales de la Constitución de 1936, vigente en aquella época. Este Decreto, en efecto, treinta años después, era el instrumento con que contaba el Estado para regular los precios de los artículos de primera necesidad, y para utilizarlo, durante todo ese lapso, materialmente fue necesario mantener suspendida la garantía constitucional de la libertad económica¹⁶⁶. Desde el punto de vista jurídico-económico, la sociedad venezolana vivió entonces por un lapso de treinta años, en un permanente estado de emergencia económica, pues sólo mediante esa emergencia y la suspensión del derecho a la

161 Tal como lo sugiere el título de la obra editada por Robert Lefcourt (ed.), *Law Against the People*. N. Y., 1971.

162 V. lo indicado en el capítulo 6.

163 Decreto-Ley de 9 de abril de 1946 de Represión contra la Usura.

164 Artículo 96 y 98.

165 V. lo indicado en el capítulo 20.

166 Es de destacar que el mismo día en que se promulgó la Constitución, el 23 de enero de 1961, el Presidente de la República dictó un Decreto de suspensión de la garantía constitucional de la libertad económica, aún vigente en 1974.

libertad económica, por ausencia de legislación adecuada, fue que el Estado pudo regular los precios de los artículos de primera necesidad y proteger al consumidor¹⁶⁷. Sólo en el campo de los productos agrícolas, en virtud de las disposiciones de la Ley de Mercadeo Agropecuario, se han previsto legislativamente poderes para la regulación de los precios de los mismos.

El consumidor, por tanto, puede decirse, que es el gran ausente de las regulaciones y protecciones de nuestro régimen jurídico, siendo al contrario, objeto de protección indirecta e inorgánicamente prevista en algunos casos particulares. En efecto, el productor y el comerciante, muy poca o ninguna responsabilidad efectiva tienen frente a los perjuicios y daños que puedan causarle a los consumidores los bienes producidos o vendidos¹⁶⁸, salvo las vías de responsabilidad civil previstas en el Código Civil; y las regulaciones concernientes a las pesas y medidas, marcas y denominaciones comerciales y propaganda comercial¹⁶⁹ son manifiestamente insuficientes. En particular, en el campo de la publicidad, la situación del consumidor no puede estar más desasistida, existiendo sólo, indirectamente, algunas limitaciones de protección por motivos sanitarios¹⁷⁰. En términos generales puede decirse entonces, que las regulaciones de protección al consumidor o son insuficientes o son muy anticuadas, salvo por lo que se refiere a las regulaciones y control sobre los bancos y otros institutos de crédito¹⁷¹, sobre las empresas de seguros¹⁷²; sobre las ventas con reserva de dominio¹⁷³; sobre las ventas de parcelas¹⁷⁴; y sobre las ventas en propiedad horizontal¹⁷⁵. Una regulación general, en este

167 Cfr. Allan-R. Brewer-Carías, *Derecho y Desarrollo*, cit., pp. 32 y 33.

168 V., en general, Gordon Borrie and Anbrey L. Diamond, *The Consumer, Society and the Law*, 1973.

169 La Ley de Pesas y Medidas es de 15 de diciembre de 1964; la Ley de Propiedad Industrial, de 1955; y la Ley sobre Propaganda Comercial, de 6 de septiembre de 1944.

170 Tal como por ejemplo, el Reglamento General de Alimentos lo prevé respecto de la propaganda en la venta de alimentos y bebidas. V., en general, F. Hung Vailant, "La Regulación de la actividad publicitaria", Caracas, 1972.

171 V. la Ley General de Bancos y otros Institutos de Créditos, de 30 de diciembre de 1970.

172 Ley de Empresas de Seguro y Reaseguro de 9 de julio de 1965. Por lo general, las Superintendencias de Seguros y Bancos, como dependencias del Ministerio de Fomento y del Ministerio de Hacienda, respectivamente, tienen a su cargo el control "de las actividades bancarias y aseguradoras y la protección del consumidor, mediante la aprobación previa de la mayoría de las formas y modelos de contratos y pólizas.

173 La protección de los consumidores en las operaciones de venta de bienes muebles con reserva de dominio, se estableció desde 1955 con la Ley de Ventas con reserva de dominio de 7 de enero de 1959.

174 Para evitar los abusos originados en la venta de inmuebles urbanos con motivo del proceso de urbanización en 1960, se dictó la Ley de Venta de Parcelas de 9 de diciembre de 1960.

175 El auge de la modalidad de venta de inmuebles urbanos en propiedad horizontal provocó la promulgación de la Ley de Propiedad Horizontal de 14 de octubre de 1955, cuyos dispositivos se han complementado en relación a la venta de edificios viejos en la misma modalidad, por Decreto de 15 de septiembre de 1968.

campo, que es necesario destacar, aún cuando dictada en 1946, es la Ley contra el Acaparamiento y la Especulación que otorga poderes sancionadores a la Administración para evitar el acaparamiento de bienes por productores y comerciantes, e inclusive autoriza el comiso de los productos sin indemnización¹⁷⁶. Además, la libertad contractual en materia de arrendamientos de inmuebles urbanos ha sido también regulada e intervenida desde la década de los cuarenta, de manera que, modificándose las normas del Código Civil, la autonomía de la voluntad, en lo que se refiere a la fijación del canon de los arrendamientos, está limitada. Conforme a la Ley de Regulación de Alquileres de 1.º de agosto de 1960¹⁷⁷, corresponde a la Administración la determinación unilateral de los cánones de arrendamiento de todos los inmuebles urbanos; facultad que ha sido extendida a los inmuebles rurales mediante la Ley de Reforma Agraria, en cuyo caso, corresponde la determinación al Instituto Agrario Nacional¹⁷⁸.

Por último, dentro de las limitaciones que la Constitución prevé como protección a la libertad económica, por una parte exige que la Ley dicte normas destinadas a impedir “las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica”¹⁷⁹ y por la otra, prohíbe directamente los monopolios¹⁸⁰. Lamentablemente, hasta 1974, en Venezuela no se había dictado ninguna Ley contra los monopolios o las prácticas restrictivas a la competencia, y el hecho de que determinadas industrias tuvieran la exclusividad táctica de la producción de determinados bienes, con las consecuentes maniobras relativas a los precios, no pudo ser realmente evitado por el Estado; sea que se tratase de una sola industria que operaba en monopolio o de un grupo de industrias que controlaban el mercado mediante acuerdos o convenios.

Además de la consagración del derecho a la libertad económica y sus limitaciones y protecciones, la Constitución garantiza también el derecho de propiedad, pero de ninguna manera como un derecho absoluto, sino esencialmente relativo, como el que más: “En virtud de su función social, la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la Ley con fines de utilidad pública o interés general”¹⁸¹. La pro-

176 La Ley contra el Acaparamiento y la Especulación de 7 de agosto de 1947 todavía, en 1973, se utilizaba por la Administración. V. las referencias a ello en la Rueda de Prensa del Presidente Caldera de 28 de junio de 1973, en *Boletín de Prensa* N° 1.660, Oficina de Prensa de la Presidencia de la República, pp. 2 y ss.

177 V. Allan-R. Brewer-Carías, “Estudio sobre la Ley de Regulación de Alquileres de 1 de agosto de 1960”, en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, N° 113. Caracas, 1960 pp. 217 y ss.

178 La Ley de Reforma Agraria de 5 de noviembre de 1960 limitó, asimismo, la autonomía contractual en el campo de los arrendamientos rurales.

179 Artículo 96.

180 Artículo 97. Medidas que, tal como lo señala la Exposición de Motivos de la Constitución, tienden a “impedir todas aquellas manifestaciones de predominio que en el campo económico suelen ejercerse en detrimento de la efectiva libertad del menos fuerte”.

181 Artículo 99.

piedad, por tanto, ha sido regulada en la Constitución, en tanto que objeto de limitación, y como tal, se prevé expresamente la expropiación por causa de utilidad pública o interés social¹⁸²; se prohíbe la confiscación salvo algún caso especial¹⁸³; se prevé la reversión de los bienes afectos a la exploración o explotación de las concesiones mineras y de hidrocarburos, los cuales al extinguirse por cualquier causa las concesiones, pasarán en plena propiedad a la Nación¹⁸⁴, se afectan al servicio del público los ferrocarriles, carreteras, oleoductos y demás vías de comunicación y de transporte construidos por empresas de explotación de recursos naturales¹⁸⁵; se declara contrario al interés social el régimen latifundista¹⁸⁶, y se prevén limitaciones al aprovechamiento de los recursos naturales¹⁸⁷. Todas estas limitaciones previstas por la Constitución han dado lugar a la promulgación de una serie de textos legales, de manera de hacer efectivas algunas de ellas, como por ejemplo: la Ley de expropiación por causa de utilidad pública o social, la Ley sobre bienes afectos a reversión en las concesiones de hidrocarburos, la Ley de Reforma Agraria y la Ley Forestal, de Suelos y Aguas¹⁸⁸.

Aparte de los dos derechos de carácter económico que expresa y directamente prevé la Constitución, puede asimismo identificarse un tercer derecho indirectamente consagrado —tratándose también, en este caso, de una expectativa de derecho—, pero no por ello ausente de protección: el derecho de los campesinos y trabajadores rurales a ser dotados de tierras, cuando carezcan de ellas, para lo cual la Ley debe disponer lo conducente¹⁸⁹. En realidad, se trata de una obligación impuesta al Estado de dictar la Ley que conduzca a la eliminación del latifundio y a la consecuente dotación de tierra, lo que se produjo al promulgarse la Ley de Reforma Agraria de 1960. Dicho derecho indirecto de los campesinos y trabajadores rurales, sin embargo, lejos está aún de haber sido garantizado cabalmente, a pesar de todos los progresos realizados en el campo¹⁹⁰.

Por último, y también en el orden de los derechos consagrados en la Constitución se prevén los derechos políticos, reservados a los ciudadanos: el derecho activo y pasivo al sufragio¹⁹¹; el derecho a ejercer funciones públicas¹⁹²; el derecho a asociarse en partidos políticos¹⁹³; el derecho de manifes-

182 Artículo 101. V. lo indicado en el capítulo 20.

183 Artículos 102 y 250.

184 Artículo 103.

185 Artículo 104.

186 Artículo 105.

187 Artículo 106.

188 Dichas leyes fueron publicadas, respectivamente, el 25 de abril de 1958; el 30 de julio de 1971; el 5 de noviembre de 1960 y el 26 de enero de 1966.

189 Artículo 105 de la Constitución.

190 V. lo indicado en el capítulo 2.

191 Artículos 110, 111, 112 y 113, regulado en la Ley Orgánica del Sufragio de 6 de septiembre de 1973.

192 Artículo 112, regulado en la Ley de Carrera Administrativa de 4 de septiembre de 1970.

tar pacíficamente y sin armas¹⁹⁴; y el derecho de asilo político¹⁹⁵. Los referidos derechos, particularmente los del ejercicio del sufragio y de asociarse en partidos políticos han sido analizados detenidamente en capítulos anteriores¹⁹⁶, donde se ha insistido en la efectividad de su ejercicio¹⁹⁷.

Ahora bien, en las páginas anteriores hemos hecho referencia a la consagración de los derechos y garantías constitucionales, y a la regulación, limitación y protección frente al poder privado que ha sido prevista en el propio texto, constitucional, o en la legislación. Sin embargo, ciertamente que dentro del esquema de la efectiva garantía de esos derechos, resultan también indispensables las regulaciones tendientes a protegerlos frente a las acciones del Estado y de la Administración. En este campo, aparte de la serie de medios de protección jurisdiccional que se han ido estableciendo — consecuencia de la fórmula del Estado de Derecho— y que analizaremos en el capítulo siguiente¹⁹⁸, el ordenamiento jurídico ha ido perfilando diversos mecanismos parlamentarios o administrativos de control, de manera de mantener incólumes los derechos y garantías constitucionales frente a la propia administración¹⁹⁹.

En efecto, ante todo es necesario señalar que el Congreso, como representante de la voluntad popular, en el sistema constitucional de la separación de poderes²⁰⁰ tiene el control de la Administración Pública Central²⁰¹ y descentralizada²⁰²; y en tal virtud, todos los funcionarios de la administración y de los institutos autónomos están obligados a comparecer ante las Cámaras legislativas y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones²⁰³. En esta forma, puede decirse que dentro de los límites Constitucionales y legales, los poderes de control parlamentario directo de la Administración por el Congreso, son suficientemente amplios; y a ello habría que agregar el control político, evidenciado en la

193 Artículo 114. Regulado en la Ley de Partidos Políticos, Reuniones y Manifestaciones Públicas de 15 de diciembre de 1964.

194 Artículo 115.

195 Artículo 116.

196 V. lo indicado en los capítulos 8 y ss.

197 Para un análisis estrictamente jurídico de estos derechos. V. Allan-R. Brewer-Carías, *El Régimen Jurídico-Administrativo de la Nacionalidad y Ciudadanía Venezolanas*. Caracas, 1965; y *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*. Caracas, 1971.

198 V. capítulo 22.

199 Para una reciente visión de la problemática en los países desarrollados, v. Guy Braibant; Nicole Questiau et Céline Wiener, *Le Contrôle de l'Administration et la Protection des citoyens (Étude Comparative)*, Paris, 1973.

200 V. lo indicado en el capítulo 12.

201 Artículo 139 de la Constitución.

202 Artículo 230 de la Constitución.

203 Artículo 160 de la Constitución.

posibilidad que tiene la Cámara de Diputados de dar un voto de censura a los Ministros²⁰⁴.

Pero el Congreso además, tiene una serie de medios de control indirectos sobre la Administración Pública, y particularmente, en el campo del control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, que realiza a través de la Contraloría General de la República, en su carácter de “Órgano auxiliar del Congreso”, el cual, sin embargo, goza de autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones²⁰⁵. La efectividad del control de la Contraloría General de la República, sin embargo, particularmente en relación a las entidades descentralizadas o a los funcionarios públicos²⁰⁶, está todavía por lograrse, en virtud de que en 1974, aún no se había dictado la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, estando reguladas las funciones de dicho organismo por las mismas normas de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, concebidas conforme a los mismos moldes de las que dieron origen a dicho organismo en la década de los treinta.

Aun cuando nuestro sistema constitucional no regula expresamente la figura del delegado parlamentario para la protección de los ciudadanos conforme al modelo del Ombudsman adoptado ya en varios países²⁰⁷, es indudable que por la amplitud de sus funciones —“velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales”—²⁰⁸. Conforme al artículo 220 de la Constitución, además de las competencias para “velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales” tiene las siguientes: “velar por la celeridad y buena marcha de la administración de justicia y porque en los Tribunales de la República se apliquen rectamente las leyes en los procesos penales y en los que estén interesados el orden público y las buenas costumbres”; “ejercer la acción penal en los casos en que para intentarla o proseguirla, el Fiscal General de la República como director del Ministerio Público designado por el Congreso²⁰⁹ podría indudablemente, asimilarse a aquel “delegado parlamentario”. Sin embargo, a pesar de la amplitud de las competencias del Fiscal General en la República²¹⁰, éste ha actuado más como Ministerio Público

204 Artículo 153,2 de la Constitución.

205 Artículos 234, 235 y 236 de la Constitución.

206 V. Allan-R. Brewer-Carías, *El Control de las Actividades Económicas del Estado en el Derecho Venezolano*. Caracas, 1969, pp. 111 y ss., y 123 y ss.; y “Aspectos de la Actividad controladora sobre los funcionarios públicos y sus consecuencias”, en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, N° 129. Caracas, 1965, pp. 9 y ss.

207 V. en general, Donald C. Rowan (ed.), *The Ombudsman. Citizen's Defender*. London, 1965.

208 Artículo 220,1 de la Constitución.

209 Artículos 218 y 219 de la Constitución.

210 Conforme al artículo 220 de la Constitución, además de las competencias para “velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales” tiene las siguientes: “velar por la celeridad y buena marcha de la administración de justicia y porque en los Tribunales de la República se apliquen rectamente las leyes en los procesos penales y en los que estén interesados el orden público y las buenas costumbres”; “ejercer la acción penal en los casos en que para intentarla o proseguirla no fuere necesaria instancia de parte, sin perjuicio de que el Tribunal

strictu sensu que como *Ombudsman* y no ha logrado configurarse como un efectivo guardián de la constitucionalidad y protector de los derechos y garantías constitucionales. Estas deficiencias han provocado la creación de otros organismos y entre ellos, del Comisionado del Presidente de la República para Denuncias, Quejas y Reclamos²¹¹. Este funcionario, integrado dentro de la propia Administración Pública a nivel de la Presidencia y designado por el propio Presidente, tiene competencias para conocer y tramitar “las denuncias, quejas y reclamos que los ciudadanos formulen al Ejecutivo Nacional, sobre el mal funcionamiento de los servicios públicos, la incorrecta administración de los fondos públicos, el tráfico de influencias y en general, sobre cualquier irregularidad administrativa”²¹². Las diferencias con la institución del Ombudsman, sin embargo, son evidentes: por una parte su integración dentro de la Administración Pública y su ausencia de vinculación con la representación popular —el Congreso; y por otra parte, sus funciones limitadas a la búsqueda de eficiencia y moralidad en el funcionamiento de la Administración, sin directa vinculación, con los derechos y garantías constitucionales. Por ello pensamos que difícilmente puede hablarse de este funcionario como un “Ombudsman Presidencial”²¹³, aun cuando indudablemente que puede compararse con aquella institución²¹⁴. En todo caso, la función del Comisionado Presidencial, indudablemente que desde el punto de vista administrativo podría ser de enorme utilidad, para lo cual habría que dotárselo de nuevos poderes, inclusive algunos de carácter decisorio, y no sólo de mera tramitación. Ello aunado a la asunción por el Fiscal General de la República de sus funciones de contralor de los derechos y garantías constitucionales, indudablemente que contribuirían a garantizar y proteger, extra-judicialmente, dichos derechos frente al Estado y a su Administración.

Pero indudablemente que la protección por excelencia de estos derechos está en la vía jurisdiccional, por lo que el capítulo siguiente se destinará al análisis de su efectividad en el sistema venezolano.

proceda de oficio cuando lo determine la Ley”; “velar por el correcto cumplimiento de las leyes y la garantía de los derechos humanos en las cárceles y demás establecimientos de reclusión”; “intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones”.

211 Creado por (Decreto N° 95 del 16 de julio de 1969, publicado en *Gaceta Oficial* N° 28.9712, del 17 de julio de 1969.

212 Artículo 1, *ídem*.

213 V. Guillermo Quintero, “La Experiencia venezolana del Ombudsman Presidencial”, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas, 1972, pp. 312 y ss.

214 V. G. Braibant; N. Questiau et C. Wiener, *op. cit.*, p. 297.

CAPÍTULO 22.

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO: EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

El medio por excelencia de protección de los derechos o intereses individuales, indudablemente que está en el ejercicio de las acciones y recursos jurisdiccionales, es decir, en la utilización de las vías que presenta el Poder Judicial, el cual se ejerce, en Venezuela, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales determinados en la Ley¹. La efectividad de dichos medios, tanto para la protección y garantía de los derechos de los particulares frente a otros particulares o frente al Estado, dependerá, sin embargo, del funcionamiento adecuado de la Administración de Justicia. Aquí también, indudablemente, al subdesarrollo político, administrativo y jurídico o legal que caracteriza al Estado “suave”² de los países latinoamericanos, hay que agregar un subdesarrollo judicial, que hace limitativo el acceso a los medios judiciales de protección o que los hace inefectivos.

En efecto, ante todo debe destacarse que la Constitución garantiza a los jueces no sólo autonomía y sujeción sólo a las leyes, sino independencia de los otros poderes públicos, es decir, del Congreso y del Poder Ejecutivo³. Sin embargo, la efectiva garantía de esa autonomía e independencia está en la existencia de una carrera judicial adecuadamente estructurada, que asegure no sólo esa independencia y la estabilidad de los jueces⁴, sino su idoneidad⁵.

1 Artículo 204 de la Constitución. V. lo indicado en el capítulo 19.

2 Según la señalada expresión de Gunnar Myrdal, *cit.*, en nota N° 12 del capítulo 1.

3 Artículo 205 de la Constitución. Es de destacar, por ejemplo, que la propia Constitución aclara que el ejercicio de la facultad de investigación que corresponde al Congreso en ejercicio de sus poderes de control sobre la Administración Pública, “no afecta las atribuciones que corresponden al Poder Judicial” (art. 161); estando además todas las autoridades de la República obligadas a prestar a los jueces “la colaboración que éstos requieran para el mejor cumplimiento de sus funciones” (art. 209).

4 De manera que los jueces sólo puedan ser removidos o suspendidos en el ejercicio de sus funciones en los casos previstos por la Ley (art. 208).

5 Artículo 207

La carrera judicial, sin embargo, aún no existe en Venezuela⁶; y si bien en la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1970⁷ se creó el Consejo de la Judicatura con el objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales y garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial⁸, ello no ha sido suficiente, pues a pesar de los elementos de estabilidad que prevé⁹, no establece realmente una carrera judicial.

Por otra parte, la administración de justicia en Venezuela está caracterizada por el signo de la lentitud, producto de una organización tribunalicia anticuada, y de un procedimiento judicial realmente arcaico¹⁰, lo cual s' produce consecuencias desastrosas en el procedimiento civil y comercial, en el procedimiento penal son denigrantes y atentatorias contra la seguridad y libertad personales¹¹. La administración de justicia, por ello, está reservada a quienes puedan esperar años para la resolución de las cuestiones civiles o comerciales, y por tanto, para quienes puedan afrontar los costos derivados de la lentitud de los procesos. Por eso, no es exagerado afirmar que el acceso a los medios judiciales de protección de los derechos está limitado por razones económicas, quedando generalmente el débil económico, al margen de los beneficios de la protección¹².

A una deficiente administración de justicia, debe agregarse además, la regulación también deficiente de la seguridad jurídica en el tráfico de bienes y derechos, por la material inexistencia, tanto de un adecuado sistema de registro inmobiliario, ya que el sistema de registro público existente en Venezuela no garantiza la protección registral¹³, como de un efectivo sistema de notariado¹⁴; la indefensión de los particulares frente a los abusos del Poder económico privado en manos de otros particulares¹⁵; y la ausencia de regulacio-

6 Desde 1965 se redactó un proyecto de ley de la Carrera Judicial en el Ministerio de Justicia, y a mitades de 1974 aún no se había dictado.

7 Ley de 17 de febrero de 1970

8 Artículo 217 de la Constitución

9 *Idem*

10 Tal como se dijo, el Código de Procedimiento Civil es de 1916. V. lo indicado en el capítulo 19.

11 V. lo indicado en el capítulo 21

12 Y ello, a pesar de la modalidad de la declaratoria de pobreza que el Código de Procedimiento Civil establece (arts. 28 y ss).

13 Tal como se señala en la exposición de motivos de la Ley de Registro Inmobiliario, *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 35. Caracas, 1965.

14 Lo inadecuado del sistema notarial en Venezuela está en que por lo general, el notario no produce documentos públicos, siendo el documento autenticado ante un notario, un documento privado. *Cfr.* Allan-R. Brewer-Carias, "Consideraciones acerca de la distribución entre documento público o auténtico, documento privado reconocido y autenticado y documento registrado", en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 411. Caracas, 1962, pp. 187 y ss.; y en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 23. Caracas, 1962, pp. 347 y ss.

15 V. lo indicado en el capítulo 21

nes adecuadas del procedimiento administrativo¹⁶ de manera que el poder discrecional de la Administración esté sometido a efectivos límites¹⁷.

Esto último nos lleva, directamente, al análisis particular, de los diversos medios jurídicos puestos a disposición de los particulares para la protección y defensa de sus derechos e intereses frente a las actividades del Estado, configurados en torno a tres tipos de recursos: el recurso de amparo, el recurso de inconstitucionalidad y el recurso de ilegalidad (contencioso-administrativo).

En efecto, tal como hemos señalado, la Constitución, al establecer los derechos individuales, sociales, económicos y políticos, garantiza que el goce y ejercicio de los mismos será amparado por los Tribunales¹⁸. Con ello la Constitución de 1961 dio entrada en el ordenamiento jurídico venezolano al recurso de amparo, no sólo respecto a la libertad personal como lo había previsto la Constitución de 1947, sino respecto de todos los derechos y garantías “que la Constitución establece”¹⁹. La previsión constitucional, sin embargo, supedita el ejercicio del recurso de amparo a lo que la Ley establezca²⁰, por lo que “a fin de no dejar en suspenso su eficacia hasta la promulgación de la ley respectiva, se consagra en las Disposiciones Transitorias, el derecho de *habeas corpus*, reglamentándolo de manera provisional”²¹. En esta forma, la Disposición Transitoria Quinta reguló el “amparo a la libertad personal, hasta que se dicte la ley especial”; norma aún vigente en 1974 por la ausencia de la prometida —constitucionalmente— ley reglamentaria del recurso. El resultado de esta situación ha sido, evidentemente, que con la sola excepción de la libertad personal protegida mediante la transitoria regulación del *habeas corpus*, los demás derechos y garantías constitucionales han carecido de protección mediante el recurso de amparo, por lo que la falta del legislador aquí ha sido también insólita: por la ausencia de legislación, un precioso medio de control judicial de las arbitrariedades de la Administración, ha resultado inexistente.

Las precisas disposiciones de la Constitución, sin embargo, no fueron obstáculo para que algunos Jueces de Instancia, por sobre sus limitaciones, hacia finales de la década de los sesenta, comenzaran a admitir recursos de amparo para proteger otras libertades o garantías distintas de la libertad indi-

16 V. lo indicado en el capítulo 20

17 V. Allan-R. Brewer-Carías, “Los límites al Poder Discrecional de las Autoridades Administrativas”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCAB, N° 2. Caracas, 1966, pp. 6 y ss.

18 Artículo 49

19 V. artículo 32 de la Constitución de 1947, en Luis Mariñas Otero, *Las Constituciones de Venezuela*. Madrid, 1965, p. 843; y artículo 49 de la Constitución de 1961. V. la enumeración y análisis de los mismos en el capítulo 21 y lo relativo al ámbito del recurso de amparo en este capítulo 22.

20 Artículo 49

21 Así se expresa la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución, título III, capítulo 1.

vidual²². El problema interpretativo, sin embargo, pronto habría de ser resuelto por la Corte Suprema de Justicia quien por sentencia del 14 de diciembre de 1970 sostuvo, en relación a la Disposición Transitoria Quinta, que “la protección de cualquier otro derecho —establecido o no en la Constitución— queda excluido del campo de aplicación de esa norma, por ser evidente la intención del constituyente de limitar su alcance al caso expresamente previsto por ella”, calificando las decisiones adoptadas por Jueces de Instancia en lo Penal amparando otros derechos distintos a la libertad personal, como adoptadas con “extramilitación de atribuciones”²³. De esto se evidencia, en todo caso, la urgente necesidad de que se promulgue la ley de amparo de manera de hacer efectivos los derechos constitucionales.

En el caso de actos administrativos arbitrarios, violatorios de los derechos individuales, sin embargo, el hecho de que se haya negado la procedencia del recurso de amparo contra sus efectos, no deja desasistidos a los particulares afectados, quienes pueden utilizar la vía jurisdiccional del control de la legalidad de dichos actos para ante la Corte Suprema de Justicia, a través del recurso contencioso-administrativo²⁴. Al contrario, aquéllos sí quedan des-

-
- 22 Por sentencia del Juez Séptimo de Primera Instancia en lo Penal de 13 de septiembre de 1968, confirmada por fallo de la Corte Superior Segunda en lo Penal del Distrito Federal de 4 de octubre de 1968, se otorgó amparo a un ciudadano contra un acto administrativo que ordenó la detención de su automóvil, en virtud de que el mismo no había sido importado regularmente al país. Asimismo, con fecha 14 de abril de 1969, un juez de Primera Instancia en lo Civil acordó recurso de amparo, confirmado por decisión de la Corte Superior Segunda en lo Civil y Mercantil del Distrito Federal de 14 de julio de 1969, contra el acto de la Policía Técnica Judicial que detuvo a un particular y se le obligó a reconocerse como padre de un menor y a pagar una pensión alimenticia. Estas referencias tomadas de la publicación periódica *Síntesis Jurídica* (Escritorio Santana Mujica), eran saludadas por ese órgano informativo en la forma siguiente: “Como un paso formativo del lento avance de nuestro país hacia un eficiente estado de derecho, ha de apuntarse las iniciales sentencias, derivadas de jueces penales y civiles, donde se derrota la tesis restrictiva, que se sostuvo inicialmente, de que el amparo no era aplicable en el país, pese a su consagración en la Constitución, porque carecía de reglamentación. Ahora se sostiene que cualquier juez es competente para conocer y decidir el amparo, que el fallo dictado no tiene consulta, que la ausencia de procedimiento no impide la procedencia del amparo, porque la misma Constitución dice “la falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos” (art. 50 CN), y se otorga ante cualquier acto público o privado, que desconozca, disminuya o menoscabe las garantías constitucionales.”
- 23 Sentencia de la Sala Político-Administrativa publicada en *Gaceta Oficial* N° 29.434, del 6 de febrero de 1971. El contenido de esta sentencia fue ratificada posteriormente por decisión de la misma Sala del 26 de abril de 1971, publicada en *Gaceta Oficial* N° 1.478, extraordinaria, del 16 de julio de 1971.
- 24 La Corte Suprema de Justicia, en este sentido, ha señalado frente a un acto administrativo de expulsión de un extranjero del país, respecto del cual se solicitó amparo, que “calificado como ha sido de acto administrativo la medida de expulsión en referencia, es obvio que el interesado puede recurrir ante la Corte, si considera que el acto es nulo por inconstitucionalidad o ilegalidad”; por lo que decidió que el juez de Primera Instancia en lo Penal que otorgó el amparo “carecía de jurisdicción para conocer y decidir sobre el mismo, ya que su competencia se limita a conocer del recurso de *habeas corpus*”. V. Sentencia de la Sala Político-Administrativa de (2)6 de abril de 1971, loc. cit.; asimismo, en *Repertorio Forense*,

asistidos en los supuestos de violaciones de los derechos y garantías constitucionales cometidas por vías de hecho, es decir, mediante actos materiales en los cuales la actuación arbitraria de la Administración no está respaldada por un acto administrativo. Hasta tanto no se dicte la Ley de Amparo, por tanto, los particulares no tendrán realmente el libre ejercicio de los derechos y garantías que consagra la Constitución, y seguirán a merced de las arbitrariedades de los funcionarios²⁵.

Pero aún en el supuesto de la extensión del recurso de amparo a las otras garantías y derechos constitucionales, indudablemente que se planteará el problema de la delimitación de su ámbito de aplicación. En efecto, hemos distinguido dos tipos de derechos consagrados por la Constitución: en primer lugar, los derechos consagrados directamente por el texto constitucional, y aquéllos consagrados indirectamente, más como obligaciones del Estado que como derechos expresos, por lo que realmente se trata de expectativas de derechos²⁶. En relación a los primeros, aquéllos consagrados directamente por la Constitución, el amparo podría resultar de la sola previsión constitucional, sin necesidad de ley alguna que los actualizase. Dichos derechos son exigibles ante la administración, directamente, en virtud del texto constitucional, y el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los mismos por la Administración podría dar lugar, inclusive, a la exigencia de responsabilidad. Estos derechos serían el ámbito propio del recurso de amparo, pues esos derechos directamente establecidos en el texto constitucional, serían los amparables.

El segundo tipo de derechos previstos en el texto constitucional, hemos visto que en realidad surgen por vía indirecta, al consagrar el texto fundamental obligaciones al Estado en determinados campos. Se trata, realmente, de expectativas de derechos, que requieren de actualización legal para poder ser exigibles frente al Estado. Estas expectativas de derechos, por tanto, no se incluirían dentro del ámbito del recurso de amparo, y su exigibilidad y protección estaría establecida en la ley que los actualice y determine.

Nº 1.747 de 112 de agosto de 1971, p. 5. Estos criterios fueron ratificados por la misma Sala mediante Acuerdo de 24 de abril de 1972. V. en *Gaceta Oficial* Nº 29.788, de 25 de abril de 1972.

25 Ello sin perjuicio, por supuesto, de que puedan exigir responsabilidad civil, penal o administrativa, según los casos, a dichos funcionarios por las vías judiciales ordinarias (art. 46).

26 Los derechos directamente consagrados en la Constitución son los siguientes: todos los derechos individuales; en el campo de los derechos sociales, el derecho a la protección de la salud, el derecho a la educación, el derecho al trabajo y el derecho a la huelga; en el campo de los derechos económicos, el derecho al libre ejercicio de las actividades lucrativas y el derecho de propiedad; y todos los derechos políticos. V. lo indicado en la segunda parte del capítulo 21. Los otros derechos referidos en dicho capítulo, y que la Constitución consagra indirectamente, particularmente, los derechos de protección social o seguridad social, por ejemplo, tal como hemos señalado, son realmente expectativas de derechos que para poder ser exigibles tienen que ser actualizados previamente por el Legislador, quien determina su ámbito.

Aparte del Recurso de Amparo vigente parcialmente, el ordenamiento jurídico venezolano consagra otras dos vías de control jurisdiccional de las actuaciones del Estado, en este caso, exclusivamente reservadas a actos jurídicos; se trata del Recurso de Inconstitucionalidad y del Recurso de Ilegalidad o contencioso-administrativo.

En efecto, en virtud de la supremacía constitucional, base del Estado de Derecho en Venezuela, nuestro sistema jurídico contempla un amplísimo control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos de los cuerpos legislativos, así como de los actos de gobierno y Reglamentos del Presidente de la República²⁷, por vía directa de acción popular, además del llamado control difuso que corresponde a todos los Jueces, conforme a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil²⁸. Este Recurso de Inconstitucionalidad, aun cuando se intenta mediante una acción popular, que no requiere de legitimación activa especial —basta el simple interés²⁹—, sin embargo, no procede contra los actos administrativos individuales, cuya impugnación sólo puede ser objeto del Recurso contencioso-administrativo de anulación³⁰. Mediante el Recurso de Inconstitucionalidad, los particulares pueden entonces encontrar protección a sus derechos frente a las leyes, los actos de las Cámaras Legislativas, los actos de gobierno del Presidente de la República —suspensión de garantías constitucionales, por ejemplo— y los Reglamentos del Presidente de la República. En todo caso, este Recurso está insuficientemente regulado, por lo que aún quedan grandes dudas en ciertas áreas relativas al mismo, como, por ejemplo, sobre los efectos de las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad, que el legislador debe resolver. De allí la urgente necesidad de una Ley de la Jurisdicción Constitucional, a la cual ya se ha hecho referencia³¹.

El tercer medio jurídico de protección de los derechos y garantías constitucionales, así como de los intereses legítimos de los particulares ante las actuaciones ilegales de la Administración Pública, está configurado por los recursos, contencioso-administrativos, que por su importancia y la necesidad de urgente regulación, requieren de un análisis más detenido. En este campo, en efecto, la labor del Juez —la Corte Suprema de Justicia— ha suplido la ausencia de legislación, y su jurisprudencia ha sentado todas las bases del procedimiento contencioso-administrativo en el país³².

27 Artículo 215 de la Constitución. V. lo indicado en el capítulo 19

28 Artículo 7 del CPC. V. lo indicado en el capítulo 19

29 V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 18 de febrero de 1971, en Repertorio Forense, N° 1.596. Caracas, 11 de marzo de 1971, p. 3.

30 V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 15 de marzo de 1962, *cit.*, en Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*. Caracas, 1964, p. 397.

31 V. lo indicado en el capítulo 20

32 V. Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales...*, *cit.*, en el cual construimos la teoría del derecho administrativo venezolano partiendo de la jurisprudencia de la Corte Suprema. Para un estudio in extenso de la Jurisdicción

En Venezuela, es indudable que en la base del procedimiento contencioso-administrativo se encuentra el principio de la legalidad, es decir, aquel axioma jurídico según el cual toda actuación de la Administración Pública debe cumplirse con arreglo a la Ley, lo que, por otra parte, es de la esencia del Estado de Derecho; el procedimiento contencioso-administrativo es, en esta forma, una de las garantías del principio de la legalidad.

En efecto, los particulares pueden controlar la legalidad y la oportunidad de los actos administrativos mediante el ejercicio de los recursos administrativos, es decir, del recurso jerárquico, del recurso de reconsideración y del recurso de revisión³³. Estos tres tipos de recursos administrativos permiten a los particulares controlar la legalidad de los actos dentro de la propia Administración, además de que les permite exigir un control y revisión de la oportunidad de los actos cuestionados. Es decir, en el ámbito administrativo puede decirse que, además de la garantía de la legalidad, existe la garantía del control de la oportunidad o inoportunidad de una actuación administrativa.

Pero fuera del seno de la propia Administración, el principio de la legalidad tiene su respuesta en la garantía jurisdiccional frente a los actos y las actuaciones administrativas, la cual se configura en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es decir, en el conjunto de órganos jurisdiccionales encargados de controlar el cumplimiento del principio de la legalidad por la Administración, por sus actos y actividad administrativa y por las relaciones jurídicas administrativas, en las cuales aquélla intervenga³⁴.

La norma fundamental que consagra esta jurisdicción en Venezuela está contenida en el artículo 206 de la Constitución de 1961, cuyo texto es el siguiente: “La Jurisdicción Contencioso-Administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determine la Ley”. Los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”. En base a esta norma constitucional, cuya importancia es evidente como manifestación del proceso de constitucionalización del derecho administrativo, puede construirse una teoría del Contencioso-Administrativo venezolano.

En efecto, de acuerdo a la Constitución³⁵, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Venezuela está integrada al Poder Judicial, por lo que los Tribunales que tienen competencia en esta materia, lo que tienen en realidad es una competencia especial. En Venezuela, por tanto, el derecho administra-

Contencioso-Administrativa. V. pp. 293 a 461. V., además, Allan R. Brewer-Carías, “Aspects généraux de la procédure contentieux-administrative au Venezuela”, *Etudes et Documents, Conseil d’Etat*, París, 1973, pp. 339 a 363.

33 V. lo indicado en el capítulo 20

34 Cfr. Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...*, cit., p. 295 y ss.

35 Artículo 206

tivo no se construye en base a los criterios de distinción entre jurisdicción judicial y jurisdicción administrativa tan extendido en el derecho administrativo francés. Por ello, sin lugar a dudas, puede decirse que la evolución y la concepción de la jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela es distinta de lo que surge en Francia. En efecto, en Venezuela hay una tradición bastante larga de una competencia especializada de determinados Tribunales para conocer de litigios en los cuales interviene la Administración, pero integrados en el Poder Judicial. Por ejemplo, en materia de anulación de actos administrativos, es la Constitución de 1925 la que por primera vez consagra la posibilidad de que la antigua Corte Federal y de Casación declarase la nulidad de ciertos actos del Poder Ejecutivo, particularmente de los Decretos y Reglamentos del Presidente de la República y de los actos ejecutados con “extralimitación de facultades”³⁶. Este principio, establecido en 1925, tiene una evolución bastante rápida, pues la Constitución de 1931 lo amplía a todos los actos administrativos, agregando incluso como motivo de impugnación la “ilegalidad o abuso de poder”³⁷.

Pero la competencia atribuida a la Corte Suprema de Justicia en materia administrativa no se inicia en el año 1925, sino que realmente se remonta a la Constitución del año 1830, la cual atribuyó a la Corte competencia para conocer de controversias que resultaren de contratos o negociaciones en los cuales interviniera el Ejecutivo Nacional³⁸. Esta competencia se amplió en 1864 y se estableció la distinción entre “juicios civiles cuando sea demandada la República” y “contratos o negociaciones que celebrare el Presidente de la Unión”, lo que permite ver una aplicación de la célebre “teoría del fisco”³⁹.

En el año 1925 la Constitución también se refirió en forma ampliada a las competencias de la Corte para conocer las cuestiones de nulidad, caducidad, resolución, alcance, interpretación y cumplimiento de los contratos celebrados por el Ejecutivo Nacional⁴⁰; y en el texto de 1961 se aclaró definitivamente el panorama, al ampliarse la competencia de la Corte en materia de responsabilidad de la Administración en general, lo cual abarca no sólo la extra-contractual, sino también la contractual⁴¹.

Se puede decir, por tanto, que en Venezuela la Jurisdicción Contencioso-Administrativa surge en materia de contencioso de anulación a partir de 1925, y en materia de plena jurisdicción, en el ámbito contractual, a partir de 1830, como un fuero judicial especial para la Administración Pública. El proceso de su configuración, en todo caso, culmina en 1961, y del texto constitucional pueden distinguirse algunas características fundamentales de la misma. En efecto, en primer lugar, como se ha señalado, no se trata de una

36 Artículos 119,12 y 42 de la Constitución de 1925

37 Artículo 120,12 de la Constitución de 1931, *ídem*, p. 746

38 Artículo 147,5 de la Constitución de 1930, *ibídem*, p. 245

39 Artículo 89, ord. 6 y ord. 10 de la Constitución de 1864, *ibídem*, p. 318

40 Artículo 120,13 de la Constitución de 1925, *ibídem*, p. 637 y 638

41 Artículo 47 y 206

jurisdicción administrativa en contraposición a la jurisdicción ordinaria civil o mercantil, sino de una competencia especializada dentro de un único Poder Judicial, que corresponde a ciertos tribunales, a la cual están sometidas ciertas personas públicas y que juzga determinados actos de éstas, o relaciones jurídicas de derecho administrativo; y esa jurisdicción especial, con competencia específica, se le atribuye a la Corte Suprema de Justicia como principio general y en ausencia de una legislación general, y mediante diversas leyes especiales a determinados Tribunales, como el Tribunal del Impuesto sobre la Renta y el Tribunal de la Carrera Administrativa⁴². En segundo lugar, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tiene por objeto controlar a la Administración Pública, y en este sentido la noción de "Administración Pública" en el texto constitucional responde, tanto a un criterio material como a un criterio orgánico⁴³. En tercer lugar, otra de las características de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Venezuela, resulta del hecho de que la misma tiene por objeto ejercer el control sobre la actividad de la Administración Pública. Hay que precisar, sin embargo, que de acuerdo con la legislación y jurisprudencia actual, no toda la actividad desarrollada por las personas públicas cae bajo el ámbito de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En muchos casos, se realizan actuaciones por los entes públicos que no están sujetas al derecho administrativo y que están sometidas a la jurisdicción ordinaria, como, por ejemplo, los litigios respecto de un instituto autónomo por la emisión de unas letras de cambio, que serían de la competencia de los Tribunales Mercantiles. De acuerdo con estas características, puede decirse que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Venezuela es competente para conocer, como jurisdicción especial, de los actos, hechos

42 Al margen debemos señalar que otros Tribunales, como el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, por el carácter híbrido de sus competencias no conocen realmente de competencias propias del contencioso-administrativo. *Cfr.* Allan-R. Brewer-Carías, "Estudio sobre la Ley de Regulación de Alquileres de 1 de agosto de 1960", en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*. Caracas, 1960, número 113, pp. 217 y ss.

43 Conforme al criterio material, cuando la Constitución se refiere a la "responsabilidad de la Administración" en realidad se refiere a las consecuencias de una actividad pública, en ejercicio de la función administrativa, poniendo mayor énfasis en la actuación que en la organización. En base al criterio orgánico por "Administración" ha de entenderse, por el contrario, fundamentalmente las personas públicas que actúan en ejercicio de una potestad pública. En este sentido, pueden distinguirse dos tipos de personas públicas: las personas públicas territoriales (la República, los Estados Federados y las Municipalidades); y las personas públicas no territoriales, o establecimientos públicos, es decir, aquellas personas públicas creadas por el Estado para descentralizar determinadas actividades, las cuales pueden ser de tres categorías fundamentales: los establecimientos públicos institucionales o institutos autónomos; los establecimientos públicos corporativos, como las Universidades Nacionales o los Colegios Profesionales; y los establecimientos públicos asociativos, como el Banco Central de Venezuela. Quedan excluidas, por supuesto, de la categoría de establecimientos públicos las personas de Derecho Privado creadas por el Estado para la realización de actividades fundamentalmente en el campo económico, es decir, las empresas del Estado establecidas como sociedades mercantiles con capital público o mixto, según las reglas del Derecho Privado comercial. V. lo indicado en el capítulo 15.

y relaciones jurídicas sometidos al derecho administrativo, y para controlar, en especial, la legitimidad y la legalidad de la actuación de la Administración Pública⁴⁴.

Ahora bien, este control puede ser de la legitimidad o de la legalidad de la actuación administrativa. Mediante el control de la legalidad de los actos administrativos, los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa pueden anular los actos administrativos, generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder. Mediante el control de la legitimidad de la actuación administrativa, los Tribunales contencioso-administrativos deben vigilar que la actuación administrativa no se realice sin título determinado, es decir, sin poder legítimo fundado en la Ley. El conocimiento de estas últimas cuestiones da origen a la competencia de *plena jurisdicción*, la cual permite no sólo anular actos administrativos, sino declarar a la Administración responsable por daños y perjuicios, restablecer situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la Administración, o condenar al pago de sumas de dinero a la Administración Pública.

Definidas las características de esta jurisdicción, interesa precisar cuál es la competencia de la misma, es decir, determinar la materia que esta jurisdicción está obligada a conocer, y precisar los poderes del Juez en el conocimiento de esa materia a la cual está obligado a conocer, teniendo en cuenta que en Venezuela, la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa es de orden público⁴⁵.

En cuanto a la delimitación de la competencia de esta Jurisdicción, en Venezuela está establecida exclusivamente por la materia, es decir, por la naturaleza de los litigios en que interviene la Administración Pública y, por supuesto, para determinar esa naturaleza, deben tenerse particularmente en cuenta las tres nociones que indica el artículo 206 de la Constitución: actos administrativos, Administración y actividad administrativa. Empleando estos tres elementos, se puede decir entonces que la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa abarca el conocimiento de los litigios en que la Administración sea parte, originados ya sea en sus actos administrativos o en su actividad administrativa.

Esta noción tiene una serie de límites que deben precisarse. Por una parte implica, como es obvio, la exclusión de la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de las actividades de otros entes jurídicos extraños al Estado venezolano y a la Administración Pública venezolana⁴⁶. En

44 V. Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...*, *cit.*, pp. 311 y ss.

45 Por tanto, la misma no puede renunciarse ni relajarse por convenios particulares. Artículo 6 del Código Civil.

46 Litigios entre particulares, por ejemplo, no pueden ser objeto de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por lo que un conflicto entre partes privadas no puede ser llevado nunca ante esa Jurisdicción. Tampoco lo puede ser un litigio en el cual interviene un Estado extranjero y un particular. En definitiva, para que intervenga la Jurisdicción Contencioso-Administrativa es necesario que en el conflicto incida una actividad administrativa del Estado venezolano, es decir, en la cual intervenga el Estado venezolano. Este solo elemento es el que nos ha llevado a pensar que la mayoría de los litigios de los cuales conoce el Tribunal de Apelaciones de

segundo lugar; también implica la exclusión de toda competencia de esta jurisdicción en relación a la actividad del Estado venezolano ejercida en función legislativa, en función jurisdiccional y en función de gobierno⁴⁷. Esto no implica, por supuesto, que ciertos actos de las Cámaras Legislativas, cuando éstas actúan en función administrativa, no sean recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Un acto de policía interna de las Cámaras o un acto de éstas relativo a la carrera administrativa de sus funcionarios permanentes, son actos administrativos recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a pesar de que emanen de un órgano legislativo, el cual, en este caso, actúa en ejercicio de una función administrativa. Por ello, al señalar que quedan excluidos los actos de los órganos legislativos, en realidad nos referimos a los actos cumplidos en ejercicio de la función legislativa; pero los actos que se cumplen por dichos órganos legislativos, en ejercicio de la función administrativa, sí son actos susceptibles de ser recurridos ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Este mismo razonamiento se aplica respecto de los actos del Poder Judicial⁴⁸. En cuanto a la actividad de gobierno, es decir, aquellas actividades del Poder Ejecutivo cumplidas en ejecución directa de la Constitución, tal como se ha señalado, quedan también excluidas de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pues caen bajo el ámbito de la jurisdicción constitucional. Quedan excluidas además del ámbito de esta jurisdicción, las actividades de la Administración sometidas al derecho privado, en todos aquellos casos en los cuales no exista expresamente un fuero para la Administración. De ahí lo indicado por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en relación a su competencia contencioso-administrativa en los casos en los cuales exista una “pretensión sometida al derecho administrativo”⁴⁹.

Pero al hablar de la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, además de determinar su ámbito, debemos precisar cuáles son los poderes que el Juez puede ejercer en relación a las materias de las cuales puede conocer. En efecto, en primer lugar, el Juez contencioso-administrativo puede declarar la nulidad de los actos administrativos por ilegalidad o, en general, por contrariedad al derecho. Ello está establecido no sólo en la Constitución, sino también en la Ley Orgánica de la Corte Federal, único texto legal donde se regula con carácter general la competencia de esta

Inquilinato no son contencioso-administrativo porque la esencia de los mismos es, en realidad, un conflicto entre particulares: en la reclamación de un reintegro por pago indebido de alquileres es un inquilino quien reclama a un arrendador, por lo que materialmente el conflicto por el mayor o menor canon de arrendamiento pagado entre el inquilino y arrendador es un conflicto entre partes, donde la Administración muy poco hace, y si en algo hay una intervención administrativa por razones de interés social, esa actuación se limita a la determinación de un elemento del contrato de arrendamiento: el precio; pero el litigio que surge es realmente un litigio entre particulares. V. lo indicado en el capítulo 21 y en la nota N° 42 de este capítulo 22.

47 V. lo indicado en el capítulo 12.

48 V. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...*, cit., pp. 108 y ss.

49 *Ídem*

Jurisdicción⁵⁰. Conforme a estas normas, la Corte Suprema de Justicia tiene competencia para conocer de “la nulidad de actos administrativos, generales o individuales, contrarios a derecho, incluso por desviación de poder”. Esto es lo que da origen a un tipo de competencia, que es la *competencia de anulación* y, por tanto, a un tipo de recurso para que se produzca el ejercicio de esta competencia por la Corte, o sea, el recurso contencioso-administrativo de anulación. Aparte de estas cuestiones de anulación que se pueden suscitar ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, deben destacarse todas las otras cuestiones en las cuales no se plantea, exclusivamente, la nulidad de actos administrativos. En efecto, la Constitución también atribuye competencia a la Corte Suprema de Justicia para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. Ello da origen a la *competencia de plena jurisdicción*, en la cual los Tribunales contencioso-administrativos no encuentran limitada su actuación a declarar o no la nulidad de un acto administrativo por motivos de ilegalidad, sino que por el contrario; tienen una competencia ampliada y plena para adoptar, dentro de los límites generales de la misma, cualquier decisión jurídicamente útil que se solicite, no sólo referida a actos administrativos, sino referida, en sentido amplio, a toda la actividad de la Administración. Por supuesto que puede haber un acto de por medio en la decisión que se solicita al Juez; pero también puede haber cualquier otro hecho o relación jurídica. La Constitución, en ese sentido, señala algunos supuestos de la competencia de plena jurisdicción cuando insiste en su artículo 206 sobre “la condena al pago de sumas de dinero, la reparación de daños y perjuicios originados por responsabilidad de la Administración, o el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”. De acuerdo a esta norma, es indudable que estamos ante una competencia plena, lo suficientemente amplia como para admitir cualquier tipo de pedimento frente a la Administración de parte de un particular lesionado —por supuesto, en un derecho subjetivo—, inclusive, la anulación de actos administrativos⁵¹. En este último caso, sin embargo, podrían plantearse problemas en la determinación de los efectos de la anulación, lo cual no está resuelto legislativamente, como casi ningún aspecto del contencioso-administrativo. Dada la naturaleza de la contención que se establece en el recurso de plena jurisdicción, que es realmente una contención entre una parte y el Estado por el restablecimiento de una situación jurídica subjetiva lesionada, su decisión tiene efectos inter-partes. Por ello podría surgir la pregunta de si la decisión que el Juez tome anulando un acto en el caso de un recurso de plena jurisdicción, es una decisión que tiene

50 Artículos 206 y 215 de la Constitución y artículo 7, ord. 9 de la Ley Orgánica de la Corte Federal

51 En este sentido, debe indicarse que si bien hay una distinción entre el recurso de anulación, por una parte, y el recurso de plena jurisdicción, por la otra, ello no implica que en el recurso de plena jurisdicción no se pueda pedir la nulidad de un acto, cuando un particular intenta un recurso contra la Administración Pública, exigiendo, por ejemplo, una indemnización por determinada cantidad de dinero, por resolución unilateral de un contrato, en la cual plantea la nulidad del acto administrativo que le negó el pago de esa cantidad, o del acto administrativo que ordenó la resolución del contrato sin que se acordara la indemnización

sólo efectos ínter-partes; o, al contrario, efectos *orga omnes*, como serían los de la anulación dictada por vía del recurso contencioso-administrativo de anulación⁵².

Pero, además de los poderes de anulación y de plena jurisdicción, un tercer tipo de competencia puede ser ejercida por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a través de las competencias de interpretación. El problema de la existencia de éstas no se había planteado ni siquiera en la doctrina sino hasta hace algunos años⁵³, cuando se estudió un recurso contencioso-administrativo de interpretación en materia contractual, fundamentado en la Ley Orgánica de la Corte Federal, cuyas normas atribuyen a la Corte Suprema de Justicia competencia para conocer, en juicio contencioso, de todas las cuestiones por nulidad, resolución, *alcance*, *interpretación* etc., en relación a los contratos suscritos por la Administración Pública Nacional⁵⁴. Por otra parte, en 1970 la Ley de Carrera Administrativa consagró expresamente un recurso de interpretación ante el Tribunal de la Carrera Administrativa acerca de las dudas que surjan en cuanto a la aplicación e interpretación de dicha Ley y su Reglamento, aclarándose que el ejercicio de dicho recurso no puede ser motivo para la paralización de ninguna medida que las autoridades competentes puedan ordenar⁵⁵.

Ahora bien, el principio que se deduce de todo lo anteriormente señalado, de reservar a los Tribunales contencioso-administrativos competencia para declarar la nulidad de los actos administrativos, generales o individuales, y para conocer de los recursos de plena jurisdicción y de interpretación, tiene en Venezuela algunas excepciones, sobre todo en materia de anulación de actos administrativos. En efecto, en dos supuestos, Tribunales que no pertenecen a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tiene competencia, hasta cierto punto, para declarar la nulidad de ciertos actos administrativos: se trata de algunos supuestos en los procedimientos de amparo y de expropiación, ambos relacionados con la protección de las garantías constitucionales de la libertad personal y de la propiedad⁵⁶.

En primer lugar, en el procedimiento de amparo a la libertad personal — *habeas corpus*⁵⁷— el Juez Penal tiene competencia para anular actos administrativos restrictivos a la libertad personal al ordenar, por ejemplo, la excarcelación de una persona. Implícitamente, la orden de excarcelación implica indudablemente la anulación del acto por el cual se ordenó el encarcelamiento. En este supuesto se trata de un Tribunal Penal declarando la nulidad de un acto administrativo *indirectamente*. Pero debe quedar claro, tal como

52 Nos hemos inclinado por la primera solución dada la naturaleza del recurso, v. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...*, cit., p. 437.

53 V. Allan-R. Brewer-Carías y E. Pérez Olivares, “El Recurso Contencioso-Administrativo de Interpretación en el Sistema Jurídico Venezolano”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 32. Caracas, 1965, pp. 103 y ss

54 Artículo 7, 28

55 Artículo 64

56 V. lo indicado en el capítulo 20 y en la primera parte de este capítulo 22

57 V. Disposición Transitoria Quinta de la Constitución

se ha indicado, que esta excepción sólo puede darse en el procedimiento de amparo a la libertad personal, es decir, de *habeas corpus*, regulado expresamente en las Disposiciones Transitorias de la Constitución de 1961⁵⁸.

Aparte de la excepción referida al amparo de la libertad personal, otro supuesto que también podría verse como una excepción al principio de la exclusiva competencia de anulación de actos administrativos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, está previsto en el procedimiento de expropiación el cual prevé como una de las causas de oposición a la expropiación la violación de Ley⁵⁹. En esos casos, cuando se alega ante un Juez Civil con competencia en materia de expropiación la violación de ley, el Juez, al decidir esa oposición, en realidad decide sobre la ilegalidad de la actuación administrativa, y, por tanto, sobre la nulidad de un acto administrativo.

Por último, y en relación a la competencia, en general debe señalarse que ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa pueden plantearse los problemas generales de la competencia, es decir, la acumulación de acciones y las cuestiones prejudiciales. En este último caso, nuestro criterio es que la prejudicialidad civil en el procedimiento contencioso-administrativo, por ejemplo, no suspende el procedimiento, sino que es la misma Corte Suprema de Justicia quien debe conocer de la misma. En cuanto a la prejudicialidad administrativa en el proceso civil, al contrario, estimamos que el procedimiento civil debe suspenderse y remitirse la cuestión a la Corte Suprema de Justicia para su decisión. En este supuesto, inclusive, podría decirse que la prejudicialidad, materialmente, es un recurso contencioso-administrativo de interpretación que debe ser resuelto en la vía contencioso-administrativa para que luego pueda continuar el proceso civil⁶⁰.

Por otra parte, en relación con la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, debe señalarse que también pueden plantearse conflictos de competencia en materia de contencioso-administrativo entre, por ejemplo, tribunales de la jurisdicción ordinaria y de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, o entre éstas y la Corte Suprema de Justicia. En estos casos, es la misma Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa o en Corte Plena, quien debe decidir los conflictos⁶¹.

Pero si bien las características fundamentales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, así como el ámbito de su competencia, pueden deducirse de los textos constitucionales y de las escasas regulaciones legislativas, en lo que se refiere al procedimiento de esta jurisdicción, indudablemente, se notan aún más los efectos de la ausencia de una ley reguladora de la misma⁶²,

58 V. lo indicado en la nota N° 25 de este capítulo 22

59 Artículo 26 de la Ley de Expropiación del 4 de noviembre de 1947, reformada por Decreto-Ley N° 184 de 25 de abril de 1955

60 V. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...*, cit., pp. 331 y ss.

61 Artículo 215,9 de la Constitución

62 V. lo indicado en el capítulo 20. Tal como se indicó, en 1971 se ha preparado por la Comisión de Administración Pública un Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el cual se ha incorporado junto con los Proyectos de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, de Ley Orgánica de

habiendo sido establecidos los principios básicos del mismo por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, supliendo la laguna de la Ley.

Siguiendo, entonces, las interpretaciones jurisprudenciales, pueden establecerse algunas características fundamentales de este procedimiento contencioso-administrativo. En efecto, en primer lugar, se trata de un procedimiento de carácter contencioso, en el cual siempre hay un actor “demandante” en el caso del recurso de plena jurisdicción, y “recurrente” en el supuesto del recurso de anulación. En este último, consideramos que no debe hablarse propiamente de demandante, pues en el mismo, realmente, no se demanda a la Administración, sino que lo que se demanda es la nulidad de un acto, y quien demanda la nulidad del acto puede inclusive ser la propia Administración. En efecto, un acto administrativo impugnado, puede ser defendido o no por la Administración, según su conveniencia; inclusive el acto puede ser impugnado por el Procurador General de la República, resultando como defensor del mismo el particular que se beneficie del mismo⁶³. En todo caso, el carácter contencioso se materializa en el hecho de que en el procedimiento siempre hay un “emplazamiento”, aun cuando no una “citación”. En efecto, intentado el recurso, se notifica al Procurador General de la República y se emplaza a los interesados para que tengan oportunidad de decir lo que les convenga en defensa de sus intereses en el recurso⁶⁴. Eso da oportunidad, por tanto, a que el acto recurrido sea defendido, inclusive por particulares, que puedan beneficiarse de dicho acto. En el procedimiento, además, confirma el carácter contencioso de las pretensiones, el lapso de pruebas que se abre⁶⁵.

La segunda característica del procedimiento contencioso administrativo es el carácter inquisitorio del mismo. A diferencia del procedimiento civil, normalmente de carácter acusatorio, pues la iniciativa del procedimiento está en las partes⁶⁶, en el caso del procedimiento contencioso-administrativo, la iniciativa, además de estar en las partes, está en el propio Juez, quien interviene en la dirección del procedimiento y en la promoción de pruebas. En efecto, el Juez dirige el procedimiento al solicitar el expediente a la Administración cuando se intenta un recurso de anulación de un acto administrativo, sin necesidad de que el particular lo exija. El Juez, además, notifica al Procurador General de la República sin que el particular solicite dicha notificación. El propio Juez es quien debe, inclusive, emplazar a los interesados, y quien

Entidades Descentralizadas, de Ley de Procedimientos Administrativos y de Ley de la Jurisdicción Constitucional, como parte de la “Reforma del Régimen Jurídico de la Administración”, al *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional* que dicha Comisión presentó al Ejecutivo Nacional. Caracas, 1972, Vol. II, pp. 4391 y ss.

63 V. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones... cit.*, pp. 340 y ss. En este caso, queda claro que no podría hablarse de demandante ni demandado, pues ni el Procurador sería demandante ni el particular que defiende el acto podría ser el demandado. En el contencioso de anulación, por tanto, habría que hablar de recurrente y defensor del acto.

64 Artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal

65 *Ídem*

66 V. lo indicado en el capítulo 19

fija el plazo para que comparezcan, de acuerdo al tipo de recurso⁶⁷. O sea, en el procedimiento contencioso-administrativo, el Juez tiene un amplio poder de dirección del mismo, que ejerce de oficio, sin que haya instancia de parte. Pero, quizá, el aspecto fundamental de este carácter inquisitorio del procedimiento, está en la posibilidad del Juez de intervenir en las pruebas, es decir, de promoverlas y evacuarlas, cuando lo considere conveniente, aún cuando las partes no la pidan⁶⁸.

Pero, aparte del carácter contencioso y del carácter inquisitorio, hay un tercer elemento del procedimiento contencioso-administrativo, y es el carácter no suspensivo del procedimiento⁶⁹, por lo que rige el principio contrario, es decir, el de la ejecutoriedad de los actos administrativos, cuyos efectos no se suspenden cuando se intenta contra los mismos cualquier tipo de recurso, pudiendo, a pesar de ello, ser ejecutados por la Administración⁷⁰.

Esta característica del procedimiento contencioso-administrativo es muy importante por sus consecuencias, y fundamentalmente en relación al *pedido previo* que se le puede formular al Juez de suspender los efectos del acto administrativo cuando su ejecución pueda causar gravámenes irreparables. Esta competencia de los Tribunales contencioso-administrativos de decidir la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado por vía de previo pronunciamiento, aun cuando sin consagración legal expresa alguna, ha sido ejercida en varias oportunidades por la Corte Suprema de Justicia⁷¹.

En el procedimiento contencioso-administrativo, también con carácter general, pueden distinguirse tres requisitos procesales: la legitimación; el agotamiento de la vía administrativa; y la necesidad de que exista un lapso para interponer el recurso; los cuales, hasta cierto punto, operan como condiciones de admisibilidad de los recursos.

En cuanto a la legitimación como requisito procesal, ésta varía según el tipo de recurso y el tipo de objeto de algunos de ellos. En el caso de un recurso de anulación, si el acto que se impugna es un acto administrativo general, por ejemplo, un reglamento, la legitimación activa exigida es la de un simple interés, o sea, el interés de cualquier ciudadano por la legalidad de la actuación administrativa.

Si, al contrario, se trata de un acto administrativo individual, la legitimación activa exigida es la de un interés legítimo, personal o directo; o sea, que

67 Artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal

68 Artículo 28, *idem*

69 V. Allan R. Brewer-Carías, "Los efectos no suspensivos del recurso Contencioso-Administrativo y sus excepciones", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N°s 37-38. Caracas, 1968, pp. 293 y ss.

70 V. Allan-R. Brewer-Carías, "Aspectos de la Ejecutividad y Ejecutoriedad de los Actos Administrativos Fiscales y la aplicación del Principio "Solve et repete", en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 33. Caracas, 1965, pp. 67 y ss.

71 V., por ejemplo, la sentencia de la Corte Suprema comentada en el estudio, *cit.*, en la nota N° 70 de este capítulo.

el interés en la legalidad sea calificado y especialmente protegido por el legislador, por ser el recurrente, por ejemplo, la persona destinataria del acto, o por estar colocado en una especial situación de hecho frente a dicho acto administrativo⁷².

En cuanto a la legitimación pasiva en el recurso contencioso de anulación, ésta corresponde a los interesados a quienes se emplaza y quienes pueden tener un interés legítimo, personal y directo en el mantenimiento del acto. En principio, este interés en defender el acto impugnado puede asumirlo el Procurador General de la República, aun cuando no necesariamente tiene que hacerlo. En efecto, como se ha dicho, el dictamen del representante judicial del Estado puede admitir pura y simplemente la anulabilidad del acto administrativo, y al contrario, su defensa puede ser llevada por un particular con interés en él, sosteniendo su legalidad.

En el supuesto del recurso de plena jurisdicción, la legitimación varía, pues, el problema a resolver en el mismo no es el de una situación jurídica objetiva lesionada, sino que gira en torno a una situación jurídica subjetiva. Por tanto, el actor, en el procedimiento, tiene que ser titular de una situación jurídica subjetiva lesionada por la actividad administrativa. No basta, por tanto, el interés legítimo, ni mucho menos un simple interés, para intentar un recurso de plena jurisdicción que pretenda, por ejemplo, la condena al pago de sumas de dinero por los daños y perjuicios causados por la Administración por responsabilidad extracontractual y contractual; o un recurso que persiga el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. En todos estos casos, la legitimación activa tiene que estar fundamentada en un derecho subjetivo o una situación jurídica subjetiva específica⁷³.

El segundo requisito procesal del procedimiento contencioso-administrativo, es la necesidad de que se agote la vía administrativa previa-

72 V., por ejemplo, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 18 de febrero de 1971, en *Repertorio Forense*, N° 1.596. Caracas, 11 de marzo de 1971, p. 3

73 V. Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...*, cit., pp. 351 y ss. En los supuestos del recurso de plena jurisdicción, la legitimación pasiva sí corresponde propiamente a un “demandado”, pues en estos recursos sí puede hablarse propiamente de una demanda “contra” el Estado, o contra una persona pública, la cual, como tal, debe “citarse”, semejándose el procedimiento, por tanto, al procedimiento ordinario civil, aun cuando con las excepciones que corresponden a las entidades públicas nacionales demandadas en forma de “prerrogativas procesales”. Estas prerrogativas implican que aun cuando no haya contestación expresa a la demanda por el Estado, se entiende por contestada la demanda; que la entidad pública demandada no puede ser condenada en costas procesales; que no puede exigirse caución a la entidad demandada para la práctica de cualquier medida preventiva o ejecutiva en el procedimiento; que es necesario notificar al Procurador General de la República para cualquier actuación procesal, no rigiendo el principio de que “las partes están a derecho” propio del procedimiento civil ordinario, en cuanto concierne a la entidad pública nacional demandada. V. lo indicado en el capítulo 19. Esas prerrogativas procesales están establecidas en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

mente a su iniciación, lo cual se exige, aun cuando con características distintas, tanto en los recursos de anulación como de plena jurisdicción.

En el supuesto del recurso de anulación es necesario que el acto administrativo impugnado cause estado, es decir, que el acto sea la última palabra de la Administración Pública, por emanar del superior jerárquico de la Administración, o de un inferior, cuando no existe recurso jerárquico a intentar contra su acto⁷⁴. En estos casos se habla de acto que causa estado, cuando no hay otra instancia administrativa que pueda revisarlo⁷⁵. Por ello, la forma normal para agotar la vía administrativa es el ejercicio del recurso jerárquico⁷⁶.

En el recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción también se plantea el agotamiento de la vía administrativa, pero no a través de algún recurso jerárquico, sino mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República⁷⁷. La necesidad de cumplir este procedimiento, por ejemplo, en acciones por daños y perjuicios o para lograr la condena al pago de sumas de dinero o el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la administración, sin embargo no incide en la duración del lapso normal de prescripción que la acción pueda tener desde el punto de vista del derecho común. En nuestro criterio, dicho lapso rige plenamente, de manera que para iniciar la reclamación administrativa previa ante la Administración, el particular puede dejar pasar, por ejemplo, los diez años de prescripción normal, y antes de los diez años agotar el procedimiento administrativo previo y acudir a la vía judicial contencioso-administrativa. En todo caso, parecería lógico que si bien la reclamación administrativa previa puede iniciarse en cualquier momento durante el lapso de prescripción, una vez que concluye dicho procedimiento, sólo pueda acudirse a la jurisdicción contencioso-administrativa durante el lapso de seis meses previsto en general como lapso de caducidad para el recurso de anulación⁷⁸.

Lo anterior conduce a plantear el tercer requisito procesal del procedimiento contencioso-administrativo, esto es, que los recursos se intenten en

74 V., por ejemplo, sentencia de la antigua Corte Federal de 5 de agosto de 1958, *cit.*, en Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...*, *cit.*, p. 361.

75 V. Allan-R. Brewer-Carías, "Las condiciones de Recurribilidad de los Actos Administrativos en la vía contencioso-administrativa en el sistema venezolano", en León Cortiñas Peláez (ed.) *Perspectivas del Derecho Público en la Segunda mitad del siglo XX*. Madrid, 1969. Vol. V, pp. 745 y ss.

76 En Venezuela, el recurso jerárquico no está regulado con carácter general en vía legal, pues tampoco existe una legislación orgánica sobre procedimientos administrativos. Por ello, por ejemplo, en la actualidad, el lapso para intentar un recurso jerárquico varía según la legislación especial que lo prevea. En todo caso, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha admitido como lapso normal del recurso jerárquico, el de un recurso de apelación ordinario, el cual según la legislación procesal civil ordinaria es de cinco (5) días. V. Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...*, *cit.*, pp. 251 y ss.

77 Artículo 35 y ss

78 V. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones ... cit.*, pp. 363 y ss

lapso útil. En el supuesto del recurso de anulación, el lapso para intentar el recurso es de seis meses, contados a partir del momento en que el acto impugnado comienza a surtir efecto⁷⁹. Si se trata de un acto administrativo individual que se notifica al interesado, es a partir de la notificación cuando comienza a surtir efecto. Si se trata de un acto individual o general que se publica, ello se produce a partir de la publicación.

En todo caso, vencido ese lapso sin que se intente el recurso contra el acto administrativo, éste queda firme. Con esto pueden precisarse dos condiciones de recurribilidad de los actos administrativos mediante el recurso de anulación: por una parte, que el acto cause estado, es decir, que agote la vía administrativa; y por la otra, que el acto no sea firme, es decir, que todavía pueda ser impugnado por no haber caducado los lapsos para intentar el recurso⁸⁰.

Además de las características generales del procedimiento contencioso-administrativo y sus requisitos procesales, hay algunos aspectos particulares del mismo respecto de cada uno de los recursos, que interesa destacar. En efecto, en relación al recurso contencioso-administrativo de anulación, la norma fundamental que regula su procedimiento está contenida en el Artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, del cual se deduce que el mismo está muy mal regulado legalmente. Por ello, sus principios fundamentales se han construido por la jurisprudencia de la Corte, aplicando principios generales del derecho administrativo, y supletoriamente, en los casos en que son admisibles, las normas de Código de Procesamiento Civil⁸¹. En efecto, en cuanto a la iniciación del procedimiento, si bien en algunos casos la Corte Suprema de Justicia en sus sentencias⁸², se refiere al “libelo de demanda”, debe admitirse que, en realidad, el recurso se inicia con un “escrito de recurso”, en el cual, en primer lugar, deben exponerse las razones de la ilegalidad en que se fundamenta el recurso. Esto ha llevado a la Corte Suprema, en muchos casos, a conocer solamente de los motivos de ilegalidad enunciados en el escrito del recurso, y ha exigido que en el escrito se expresen violaciones legales concretas, y no de tipo general o en forma genérica⁸³. Sin embargo, en el procedimiento, tal como actualmente está regulado, no queda clara la posibilidad o no de que durante el proceso se puedan denunciar otras normas violadas por el acto impugnado, aun cuando no existe ninguna norma que lo impida.

La jurisprudencia ha exigido también que en el escrito se identifique claramente el acto administrativo que se impugna, habiéndose exigido en alguna

79 Artículo 7,9 de la Ley Orgánica de la Corte Federal. A pesar de la contradicción que existe entre el lapso establecido en el artículo 25 y el previsto en el artículo 7,9, la Corte ha optado por aplicar el de mayor duración.

80 V. Allan R. Brewer-Carías, “Las condiciones de recurribilidad...”, *loc. cit.*, pp. 760 y ss.

81 Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

82 V. p. e., la sentencia de la Sala Política-Administrativa de 2 de junio de 1964, en *Gaceta Oficial* N° 27.474, de 25 de junio de 1964.

83 V., p. e., sentencia de la antigua Corte Federal de 9 de abril de 1959, *cit.*, en Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones... cit.*, p. 371.

decisión que al escrito se acompañe copia del acto, aun cuando esto no es una exigencia de tipo legal⁸⁴. En nuestro criterio, realmente sólo basta la identificación precisa del acto, pues muchas veces el recurrente se encuentra en la imposibilidad de presentar el original o copia del acto administrativo recurrido.

Por otra parte, tratándose de una acción que exige una determinada legitimación activa, se ha exigido también la indicación precisa de todos los datos y la presentación de todos los documentos que acrediten la representación o la legitimación, aplicándose aquí los principios generales del proceso. Al escrito del recurso debe también acompañarse constancia o indicación del agotamiento de la vía administrativa, la fecha de notificación o de publicación del acto —según el caso— y la constancia de haber satisfecho lo exigido por el acto, en aquellos supuestos en que rija la aplicación del principio *salve et repete*, mediante la presentación de la planilla de liquidación pagada, o la fianza respectiva, en su caso⁸⁵.

Presentado un determinado escrito de recurso, el primer acto que se realiza en el procedimiento es la solicitud del expediente administrativo a la autoridad cuyo acto se impugna, por el Juez correspondiente; así como la notificación del recurso intentado al Procurador General de la República, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República⁸⁶.

En el momento de cumplirse estos dos actos del procedimiento, es decir, la solicitud de la remisión del expediente y la notificación al Procurador, debería en realidad producirse una decisión formal del Tribunal, sobre la admisibilidad o no del recurso. Actualmente, sin embargo, no hay una decisión expresa en este sentido, sino más bien tácita. En efecto, desde el momento en que el Juez ordena la notificación al Procurador General de la República y solicita el expediente administrativo a la autoridad administrativa correspondiente, tácitamente puede decirse que está admitiendo el recurso. Sin embargo, no se produce en general, formalmente, la decisión de inadmisibilidad, consecuencia del incumplimiento de requisitos procesales o condiciones de admisibilidad del recurso. En efecto, si del mismo escrito del recurso se evidencia que no existe legitimación activa adecuada o que el lapso de caducidad está vencido, o que no se ha agotado la vía administrativa, en este momento, al recibir materialmente el escrito de recurso, debería decidirse la inadmisibilidad. En todo, con el acto tácito de admisibilidad, al ordenarse la notificación al Procurador, y solicitarse la remisión del expediente administrativo, se produce otro acto del Juez, mediante el cual se emplaza a los particulares para que comparezcan ante el Tribunal a hacer valer sus dere-

84 V., p. e., sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, de 19 de diciembre de 1961, *cit.*, en Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...*, *cit.*, p. 371.

85 V. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...*, *cit.*, p. 372.

86 Artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal y artículo 39 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

chos e intereses, sea como defensores de la legalidad del acto que se impugna, sea como coadyuvantes en la anulación del acto⁸⁷.

En el procedimiento del recurso de anulación, en realidad no existe un acto de contestación efectiva del recurso. El emplazamiento se hace a los particulares para que concurran, dentro de un lapso que fija el Juez, a alegar lo que estimen conforme a sus intereses particulares, en relación a la legalidad del acto. Luego de este lapso, en el procedimiento transcurre un lapso probatorio de cinco audiencias para promover pruebas y diez para evacuarlas, de acuerdo a lo que establece la Ley Orgánica de la Corte Federal, pudiendo la Corte en este caso, con carácter inquisitorio, promover y evacuar las pruebas⁸⁸.

La Ley establece además un lapso máximo de relación de la causa de cuarenta y cinco días, y , luego un acto de informes, según lo cual un procedimiento contencioso de anulación no debería durar más de dos meses. Al contrario, y como consecuencia de la lentitud general de la Administración de Justicia, señalada, el procedimiento contencioso-administrativo también dura años. En fin, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Corte Federal, la sentencia que se dicte debe publicarse en la Gaceta Oficial de la República⁸⁹.

Precisamente por la duración, de hecho tan prolongada, del procedimiento contencioso de anulación, es que adquiere importancia la facultad que la Corte Suprema ha precisado sobre la declaratoria previa de la posible suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado. Si los recursos se decidieran en pocos meses, posiblemente la necesidad de algunos casos de suspensión de los efectos del acto no fuera necesaria; pero la larga duración de los procesos ante la Corte Suprema exigen evidentemente la existencia de la posibilidad de un pronunciamiento previo de esta naturaleza, para evitar que se produzcan en ciertos casos mayores perjuicios o gravámenes a los particulares, posteriormente irreparables⁹⁰.

En el supuesto del recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción, la situación es distinta a la anteriormente descrita respecto del de anulación, y el procedimiento se regula básicamente por las normas del procedimiento ordinario establecidas en el Código de Procedimiento Civil, salvo las excepciones que, por vía legal, están establecidas en relación a la actuación de la Administración. En este análisis nos limitaremos por tanto a precisar el alcance de esas excepciones.

En efecto, en cuanto a la citación, cuando se trata de un recurso contra la República, ésta se realiza en la persona del Procurador General de la República⁹¹. La no comparecencia del Procurador a la contestación de la demanda,

87 Artículo 2:5 de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

88 *Ídem*

89 Lo cual, sin embargo, no se ha cumplido siempre

90 V. las referencias en nota N° 70 de este capítulo 22.

91 El artículo 39 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece la forma como debe realizarse dicha citación, así como la oportunidad en que comienza a surtir efectos

se estima como un acto de contradicción tácita de la misma, invirtiéndose por tanto el principio del Código de Procedimiento Civil, según el cual, la no comparecencia al acto de contestación de la demanda equivale a una confesión⁹².

En materia de medidas preventivas también se establece otra excepción a los principios generales del proceso. En efecto, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, y a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, hay limitaciones a la posibilidad de que un Juez dicte una medida de embargo, de secuestro, de hipoteca o de cualquier otra naturaleza preventiva o definitiva, sobre bienes, rentas, derechos y acciones pertenecientes a la Nación. El principio, de acuerdo a la última de las leyes citadas, se extiende a los bienes de las entidades públicas distintas de la República, y a bienes pertenecientes a particulares cuando estén afectados a un uso, destino o servicio público. En estos casos, de acuerdo a la Ley, debe notificarse a la Nación para que adopte las medidas conducentes a asegurar la continuidad del servicio público⁹³.

En materia de condena en costas procesales, en los procedimientos en los cuales intervenga la Nación, en ningún caso ella podrá ser condenada en costas, tal como lo establecen las dos leyes orgánicas citadas⁹⁴.

En cuanto al procedimiento de ejecución de la sentencia también prevé la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional una situación especial de la Nación, al declarar que los bienes del Estado son inembargables⁹⁵. Además en este sentido rige el propio Código de Procedimiento Civil, el cual contiene un capítulo especial destinado a las “demandas en que tengan interés las rentas públicas”, el cual se aplica, en los procedimientos del recurso de plena jurisdicción cuando sea parte no sólo la Nación, sino cualquier otra entidad pública de carácter territorial (Estados o Municipios). De acuerdo a dichas normas, en los supuestos de medidas de ejecución, éstas no pueden dictarse sobre bienes del Estado, y en tales casos el Juez debe suspender la ejecución y notificar al ente público para que éste resuelva la forma como ha de cumplir la condena, en el caso de que se trate de condena al pago de sumas de dinero. Esta regulación del Código de Procedimiento Civil⁹⁶, que data de 1916, indudablemente que puede originar situaciones injustas para el particular demandante, pues la forma y, modalidad del pago de sumas de dinero queda entera y exclusivamente en manos de la Administración.

Ahora bien, los medios jurídicos, puestos a la disposición de los particulares y de las pretensiones de los administrados, para obtener una satisfacción de las mismas, por medio de un pronunciamiento jurisdiccional de los órganos Especiales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, son los deno-

92 Artículo 276 del Código de Procedimiento Civil y artículo 6 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

93 Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

94 Artículo 8 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional

95 Artículo 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional

96 Artículos 681 y 22

minados recursos contenciosos-administrativos. Como tales medios jurídicos, conviene precisar la distinción, por una parte, entre los recursos administrativos y a los recursos contencioso-administrativos; y, por la otra, respecto de otros medios jurisdiccionales de impugnación.

En el primer caso, esa distinción surge, ante todo, por la autoridad que decide. El recurso administrativo lo decide una autoridad administrativa dentro de la jerarquía de la Administración Pública, en tanto que el recurso contencioso-administrativo lo decide una autoridad jurisdiccional. En segundo lugar, puede establecerse la distinción en base a los motivos de los recursos. El recurso administrativo puede ser interpuesto por cualquier tipo de motivo, pues en realidad se trata de una “apelación” administrativa y, como tal, basta manifestar la inconformidad del administrado con el acto que impugna, pudiendo alegar en dicha apelación, por ejemplo, que el acto es ilegal, o que es inconveniente o inoportuno, o simplemente que no le satisface adecuadamente su pretensión administrativa. Por tanto, cualquier motivo útil jurídicamente hablando, puede ser alegado por el administrado en el recurso administrativo. En cambio, en el recurso contencioso-administrativo, el motivo está limitado al alegato de contrariedad al derecho, por lo que sólo motivos de ilegalidad pueden ser invocados en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁹⁷.

En tercer lugar, la distinción surge del análisis de los poderes del Juez y del ente administrativo decisor. En el recurso administrativo, el superior jerárquico, por ejemplo, tiene todos los poderes para decidir e inclusive decidir más de lo pedido; hay posibilidad, por tanto, de *ultra petita* en la decisión⁹⁸. En cambio, en el recurso contencioso-administrativo no hay posibilidad sino de que se decida lo que se pida y lo que se alega. Por ello, la jurisprudencia insiste en la necesidad de que en la demanda se especifiquen las razones de ilegalidad en que se funda el recurso, debiendo ceñirse el Juez a lo pedido por el recurrente⁹⁹. Por último, la distinción entre los recursos administrativos y los contencioso-administrativos surge de la naturaleza de la decisión correspondiente. Tratándose de una autoridad administrativa quien decide el recurso administrativo, el acto decisor es evidentemente un acto administrativo. En cambio, en el recurso contencioso-administrativo, el acto decisor es un acto de naturaleza jurisdiccional.

Pero aparte de la distinción anterior, entre los propios recursos de anulación y plena jurisdicción, también pueden establecerse una serie de distinciones que es conveniente retener. En efecto-, en cuanto a la regulación, del procedimiento, si bien tienen en común la ausencia de una regulación global del mismo, sin embargo se distinguen porque en el caso del recurso contencioso-administrativo de anulación se aplica con preferencia la Ley Orgánica de la Corte Federal, y supletoriamente el Código de Procedimiento Civil; en

97 Artículo 206 de la Constitución

98 V. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...*, cit., pp. 239 y ss. En este caso, inclusive se admite que la decisión del superior jerárquico pueda perjudicar al recurrente, es decir, se admite la *reformatio impejus*.

99 V. p. e., la sentencia de la Sala Político-Administrativa de 2 de junio de 1964, en *Gaceta Oficial* N° 27.474, de 25 de junio de 1964.

tanto que en el recurso contencioso de plena jurisdicción el principio es el contrario: de acuerdo a lo decidido por la Corte Suprema, se aplica con preferencia el Código de Procedimiento Civil, salvo las normas especiales de la Ley Orgánica de la Corte Federal, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República aplicables a los procedimientos de las demandas contra la República o contra los demás entes públicos. Las otras diferencias, ya analizadas, surgen de los requisitos procesales de ambos recursos.

Pero existen otras distinciones entre ambos recursos, las cuales es interesante indicar. En primer lugar, en relación al objeto del recurso : en el de anulación el objeto del recurso es, como lo indica su nombre, la anulación total o parcial de un acto administrativo. En cambio, en el recurso de plena jurisdicción el objeto de la acción es mucho más amplio: puede ser, por ejemplo, la condena al pago de sumas de dinero por daños y perjuicios, originados por responsabilidad contractual o extracontractual, o la condena al restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas. En cuanto a los poderes del Juez también hay una distinción muy característica entre ambos recursos. En efecto, en el recurso de anulación el Juez tiene facultad para declarar la nulidad o no del acto, pero no tiene facultad para reformarlo, no pudiendo sustituirse o decidir por la Administración. El Juez, en efecto, puede anular un acto, lo que consecuentemente tiene que producir el que la Administración dicte otro acto o que reforme el que había dictado, pero el Juez no puede reformar, por sí mismo, directamente el acto. En el recurso de plena jurisdicción, en cambio, por estar envuelta una situación jurídica subjetiva, el Juez puede decidir la condena de la Administración y hasta cierto punto, obligarla a tomar una decisión más directamente, cuando se trata, por ejemplo, del restablecimiento de una situación jurídica subjetiva lesionada por la actividad administrativa. En esos casos, el Juez, cuando decide restablecer la situación jurídica y coloca por ejemplo a un funcionario en ejercicio del cargo del cual había sido destituido ilegalmente, tiene un poder de decisión evidentemente más amplio que la sola decisión de declarar o no la nulidad de un acto.

También contribuyen a precisar la distinción, los diferentes efectos de la decisión que en cada caso adopte el Juez. En el recurso contencioso de anulación, la decisión tiene efectos *erga omnes*, es decir, de validez general; en cambio, en el recurso de plena jurisdicción, al tratarse de una demanda de un administrado contra la Nación, en principio la decisión tiene efecto interpartes. Por último, la naturaleza de la situación jurídica en que se fundamenta el recurso también es distinta en ambos. El recurso contencioso de anulación busca el restablecimiento de la Legalidad, por eso se le califica como recurso de ilegalidad e inclusive, como recurso objetivo. En cambio, el restablecimiento de la situación jurídica que se busca en el recurso de plena jurisdicción se refiere a una situación jurídica subjetiva, y por eso también se le califica como recurso subjetivo.

Precisadas estas distinciones, conviene ahora establecer algunas de las características peculiares de cada recurso. En este sentido, el recurso contencioso-administrativo de anulación ha sido definido como un medio de impugnación jurisdiccional de los actos administrativos por razones de ilegali-

dad¹⁰⁰. Se trata, en efecto, de un medio de impugnación jurisdiccional, que se ejerce ante órganos jurisdiccionales especiales contencioso-administrativos y que por tanto tiene carácter de orden público. Esto implica no sólo que el recurso no puede ser relajado por convenios entre particulares, al igual que cualquier tipo de recurso jurisdiccional¹⁰¹, sino que se puede ejercer sin necesidad de que una ley expresa lo consagre. Es más, el principio del carácter de orden público de este recurso ha sido interpretado por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de tal forma, que se ha establecido que, en aquellos supuestos en que alguna ley disponga que “contra un acto administrativo no habrá recurso alguno”, ello no puede abarcar al recurso contencioso-administrativo de anulación, sino que esa expresión que se consagra en algunas leyes especiales se refiere exclusivamente a los recursos administrativos¹⁰².

Pero además de ser un medio de impugnación jurisdiccional, el recurso de anulación está dirigido exclusivamente a impugnar actos administrativos unilaterales, sean de carácter general o sean de carácter individual. Por tanto, del recurso no sólo están excluidos otros actos distintos a los administrativos y, en particular, los jurisdiccionales, legislativos o de gobierno, sino también los actos administrativos de carácter bilateral y contractual. En este último caso, el contrato administrativo puede ser sólo objeto de un recurso contencioso de plena jurisdicción, aun en el supuesto de que se solicite la anulación de un contrato, pues está de por medio una situación jurídica subjetiva, propia del procedimiento contencioso de plena jurisdicción. Pero además de tratarse de un medio de impugnación jurisdiccional dirigido contra actos administrativos unilaterales, el recurso de anulación sólo puede intentarse por razones de ilegalidad quedando excluidas las razones de mérito.

Ahora bien, aun caracterizado en esa forma, el recurso de anulación debe ser cuidadosamente diferenciado de otros medios de impugnación jurisdiccional que establece nuestro ordenamiento jurídico respecto de otro tipo de actos, y particularmente del recurso de casación y del recurso por inconstitucionalidad.

En efecto, el recurso de casación también es un medio de impugnación jurisdiccional, pero de sentencias, es decir, de actos jurisdiccionales, y como tal, tiene similitud con el contencioso-administrativo de anulación en cuanto a que también es un medio de control de la legalidad de los actos del Estado. Sin embargo, si bien el recurso de casación es un típico medio de control de la legalidad de ciertas sentencias que son recurribles ante las Salas de Casación de la Corte Suprema de Justicia¹⁰³, en cambio, el recurso de anulación

100 V. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones ... cit.*, p. 390

101 Artículo 6 del Código Civil

102 V., p. e., sentencia de la antigua Corte Federal de 20 de septiembre de 1960, *cit.*, en Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones ... cit.*, p. 392

103 Artículo 215,10 de la Constitución y 418 y ss. del Código de Procedimiento Civil. V. Allan R. Brewer-Carías, “El Proceso de impugnación en el recurso de Casación”, en *Revista Rayas* (Órgano divulgativo de los estudiantes de la Universidad Católica Andrés Bello), N° 7 y 8, 1962, pp. 36 y ss.

es un medio de control de legalidad de los actos administrativos. Ambos recursos requieren además, el agotamiento de la vía precedente: en el recurso contencioso de anulación la vía a agotarse es la vía administrativa, en tanto que en el recurso de Casación, la vía a agotarse es la vía jurisdiccional ordinaria, pues no toda sentencia judicial es recurrible en Casación. En cuanto a la legitimación activa de dichos recursos también pueden establecerse ciertas distinciones. En el de Casación, para que haya legitimación, es necesario haber sido parte en el proceso previo, en tanto que en el recurso de anulación, si bien se requiere ser titular de un interés legítimo, el recurrente no necesariamente tiene que haber actuado en el proceso previo, en tanto que en el recurso de anulación, si bien se requiere ser titular de un interés legítimo, el recurrente no necesariamente tiene que haber actuado en el procedimiento de agotamiento previo de la vía administrativa. Por último, debe señalarse que si bien es cierto que ambos recursos son medios de control de la legalidad de actos del Estado, hay una mayor amplitud de control en el recurso contencioso-administrativo de anulación, en el cual se procede por contrariedad al derecho; en cambio, el recurso de Casación sólo procede por motivos limitados¹⁰⁴.

Otro medio de impugnación jurisdiccional que también debe ser distinguido del recurso contencioso-administrativo de anulación, y respecto del cual hay usualmente mucha confusión, es el recurso por inconstitucionalidad, el cual también es un medio de impugnación jurisdiccional de actos del Estado. Se distingue del contencioso de anulación, tal como se ha indicado¹⁰⁵, en que éste sólo procede contra actos administrativos generales o individuales, en tanto que el recurso de inconstitucionalidad, de acuerdo a nuestra Constitución, procede contra actos legislativos, o sea leyes nacionales, estatales o actos de las Cámaras Legislativas nacionales y de las Asambleas Legislativas de los Estados; contra actos de carácter legal de orden municipal, o sea, ordenanzas municipales ; contra Reglamentos del Ejecutivo Nacional, o sea, reglamentos dictados por el Presidente de la República, sea en ejecución de una ley, o dictados en forma autónoma; y contra los actos de gobierno, es decir, aquellos actos dictados por el Poder Ejecutivo en función de Gobierno¹⁰⁶. Sin embargo, tal como hemos dicho, el recurso por inconstitucionalidad no procede contra actos administrativos individuales, y es esto quizá el punto esencial a retener en esta problemática, pues aquéllos, aun cuando se aleguen motivos de inconstitucionalidad —contrariedad al derecho— sólo pueden impugnarse por la vía del recurso contencioso de anulación¹⁰⁷. Este principio es de suma importancia, debido a las siguientes distinciones: En el recurso contencioso-administrativo de anulación, se ha visto, se requiere una legitimación activa que corresponde al menos a la del titular de un interés

104 Artículos 419 y 420 del Código de Procedimiento Civil.

105 V. lo indicado en el capítulo 20 y al inicio del presente capítulo 22

106 Artículo 215 de la Constitución

107 V., p. e., sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 15 de marzo de 1962, *cit.*, en Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...*, *cit.* pp. 396 y 397.

legítimo, personal y directo. En cambio, en el recurso de inconstitucionalidad no se exige tal legitimación, sino que basta con un simple interés para que pueda intentarse¹⁰⁸. Por otra parte, en el recurso de inconstitucionalidad, como acción popular que es, no hay lapsos de impugnación específicos, por lo que el recurso puede intentarse en cualquier momento; en cambio que en el recurso de anulación se prevé un lapso preciso de seis meses contados a partir del momento en que se inician los efectos del acto. Pero además, también hay una distinción entre los dos recursos en cuanto al procedimiento. En general, el procedimiento del recurso contencioso de anulación se desarrolla ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en tanto que el procedimiento del recurso de inconstitucionalidad se desarrolla ante la Corte en pleno¹⁰⁹. Por ello, no tendría mayor sentido el que para la impugnación de un acto administrativo individual se movilizase a todos los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en cualquier lapso, sin ninguna limitación. Al contrario, el acto administrativo individual, por tener efectos individuales, es decir, dirigidos a una o varias personas, debe ser impugnado por sólo los interesados dentro de un específico lapso de caducidad; lo contrario sería establecer la ausencia de toda seguridad jurídica en la actuación de la Administración.

Ahora bien, el hecho de que no proceda un recurso de inconstitucionalidad contra el acto administrativo individual, no implica, como se dijo, que en el recurso contencioso de anulación no puedan alegarse motivos de inconstitucionalidad. Sin embargo, ello es cierto, no podría intentarse el recurso contencioso-administrativo, en base a sólo motivos de inconstitucionalidad, salvo que impliquen violación directa de una norma constitucional. Un acto administrativo individual que establezca, por ejemplo, una discriminación por razón de la raza, el credo o la condición social, es un acto administrativo que viola directamente el artículo 61 de la Constitución y, por tanto, a pesar de que no viole directamente ninguna ley, es un motivo susceptible de acarrear la nulidad del acto impugnado. Sin embargo, cuando se trata de una violación indirecta de la Constitución la que afecta al acto, no es posible alegar por sí solo los motivos de inconstitucionalidad, sino que es necesario alegar motivos de violación de ley¹¹⁰.

Ahora bien, precisadas la noción del recurso contencioso-administrativo de anulación y su distinción con los recursos de Casación y de inconstitucionalidad, debemos precisar algunos aspectos del objeto de dicho recurso: el acto administrativo. Respecto de él, tres condiciones de admisibilidad ha precisado la jurisprudencia: es necesario que se trate de un acto administrativo definitivo —no de trámite—; que cause estado, es decir, que ponga fin a la vía administrativa, y que no sea un acto firme, respecto del cual los lapsos

108 V., por ejemplo, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 18 de febrero de 1971, en *Repertorio Forense*, N° 1.596 del 11 de marzo de 1971.

109 Artículo 216 de la Constitución

110 V., p. e., sentencia del 23 de febrero de 1953 de la antigua Corte Federal, *cit.*, en Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones...*, *cit.*, p. 406.

de impugnación no hayan caducado¹¹¹. Además, debe tratarse de un acto administrativo que al menos lesione un interés legítimo del recurrente.

En cuanto a los motivos del recurso contencioso de anulación, tal como se ha indicado, estos sólo pueden ser motivos de ilegalidad en sentido amplio, es decir, de contrariedad al derecho¹¹². En este sentido, es conveniente precisar que no puede intentarse el recurso en base a motivos de mérito, es decir, de conveniencia y oportunidad del acto, tal como la jurisprudencia lo ha establecido¹¹³. En cuanto a los motivos de inconstitucionalidad que pueden alegarse, pueden también indicarse algunas precisiones. Por una parte, puede alegarse violación directa de la Constitución, tal como se ha indicado. Puede también alegarse la usurpación de autoridad, en base al artículo 119 de la Constitución el cual establece que “toda autoridad usurpada es ineficaz”, refiriéndose al supuesto en el cual una persona ejerce una función sin estar investida de la autoridad para ello¹¹⁴. La inconstitucionalidad también puede alegarse en el supuesto de la usurpación de funciones, la cual se refiere a la interferencia, que es de orden constitucional, entre los diversos órganos que tienen a su cargo las diversas funciones del Estado. Esto sucede, por ejemplo, cuando un órgano legislativo interfiere en las funciones de un órgano administrativo; o un órgano judicial en las de un órgano administrativo; o cuando un órgano administrativo asume una función judicial o legislativa. La usurpación de funciones se refiere, por tanto, a una incompetencia de orden constitucional, porque es la Constitución la que establece la distinción entre las funciones o poderes del Estado¹¹⁵. La usurpación de atribuciones, al contrario, no es un motivo de inconstitucionalidad, pues la atribución es realmente una determinación que la *Ley* hace sobre la competencia de los órganos administrativos. La Constitución, en realidad, lo único que hace es definir las funciones del Estado.

111 V. Allan-R. Brewer-Carías, “Las condiciones de recurribilidad...”, loc. cit., pp. 752 y ss.

112 Artículo 206 de la Constitución

113 V., p. e., sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 12 de diciembre de 1963, en *Gaceta Oficial* N° 27.344, de 15 de enero de 1964.

114 En estos casos, es cierto, puede surgir la figura del funcionario de hecho, en el cual se considera que a pesar de la usurpación de autoridad por circunstancias excepcionales, la Administración podría reconocer o admitir la validez del acto. En este sentido, podría señalarse que la Constitución venezolana, da pie para admitir la figura del funcionario de hecho, en el supuesto previsto en su artículo 250, cuando establece lo siguiente: “Esta Constitución no perderá su vigencia si deja observarse por acto de fuerza o fuere derogada por cualquier otro medio distinto del que ella misma dispone. En tal eventualidad, todo ciudadano, investido o no de autoridad, tendrá el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia.” Esta norma implica, materialmente, la consagración de algún supuesto de la figura del funcionario de hecho, al permitir que una persona aun cuando no esté investida de autoridad, pueda asumir funciones conexas con la labor de colaborar en el restablecimiento de la Constitución cuando ha sido violada.

115 V. Allan R. Brewer-Carías, “Consideraciones sobre la ilegalidad de los Actos Administrativos en el Derecho Venezolano”, en *Revista de Administración Pública*, N° 43. Madrid, 1964, pp. 427 y ss.

Por otra parte, debe señalarse que hay múltiples supuestos de ilegalidad propiamente dicha, que dan origen al recurso contencioso de anulación. Tales son, por ejemplo, la incompetencia, es decir, extralimitación de atribuciones; el llamado abuso o exceso de poder que ha sido también bastante trabajado por la jurisprudencia de la Corte Suprema y que se refiere a los casos en que ha habido errónea apreciación de los supuestos de hecho de la actividad administrativa, o en que ha habido una tergiversación de dichos supuestos¹¹⁶; la desviación de poder, que la Constitución señala expresamente, relativa a la utilización de las atribuciones otorgadas a un órgano administrativo para cumplir otros fines distintos a los previstos en la asignación legal de atribuciones¹¹⁷; los vicios de forma, que surgen en los casos de violación de un principio del procedimiento constitutivo del acto administrativo, y en general cualquier otra ilegalidad o violación directa de una norma jurídica, legal o reglamentaria por la autoridad administrativa.

El recurso contencioso-administrativo de anulación concluye con una determinada decisión cuyas características peculiares deben también precisarse. En primer lugar, el contenido de la decisión, tal como se ha señalado, sólo puede ser de declaratoria o no de nulidad del acto atacado, es decir, el restablecimiento de la legalidad objetiva lesionada. Por tanto, mediante un recurso de anulación no puede solicitarse el restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas.

Ahora bien, esa decisión puede tener tres contenidos distintos: la inadmisibilidad del recurso; la improcedencia del mismo, o la declaración de nulidad del acto en forma parcial o total. La inadmisibilidad se produce en aquellos supuestos en que no se cumplen los requisitos procesales que se han visto, es decir, cuando no hay una adecuada legitimación activa, cuando el acto sea firme porque se hubiere vencido el lapso para impugnarlo, o cuando no se ha agotado la vía administrativa. Esta decisión, sin embargo, tal como se señaló, por ausencia de regulación legal del procedimiento, no se adopta al iniciarse el mismo, como debería ser, sino en la decisión de fondo, lo que indudablemente contribuye a la saturación de los procesos. En todo caso, cuando se declara inadmisibile un recurso, esta decisión trae como consecuencia que el acto subsista sin problemas de legalidad, aun cuando por supuesto, quede vigente siempre la posibilidad de oponer la excepción de ilegalidad, como medio de impugnación, respecto de los actos firmes. Esta, sin embargo, tiene que intentarse, como toda excepción, en un proceso distinto.

La decisión del recurso puede ser también de declaratoria de la improcedencia del mismo. En efecto, si el recurso es admisible porque se han cumplido todas las condiciones de admisibilidad, la decisión puede ser una decisión de improcedencia de la anulación solicitada, porque el acto no tenga los vicios señalados o porque éstos no hayan sido probados. La decisión de la improcedencia, en todo caso, tiene efectos *inter-partes*, es decir, efectos relativos, lo que implica que la misma persona, por los mismos motivos, no pue-

116 V., p. e., sentencia de la antigua Corte Federal de 9 de agosto de 1957, *cit.*, en Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones... cit.*, p. 67.

117 Artículo 206 de la Constitución

de impugnar nuevamente el acto. El tercer contenido posible de la decisión del recurso es la anulación del acto teniéndose que atener al Juez, en este caso a lo alegado y probado en el proceso, no pudiendo haber en la misma *ultra petita*. Esta anulación, en caso de que proceda, tiene diversos efectos. En primer lugar, respecto del acto impugnado, la anulación hace desaparecer el acto con sus efectos. Cuando se trata de vicios que acarreen nulidad absoluta, los efectos de la decisión se extienden tanto hacia el pasado como hacia el futuro, aun cuando debe advertirse que los supuestos en que procede la nulidad absoluta, no han sido manejados completamente por la jurisprudencia¹¹⁸. Aparte de esos supuestos, que son excepcionales, lo normal es la anulabilidad del acto, o nulidad relativa, produciéndose los efectos de la anulación solamente hacia el futuro. Por otra parte, respecto de los administrados, los efectos de la anulación son siempre *erga omnes* de carácter absoluto; y respecto de la Administración, ésta está obligada a tomar las medidas necesarias para que la anulación pronunciada sea efectiva. Sin embargo, en general, no existen en la actualidad, en Venezuela, efectivos mecanismos para obligar a la Administración a cumplir lo decidido por el Juez contencioso-administrativo.

En cuanto al recurso de plena jurisdicción, se trata también de un medio de control, no ya de la legalidad, aun cuando pueda haber una pretensión de anulación, sino de la legitimidad de la actividad administrativa, y no sólo de actos administrativos, sino también de hechos y de relaciones jurídico-administrativas. Estos recursos de plena jurisdicción han sido definidos como medios jurídicos puestos a la disposición de los particulares para controlar la conformidad de la actividad administrativa con el ordenamiento jurídico y, por tanto, determinar la legitimidad de la actividad de la Administración, a través del análisis de la existencia o no de un título jurídico que le permita a la Administración actuar de una forma concreta¹¹⁹.

Este recurso de plena jurisdicción a diferencia del de anulación, sí es propiamente una demanda: se intenta contra la Administración, fundada en una situación subjetiva lesionada por la actividad de la Administración, y con el objeto de que se restablezca esa situación jurídica subjetiva lesionada o se satisfaga un derecho subjetivo en particular. Por ello, en este recurso, no sólo se busca impugnar un acto administrativo, sino que se buscan otras pretensiones más allá de la sola pretensión de anulación.

118 En este sentido, por ejemplo, en el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos de 1972, se prevén los siguientes supuestos de nulidad absoluta: la incompetencia manifiesta, es decir, burda y evidente; los casos en que el objeto del acto constituya en sí mismo un delito; los casos en que haya falta absoluta y total del procedimiento cuando estaba exigido en la Ley; y los casos de violación de la Constitución en forma directa, por incompetencia de orden constitucional (usurpación de funciones), o por violación directa de una norma constitucional como la que prohíbe las discriminaciones fundadas en la raza, sexo, credo o condición social (artículo 61), v. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*. Caracas, 1972, Vol. II, p. 507

119 V. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones....cit.*, pp. 411 y ss.

En cuanto a la legitimación, se ha señalado que en el recurso de plena jurisdicción debe invocarse un derecho subjetivo como fundamento de la pretensión de condena, que es la que generalmente se planea. La situación jurídica subjetiva lesionada puede tener como origen un contrato, un acto de la Administración o una situación jurídica objetiva violada que dé lugar a un derecho subjetivo. En particular, por, ejemplo, en los supuestos de responsabilidad extracontractual de la Administración, o de la violación por ella de alguna ley que, dé origen a una pretensión de indemnización, la decisión que se pide es de condena a la Administración al pago de sumas de dinero ; o al restablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada¹²⁰. Puede darse el supuesto también de pretensiones de anulación que acompañen a las pretensiones de plena jurisdicción, lo que sucede generalmente en el contencioso contractual y en el contencioso de la responsabilidad. Los supuestos de pretensiones tendientes al restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la Administración surgen, por ejemplo, en el contencioso funcional con motivo de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa y que no se agotan en solas decisiones de anulación. En efecto, en este último caso, las pretensiones ante un acto administrativo de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, impugnado van más allá de las de anulación. En estos casos, la decisión que se pretende no es sólo de anulación o no del acto administrativo, sino en realidad, lo que se persigue son satisfacciones a las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas en las cuales se basa el recurso, lo que se produce por la condena al pago de cantidades de dinero, o a través del restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas¹²¹.

Tal como se indicó, el tercer recurso contencioso-administrativo recientemente introducido en el ordenamiento jurídico venezolano ha sido el recurso contencioso-administrativo de interpretación, el cual conlleva en realidad una pretensión mero declarativa, admitida, por otra parte, en el proceso ordinario en Venezuela¹²². En nuestro criterio, en todo caso, podrían distinguirse dos tipos de recursos de interpretación. El primero, de carácter indirecto, el cual sería decidido por la Corte, y se plantearía con motivo de una cuestión prejudicial, o de una excepción de ilegalidad. En estos supuestos, la cuestión de interpretación exige que la decisión del órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa se produzca antes de la decisión judicial ordinaria, cuyo proceso se paraliza hasta que aquélla se produzca. La pretensión de interpretación puede ser planteada también directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y en Venezuela en ausencia de la ley general sobre la materia, habría solamente dos casos en los cuales procedería: por una parte, el supuesto del recurso de interpretación en materia contractual de contratos administrativos, establecido en la Ley Orgánica de la Corte Federal, al cual se hizo referencia, y por la otra, el recurso también señalado, previsto en la Ley de Carrera Administrativa, que permite la posibilidad de acudir ante el

120 Artículo 206 de la Constitución

121 V. artículo 72 de la Ley de Carrera Administrativa

122 V. Allan-R. Brewer-Carías y Enrique Pérez Olivares, "El Recurso Contencioso-Administrativo de interpretación...", *loc. cit.*, pp. 105 y ss.

Tribunal de la Carrera Administrativa solicitando interpretación en la aplicación de la Ley. Con carácter general, podrían identificarse los siguientes requisitos procesales de este recurso. En primer lugar, se requeriría que exista un conflicto, normal en las acciones mero declarativas; en segundo lugar, se requiere que el litigio exija la interpretación de un contrato o de una norma para que la pretensión pueda ser resuelta; y en tercer lugar se requiere que el contrato o la Ley en el caso particular, sean oscuras y ameriten la interpretación¹²³. En estos recursos no se plantearían otros requisitos procesales tales como el agotamiento de la vía administrativa, pues en realidad no tendrían completa relación con el objeto del recurso.

De todo el anterior panorama esbozado sobre el procedimiento contencioso-administrativo, quizá podrían sacarse dos principales conclusiones: En primer lugar, la importancia que ha tenido en la elaboración del Derecho Administrativo venezolano, la labor de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, sobre todo a partir de la década de los años cincuenta. Puede señalarse, sin ninguna duda, que el contencioso-administrativo en Venezuela, el cual ha comenzado recientemente a ser trabajado por la doctrina, ha sido una construcción jurisprudencial de primerísima importancia, para lo cual la Corte sólo ha tenido un escaso basamento constitucional o legal. Esta primera conclusión, por supuesto plantea otra: la urgente necesidad de una legislación orgánica que recoja, desarrolle y perfeccione toda la doctrina jurisprudencial establecida, en una Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La capacidad del Poder Judicial venezolano de intervenir y provocar los cambios necesarios en las instituciones jurídico-administrativas está por tanto demostrada; la aprobación de una Ley como la señalada, así como de la multitud de otros textos referidos en este estudio, al contrario, será la prueba de la efectividad de nuestro órgano legislativo de intervenir en dichos cambios.

