

**BIBLIOTECA DE LA
ACADEMIA DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales:

TOMÁS ENRIQUE CARRILLO BATALLA

Comisión Editora:

TOMÁS ENRIQUE CARRILLO BATALLA

VÍCTOR M. ALVAREZ

TOMÁS POLANCO ALCÁNTARA

GUILLERMO MORÓN

NOMINA DE INDIVIDUOS DE NUMERO DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS
POLITICAS Y SOCIALES

JUNTA DIRECTIVA

Período 1981-1982

Tomás Enrique Carrillo Batalla *Presidente*
Pascual Venegas Filardo *1er. Vice-Presidente*
José Román Duque Sánchez *2do. Vice-Presidente*
Víctor M. Alvarez *Secretario*
Alejandro Urbaneja Achelpohl *Tesorero*
Jesús Leopoldo Sánchez *Bibliotecario*

Efraín Schacht Aristeguieta	Edgard Sanabria
Rafael Caldera	René De Sola
Luis Felipe Urbaneja Blanco	Ramón Escovar Salom
José Muci-Abraham	Tulio Chiossone
Arturo Uslar Pietri	Tomás Polanco Alcántara
Julio Diez	Oscar García Velutini
Pedro José Lara Peña	Leopoldo Borjas
Francisco López Herrera	Gonzalo Parra Aranguren
Andrés Aguilar Mawsley	Darío Parra
Allan Randolph Brewer Carías	Eloy Lares Martínez
Francisco Manuel Mármol	Luis Loreto
Ezequiel Monsalve Casado	José Joaquín González Gorrondona
Isidro Morales Paul	Luis Villalba Villalba
José Luis Aguilar Gorrondona	Carlos Sosa Rodríguez
Rafael Pizani	

**EL ESTADO
CRISIS Y REFORMA**

**BIBLIOTECA DE LA
ACADEMIA DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

ALLAN R. BREWER-CARIAS

DIRECTOR DEL INSTITUTO DE DERECHO PUBLICO DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA. INDIVIDUO DE NUMERO DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES. MAGISTRADO SUPLENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SENADOR POR EL DISTRITO FEDERAL. VICEPRESIDENTE DE LA ACADEMIA INTERNACIONAL DE DERECHO COMPARADO (LA HAYA). PREMIO NACIONAL DE CIENCIA 1981

EL ESTADO CRISIS Y REFORMA

SERIE ESTUDIOS
CARACAS/1982

4

© ACADEMIA DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
Caracas, 1982
Impreso en Venezuela por Italgráfica, S.R.L.
Depósito Legal: 1 f 82-1.113

PROLOGO

Este libro constituye una contribución seria, aun diría más, fundamental al estudio de una de las cuestiones que más decisivamente afectan y condicionan el funcionamiento adecuado de la democracia venezolana. Su autor, el doctor Allan Randolph Brewer Carías, se ha dedicado desde hace mucho tiempo al estudio de la estructura y el funcionamiento de nuestro Estado. Tanto valdría decir que se ha hecho un experto en laberintos, absurdos y aporías.

Somos ya muchos los que desde hace largos años hemos manifestado públicamente nuestra preocupación por la forma incoherente e irracional en que ha crecido vertiginosamente la administración pública venezolana. En la misma abrupta forma en que los recursos han aumentado se han multiplicado, sin orden ni concierto, los servicios y las dependencias, como una proliferación morbosa e incontrolada sobre la vieja estructura que nos venía desde los orígenes mismos de la República. Aquella estructura simple, obvia, centralizada, casi unipersonal que nos venía de la primera Presidencia del General Páez se mantuvo casi inalterada, salvo en el número de los Ministerios, hasta la muerte del General Gómez. Desde entonces las exigencias de modernización y la perentoria atención a nuevas atribuciones del Gobierno llevaron, por medio de un proceso casi mecánico de segmentación y añadido, a la multiplicación innumerable de las dependencias del Estado sin que se hubiera modificado la estructura básica.

Lentamente al comienzo, y luego con una aceleración vertiginosa, surgieron los institutos autónomos y las empresas

del Estado. Hoy se cuentan por centenares, sin plan ni concierto, surgidos al capricho de ocurrencias muchas veces transitorias o de precipitados proyectos. Todos ellos coinciden en algunos rasgos negativos y amenazantes: no están sometidos a control superior, carecen de planes y presupuestos, administran sus propios recursos en la mayor independencia, contraen deudas libremente y siguen un curso propio y caprichoso, sin responsabilidad ante nadie y sin normas de funcionamiento, sin otra dependencia que una vaga y casi nominal adscripción a la propia Presidencia de la República. Esos entes manejan hoy, de esa manera contraria a todo principio de sana administración, la mayor parte de los recursos del Estado, con resultados que la mayoría de las veces son catastróficos y ruinosos. Muchos de ellos pierden anualmente su capital y hay que reponérselos con el más imprevisivo paternalismo por parte del Gobierno Central, que sólo centraliza en brotes de arbitrariedad y de capricho.

Este estudio, que viene a añadirse a los muchos que hasta hoy ha realizado su autor, es como una síntesis y remate de sus preocupaciones. Parte de lo que él llama con acierto "la deficiente ejecución de la Constitución". La excelente Carta Fundamental que tenemos desde 1961 no ha podido ser aplicada en la plenitud de sus sabios previsiones. Han continuado siendo, a todo lo largo de estos años, meros enunciados programáticos muchas de sus más importantes disposiciones por no haberse establecido oportunamente las leyes y las instituciones complementarias que hubieran podido darle plena efectividad. Esto afecta las más diversas áreas desde la ordenación de la zona metropolitana hasta el funcionamiento de los municipios, desde la regulación de las obras públicas nacionales hasta la de las aguas, desde la regulación del patrimonio del Estado hasta la organización y coordinación de las policías.

Es igualmente incompleta, y se ha quedado paralizada en una etapa que debió ser transitoria, toda la estructura y funcionamiento del sistema político, desde las atribuciones del poder central hasta la separación de los poderes y el sistema electoral por listas de partido que es contrario al principio elemental de la representación de los electores por el elegido.

A todo lo largo de su documentado estudio el autor señala repetidamente las fallas e impropiedades de nuestras instituciones administrativas. La incoherencia, la descoordinación, la centralización excesiva e ineficaz y la ausencia de un sistema de descentralización armónica y equilibrada que asegure eficacia y responsabilidad.

Yo no puedo menos que manifestar mi complacencia por este valioso esfuerzo que tiene por objeto plantear lo que seguramente es la decisión fundamental para el destino de nuestra democracia. O somos capaces de corregir efectivamente las fallas y deficiencias del actual sistema, reestructurar a fondo y por entero el Estado venezolano para adecuarlo a las necesidades y dimensiones de la vida pública de nuestro tiempo, o nuestra estructura democrática, que tan vigorosa y fecunda se mostró en sus inicios políticos, se verá condenada ineluctablemente a languidecer, a perder significación y a convertirse en un lastre y un obstáculo para el progreso y crecimiento de la vida nacional.

“Os llama el pueblo a Cabildo, señor”, le dijo Salas a Empanan en la hora decisiva del 19 de abril. Os llama el pueblo a Cabildo, habrá que decirles hoy a los Poderes Públicos, a los partidos, a los núcleos de opinión, a todas las entidades que integran la colectividad, para replantear a fondo, en un gran esfuerzo creador, la estructura y el funcionamiento de la democracia venezolana.

ARTURO USLAR PIETRI

Caracas, febrero de 1982.

PRELIMINAR

I

Hacia fines de 1979, salió publicado por la Editorial Jurídica Venezolana en coedición con la Editorial Ateneo de Caracas, nuestro libro *Política, Estado y Administración Pública*, Caracas 1979, 246 págs. en el cual se recogieron cinco conferencias que, si bien expuestas en oportunidades y sitios diversos, guardaban una unidad e integridad en relación a la reforma de las instituciones políticas y administrativas en sus tres niveles: nacional, estatal y municipal.

Ese libro, publicado con prólogo de Rafael Caldera, afortunadamente tuvo muy buena acogida, habiéndose agotado la edición. En la Nota Preliminar del mismo, al plantear el reto que tenía y sigue teniendo nuestro país, de asumir un proceso de desarrollo social con el basamento económico que se ha venido estableciendo y expandiendo, y que hay que seguir desarrollando en el futuro, planteaba que correspondía a nuestra generación asumir la tarea de imaginar las transformaciones futuras y crear las instituciones necesarias para las nuevas tareas. “Como generación —decía—, tenemos la responsabilidad de definir un nuevo Proyecto Político para la Venezuela del futuro”.

Han transcurrido tres años desde aquella publicación, y en este lapso no he cesado en el proceso de formulación de ideas y de expresión de las mismas. Los frutos comienzan a verse: el tema de la reforma del Estado ya no es uno que solo se discute entre especialistas, sino que ya forma parte del debate

político y de las más variadas manifestaciones de la opinión pública. Los venezolanos nos vamos convenciendo de que nuestras instituciones no funcionan, o funcionan mal, y de que las que tenemos estructuradas, si bien han contribuido a consolidar la democracia política, ya no nos sirven para asegurar, en el futuro, la democracia económica y social y la eficiencia del sector público. Por ello, estoy convencido de que el tema será, inclusive, parte importante del debate electoral futuro.

Este libro, que ahora publica la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en su *Serie Estudios* por iniciativa del Presidente de la Corporación, Tomás Enrique Carrillo Batalla, es la continuación de las ideas y preocupaciones sobre el Estado, su crisis y su reforma, que he venido exponiendo desde hace 15 años. No en vano transcurre el tiempo y los años, y en ese devenir, las ideas van madurando. Por ello, los planteamientos nos han conducido, no solo a reflexionar sobre la crisis del Estado, es decir, sobre las instituciones políticas y administrativas del país y sus problemas actuales, sino a formular propuestas específicas para la reforma del Estado, con miras a su consolidación como un *Estado democrático y Social de Derecho*, cuya base formal está en la Constitución de 1961.

II

Estos planteamientos se formulan ahora, en este libro, en el cual se recogen doce textos de Conferencias que he pronunciado en los últimos tres años y que forman los doce capítulos que lo integran, divididos en tres Partes, precedidos de una Introducción general. Ya el tema exige propuestas específicas, pues de lo contrario, la reforma del Estado corre el riesgo de configurarse como una idea vacía y engañosa. Por ello la tercera parte del libro.

El *Capítulo I*, con el título “La Constitución de 1961 como Pacto Político. Evaluación y Perspectivas” constituye el texto actualizado de la Conferencia que leí en el acto de celebración del XX Aniversario de la Constitución, en el Congreso de la República, el 22 de enero de 1981. La conferencia, con el títu-

lo de "Los 20 años de la Constitución de 1961: Evaluación y Perspectivas" fue publicada en la Revista *Resumen*, en su edición Nº 378 del 1º de febrero de 1981, págs. 36 a 46. En ella quise evaluar la ejecución legislativa de la Constitución, por el Congreso, y comentar las exigencias de modificaciones constitucionales que una reforma del Estado plantea. Los juicios emitidos hace año y medio continúan vigentes, pues muy poco se ha hecho en este campo, salvo la aprobación de la Enmienda Nº 2 a la Constitución la cual, sin embargo, no toca aspectos sustanciales que requieren urgentes reformas.

El *Capítulo II*, con el título "El sistema político y sus problemas actuales" recoge el texto de la primera parte de las conferencias que dicté en los X y XI Cursos Superiores de Seguridad y Defensa organizados por el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional, los días 3 de febrero de 1981 y 8 de febrero de 1982 sobre el tema general de "La Estructura Político-administrativa en Venezuela". Tuve el privilegio de haber sido conferencista en el Primer Curso Superior de Seguridad y Defensa el 7 de abril de 1972, en cuya oportunidad me correspondió dictar una polémica conferencia sobre el "El proceso de cambio institucional para el desarrollo en Venezuela" la cual salió publicada, con variantes, en la *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, Nº 1, Caracas 1973, pág. 103 a 128. Diez años después de aquella exposición en 1981 y 1982 me ha correspondido, de nuevo, plantear en el Curso Superior ideas polémicas sobre el mismo tema. El texto que se publica ahora, fue recogido por la *Revista de Estudios Políticos* Nº 0, Caracas 1981, págs. 41 a 53, y sus ideas centrales las expuse en las conferencias que dicté sobre el tema "Algunos problemas del sistema político administrativo de Venezuela" en la Embajada de Venezuela en París, organizada por la Asociación de Estudiantes Venezolanos en Francia, el 18 de febrero de 1981; en el Rotary Club de Maracaibo, el 7 de julio de 1981; en la Escuela de Relaciones Industriales de la Facultad de Economía de la Universidad de Carabobo, Valencia, el 22 de julio de 1981; en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes, Mérida, el 9 de septiembre de 1981; en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, el 24 de Abril de 1982,

y en el Seminario sobre Problemas de la Política Pública Contemporánea, organizado por la Promoción Carlos Guerón de la Escuela de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Caracas, 5 de octubre de 1982.

El *Capítulo III*, con el título “Las instituciones políticas representativas y sus problemas actuales” constituye el texto de la conferencia que dicté sobre el mismo tema, en el Congreso organizado por la Federación de Organizaciones de Jóvenes Laicos, en el Hotel El Conde, Caracas, 12 de Octubre de 1980.

El *Capítulo IV*, con el título “La crisis de la descentralización política y del federalismo” recoge el texto de la conferencia que dicté en el Seminario sobre “El Desarrollo Regional en Venezuela. Pasado, Presente y Futuro”, organizado por Corpuzulia, en Maracaibo, el día 25 de junio de 1982, con el título “Hacia un nuevo modelo de organización del Estado Venezolano: Del Estado centralista al Estado descentralizado” y que fue publicada parcialmente con el título “La descentralización política” en la *Revista Número*, N° 102 aniversario, Caracas, 30 de mayo de 1982, págs. 42 a 56 y en la Separata N° 1 de la *Revista Metas*, N° 10, Maracaibo, 1982. Este texto, sin embargo, se fue conformando por aproximaciones sucesivas de ideas expuestas en varias oportunidades, y particularmente en las conferencias dictadas en el Foro sobre “El desarrollo integral del Estado Trujillo”, organizado por la Fundación Portujillo, el día 4 de febrero de 1982, en Valera, Estado Trujillo, sobre el tema “Los problemas del centralismo y las exigencias de descentralización en el Estado Venezolano”; en el Foro “Venezuela. Democracia, Desarrollo Económico y Evolución Social” organizado por el Consejo Interamericano de Comercio y Producción, la Asociación Venezolana de Ejecutivos y la Asociación Civil de Desarrollo Institucional, en Caraballeda, el 28 de abril de 1982, sobre el tema “El centralismo del Estado y las exigencias de la descentralización política”; sobre el mismo tema, en el Encuentro Latinoamericano sobre Administración Pública celebrado con ocasión de la Asamblea de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública, Bogotá, 14 de mayo de 1982; en el Foro sobre “La reforma del sistema político venezolano”, realizado en el Colegio de Abogados del Estado

Mérida, el día 17 de junio de 1982 en los actos destinados a conmemorar el Día del Abogado, sobre el tema "La Reforma del sistema político venezolano: El centralismo del Estado y las exigencias de la descentralización política", texto que fue publicado en la *Revista de Estudios Políticos*, N° 1, Caracas, enero-junio 1982; y sobre el tema "Descentralización Política y Participación" en las III Jornadas Internacionales sobre Pensamiento Comunitario, organizadas por el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Los Andes, el 14 de octubre de 1982. El texto que ahora se publica, por otra parte, forma la médula de la comunicación que sobre el tema dirigí a la Comisión Bicameral de Enmiendas Constitucionales, el 14 de julio de 1982, con motivo de mi incorporación al Senado de la República.

El *Capítulo V*, con el título "Algunos aspectos de la Crisis del Municipalismo" constituye un tema que he expuesto en diversas ocasiones. Su texto se fue conformando con motivo del "Discurso de Orden" leído en la Sesión Solemne del Concejo Municipal del Distrito Urdaneta del Estado Trujillo, el día 19 de abril de 1979; de las "Conclusiones Generales" que formulé en las "Jornadas sobre el Régimen Municipal" organizadas por el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela y el Ateneo de Caracas, expuestas el día 18 de mayo de 1979; y del "Discurso de Orden" leído en la sesión solemne del Concejo Municipal del Distrito San Carlos del Estado Cojedes, con motivo de celebrar el 19 de abril de 1810, el día 23 de abril de 1981, con el título "Crisis de la descentralización política: Estados y Municipios", texto este publicado en la *Revista Resumen*, N° 399, de Caracas, 28 de junio de 1981, págs. 27 a 32.

El *Capítulo VI*, con el título "La crisis institucional de Caracas y de la Región Capital" constituye el texto de la comunicación que dirigí, el día 25 de julio de 1982, a la Comisión Bicameral Especial que estudia los proyectos de reformas legislativas que conciernen al Distrito Federal y al Área Metropolitana de Caracas. Su antecedente remoto está en la conferencia que sobre el tema "El Federalismo Venezolano y la posibilidad de establecer el Estado Vargas" dicté en la XLI Conferencia In-

ternacional del Rotary Internacional, Caraballeda, 24 de abril de 1980, y en la exposición que sobre el tema, “Las Soluciones institucionales del Régimen de autonomía política para el Departamento Vargas”, formulé en la Cámara de Comercio de La Guaira, el 23 de julio de 1980; y su antecedente inmediato está en la conferencia que sobre el tema “Los problemas institucionales de la Capital” dicté en el Foro “Caracas Ya” organizado por el Grupo Amistad, el 12 de agosto de 1981, y que fue publicada por la Revista *Resumen*, N° 426, Caracas, 3 de enero de 1982, págs. 199 a 223. Las ideas básicas del texto que se publica inspiraron parte del documento “La Transformación total de la Estructura Jurídica y Administrativa de Caracas” presentado a la opinión pública en agosto de 1982, por el Presidente del Concejo Municipal del Distrito Federal y otros expertos, para su discusión pública.

El *Capítulo VII*, con el título “La Administración Pública y sus problemas actuales” recoge el texto de la segunda parte de las conferencias que dicté en los X y XI Cursos Superiores de Seguridad y Defensa organizados por el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional, los días 3 de febrero de 1981 y 8 de febrero de 1982, sobre el tema general “La Estructura Político-Administrativa en Venezuela”.

El *Capítulo VIII*, con el título “Burocratización e Ineficiencia de la Administración Pública” constituye el texto de la exposición que hice en las Jornadas Internacionales de Adiestramiento para Funcionarios Públicos, que organizó la Oficina Central de Personal de la Presidencia de la República, el día 28 de junio de 1982, sobre el tema “Burocratización y Desburocratización en la Administración Pública”. Me correspondía, en esas Jornadas, tratar el tema de la Reforma Administrativa en Venezuela; sin embargo, por cuanto el proceso venezolano de reforma había sido abandonado, a nivel gubernamental, desde 1976 y ya había publicado mi libro *Estudios sobre la Reforma Administrativa*, Caracas 1981, en el cual expongo la experiencia venezolana en la materia hasta 1975, opté por tocar el tema bajo el ángulo de la burocratización y la ineficiencia, y sus implicaciones.

El *Capítulo IX*, con el título “Algunos problemas de las relaciones entre los funcionarios públicos y los ciudadanos”, constituye el texto de la exposición que hice en la Mesa Redonda sobre “El Funcionario Público, factor de productividad”, organizada por la Oficina Central de Personal de la Presidencia de la República en enero de 1981. El texto ha sido actualizado, pues posteriormente se sancionó la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, a cuyo estudio pormenorizado he destinado mi libro *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Caracas, 1982, 447 págs.

El *Capítulo X*, con el título “Algunos análisis sobre la Administración Pública para su reforma” recoge, básicamente, el texto de la conferencia que dicté en la Cámara de Comercio de Valencia, el día 4 de septiembre de 1980, en la cual analicé las propuestas sobre la materia, del Programa de Gobierno del Presidente Luis Herrera Campíns, y de la Carta de Maracaibo, formulada en 1980, por la Federación de Cámaras y Asociaciones de Producción. Esas mismas ideas las expuse en la conferencia que sobre el mismo tema dicté en el Primer Seminario Interdisciplinario de Clases Magistrales, Parque Central, el 18 de noviembre de 1980. En cuanto al análisis de lo expuesto sobre el tema en el Manifiesto de Porlamar formulado en 1980, por la Confederación de Trabajadores de Venezuela, se recoge nuestra nota que con el título “El Manifiesto de Porlamar y la Reforma del Estado” fue publicada en la *Revista de Estudios Políticos*, N° 0, Caracas, 1981, págs. 64 a 67.

El *Capítulo XI*, con el título “Hacia el Estado Democrático y Social de Derecho” constituye el texto de la conferencia que dicté en el Seminario sobre el Programa de Gobierno, organizado por el Ministerio de Información y Turismo, el 31 de octubre de 1979, en la cual analicé detalladamente el concepto de “Estado Promotor” y las propuestas de reforma del Estado contenidas en el Programa de Gobierno del Presidente Luis Herrera Campíns, cuyo capítulo correspondiente fue, en parte, inspirado por mi estudio “El Estado Contemporáneo en Venezuela”, que constituye la Primera Parte de mi citado libro *Política, Estado y Administración Pública*, Caracas 1979, págs. 39 a 84.

Por último, el *Capítulo XII*, con el título “Propuestas para la reforma del Estado” constituye el esquema preparado en septiembre de 1982, para servir de base a la exposición que haré, en el Senado de la República, con motivo del derecho de palabra que he solicitado sobre este tema. He querido conservar su formulación esquemática original, pues en esa forma podría servir para la elaboración de un programa mínimo común de todas las fuerzas políticas, en una tarea, como la de la reforma del Estado, que debe realizarse mediante acuerdo y consenso político.

III

Como puede apreciarse de la sola lectura de la relación anterior sobre el origen de los doce capítulos de este libro, los temas aquí tratados han sido producto de muchas horas de meditación y análisis, y de muchas ideas expuestas y confrontadas ante públicos variados, generalmente, en forma contradictoria.

Las ideas expuestas, por otra parte, como señalé, siguen la misma línea de pensamiento que he venido desarrollando desde hace tres lustros y que se inicia con mi conferencia sobre “Las Transformaciones de la Administración Pública para el desarrollo” dictada en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales el 29 de mayo de 1968 y publicada en la *Revista de la Facultad de Derecho*, U.C.V., N° 41, Caracas, 1968, págs. 19 a 64; sigue con mis trabajos en la Comisión de Administración Pública, en particular, los reflejados en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, 2 vols., Caracas 1972 y en mi libro *Estudios sobre la Reforma Administrativa*, Caracas, 1980, 670 págs., continúa con mi libro *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, 695 págs.; sigue con mi trabajo “50 años en la Evolución Institucional de Venezuela 1926-1976” publicado en el libro *Venezuela Moderna. Medio Siglo de Historia, 1926-1976*, Fundación Eugenio Mendoza, Barcelona, 1979, págs. 533 a 761; y continúa con mi mencionado libro *Política, Estado y Administración Pública*, Caracas, 1979, 254 págs.

Sigo convencido de que nuestra generación tiene que proponerle al país un nuevo Proyecto Político para la Venezuela

del futuro, porque las instituciones políticas y administrativas actuales, se muestran insuficientes, y esa tarea tenemos que realizarla desde todos los frentes. Por mi parte, desde el ángulo académico, aquí hay un conjunto de ideas y propuestas que pueden servir para ese objetivo, y sobre las cuales puede evidenciarse un gran consenso. Basta hacer referencia al libro de entrevistas de Alfredo Peña, *Democracia y Reforma del Estado*, que edité en 1978 en la colección de Estudios Políticos de la Editorial Jurídica Venezolana. Las 124 entrevistas que dicho libro contiene, con los líderes y personalidades más destacadas del país sobre el tema de la reforma del Estado y la crisis del régimen democrático, muestran sin duda, la necesidad de que estas ideas dejen de ser puramente académicas, y se conviertan en proyectos políticos.

En todo caso, como siempre, mi actividad intelectual ha estado estrechamente vinculada al Instituto de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Por ello, todas las conferencias y trabajos que conforman los doce capítulos de este libro, los he realizado en mi carácter de Director del Instituto y en el marco de mis investigaciones en el mismo. En el Instituto quiero agradecer la colaboración de mi secretaria Aymara Ramos, quien junto con mi secretaria del Escritorio Arelis Torres, tuvieron a su cargo la transcripción de las diversas versiones de estos estudios con la rapidez y efectividad requeridas. Asimismo quiero agradecer la colaboración de las auxiliares de investigación Alicia Maura y Sandra Martino, por su ayuda en la corrección final de las pruebas de imprenta.

Quiero agradecer también el prólogo que Arturo Uslar Pietri ha escrito para este libro. Todavía tienen gran actualidad sus palabras sobre los problemas institucionales del desarrollo expuestas al retirarse del Senado en 1973, publicadas en *El Nacional*, Caracas 31-8-73 y reproducidas en la *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 70, Caracas, 1973, págs. 15 a 31. Por ello, requerí su prólogo y ha sido un honor para mí que haya accedido a redactarlo, dentro de sus múltiples ocupaciones intelectuales.

Por último, como no escapará al lector, detrás de los textos que forman este libro, hay muchas horas de trabajo en mi casa y fuera de ella. Gracias a Beatriz, como siempre, este libro y las ideas en él contenidas, han sido posibles.

Caurimare, noviembre de 1982.

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

INTRODUCCION GENERAL

El Estado, por esencia, es la organización política de la Sociedad, para satisfacer sus necesidades colectivas e individuales, tanto de carácter económico y social, como de seguridad. Por ello, el Estado, por principio, tiene que estar al servicio de la Sociedad, de los grupos organizados que la integran y, en general, de la comunidad y del ciudadano mismo.

Al Gobierno y a las instituciones políticas, en general, les corresponde la conducción y orientación del aparato del Estado. Ellas son las responsables de la marcha del Estado dentro del juego democrático previsto en nuestra Constitución.

Ahora bien, cuando se analiza la realidad política contemporánea de la Venezuela actual, lo primero que debemos plantearnos es el interrogante de si estamos nosotros y si los ciudadanos y la sociedad están, en general, satisfechos del Estado, satisfechos de los logros de su Administración Pública, satisfechos, en definitiva, del gobierno y de los gobiernos que hemos tenido; y creemos, realmente, no equivocarnos, cuando afirmamos, que el sentimiento general de la inmensa mayoría de ciudadanos de la Venezuela actual, es que están inconformes con la actuación del Estado y de sus instituciones políticas, de los partidos políticos, de la administración pública y de los gobiernos y del gobierno.

En efecto, los ciudadanos, si bien reciben beneficios de un Estado que, además de centralista, es cada vez más paternalista, ya no soportan más el actual proceso político vacío; la inacción de los cuerpos representativos; la arbitrariedad y la distorsión de las actuaciones de los funcionarios públicos; los privilegios que ciertos gremios van teniendo cada vez más en la sociedad y en las estructuras político-administrativas; y las deficiencias de los servicios públicos, es decir, las in-

terminables colas del tránsito y transporte público en nuestras ciudades, las largas esperas en los servicios de atención médica, la ausencia de cloacas y agua potable; las deficiencias en el correo; la dificultad de acceso y de funcionamiento de la educación, etc.

Ciertamente, gozamos de libertades públicas pero, sin embargo, el ejercicio de ellas no es pleno siempre, y en muchos casos es algo menos que precario. Por supuesto la culpa de esta realidad, no es de un gobierno en particular o de este gobierno. Todos los gobiernos que hemos tenido en los últimos 25 años, han sufrido y resentido las consecuencias de esta realidad. La culpa, por tanto, no es del gobierno o de un gobierno, sino realmente, de las estructuras político-administrativas que hemos tenido y del funcionamiento del Estado, con las cuales cualquier gobierno va a seguir siendo incapaz de cumplir las tareas elementales que le exige la Sociedad.

Si un Estado no cumple con su tarea mínima y elemental de prestar adecuados servicios públicos al ciudadano, y de satisfacer sus necesidades colectivas, ¿qué debe haber hecho el gobierno? ¿Qué han debido haber hecho los gobiernos? Pues transformar el funcionamiento y la estructura del Estado.

Por ello, pienso que la tarea fundamental de carácter político que tienen y que deben tener planteados todos los actores de nuestro proceso político, debe ser, precisamente, este de la transformación del Estado, de sus instituciones políticas y de sus instituciones administrativas. Esta es la tarea esencial de carácter político, aún no iniciada ni, por supuesto, cumplida.

Parecería que los conductores de la vida política del país, los partidos políticos, han tenido una actitud ciega frente a la necesaria e indispensable reforma del Estado, sobre lo cual todos los actores políticos deben tomar conciencia. Lamentablemente, sin embargo, sobre esto realmente no se ha tomado conciencia, y por muy buenas que sean y que han sido las promesas electorales; por muy buenas que sean los programas e intenciones del gobierno y que han sido las intenciones de todos los gobiernos; por muy buena que sea la competencia de los Ministros y de todos los Ministros que hemos tenido en las últimas dos décadas; por muy buenos que sean los planes de la Nación y de los que van a seguirse elaborando; por muy buenas que sean las intenciones y los objetivos plasmados en esos planes, pensamos que no será po-

sible lograr las metas ni las promesas políticas, con los mecanismos estatales actuales, es decir, con un mecanismo deficiente, política y administrativamente hablando.

Debemos comenzar por reconocer las tremendas deficiencias estructurales y funcionales del Estado, de las instituciones políticas y la Administración Pública. Con ellas, tal como están, los gobiernos seguirán fracasando. En la actualidad, no se trata de librar de responsabilidades a los partidos de gobierno y a los partidos de oposición; al contrario, se trata de provocar que asuman su responsabilidad, planteando abiertamente la enorme tarea que tienen los conductores de la vida política futura. No debe, por tanto, producir sorpresa nuestra afirmación de que, en general, los ciudadanos están insatisfechos del gobierno y del Estado y que con las actuales estructuras político-administrativas, los gobiernos seguirán fracasando, y Venezuela seguirá despilfarrando los enormes recursos que tiene, sobre todo si se analizan comparativamente con el resto de América Latina.

Tenemos que asumir la dura tarea de iniciar la reforma del Estado, pues una organización política y administrativa inadecuada, ha hecho fracasar y puede seguir haciendo fracasar la gestión de nuestros mejores gobernantes; y ha hecho disipar y a veces, despilfarrar, ingentes sumas de dinero. No podemos seguir, como país, haciendo que se sientan fracasados los Presidentes y sus Ministros cuando han intentado cumplir las promesas electorales; los Senadores y Diputados, tanto al Congreso como a las Asambleas Legislativas, cuando dedican sus mejores esfuerzos, para tratar de satisfacer las expectativas y esperanzas que en ellos pusieron los electores; los Concejales en todo el país, al tratar de administrar, adecuadamente, nuestras comunidades urbanas y rurales, sin lograrlo; y en fin, los funcionarios de todos los niveles del Estado cuando dedican sus mejores horas y esfuerzos, sin esperanza cierta de lograr los objetivos programáticos de sus diversas unidades administrativas.

Pensamos que, por tanto, el problema del Estado, del gobierno y de los gobiernos, no consiste sólo en que los funcionarios públicos sean incompetentes o que no trabajen; o que no tengan voluntad de realizar, políticamente, lo que ha prometido. Tampoco se trata de que los gobiernos no hayan dispuesto de recursos suficientes de carácter financiero para atender los programas de desarrollo.

Pensamos que el problema político-administrativo del país no es ni son los hombres ni la falta de recursos. No son éstos los culpables del fra-

caso político-administrativo del país, ni los que han fallado; son las estructuras políticas y administrativas las que han fallado. Venezuela, en diez años, ha multiplicado casi por diez su ingreso nacional y su gasto público consolidado. Sin embargo, mientras más hemos gastado, más parece necesario que gastemos, y la satisfacción de necesidades, no ha sido ni diez veces más efectiva y eficiente, ni diez veces mayor. Hemos aumentado los gastos pero, sin duda, no hemos gestionado el interés público con mayor logro o mayor eficiencia. Por tanto, tampoco ha sido la falta de recursos lo que ha provocado las fallas de los gobiernos. Insistimos, son las estructuras políticas y administrativas las que han fallado.

En consecuencia, no se trata, sólo, de cambiar los hombres o de disponer de más recursos financieros. Pensamos que el problema central que tenemos planteado, como lo señalábamos al inicio, es el de la revisión crítica del sistema institucional, político-administrativo del país.

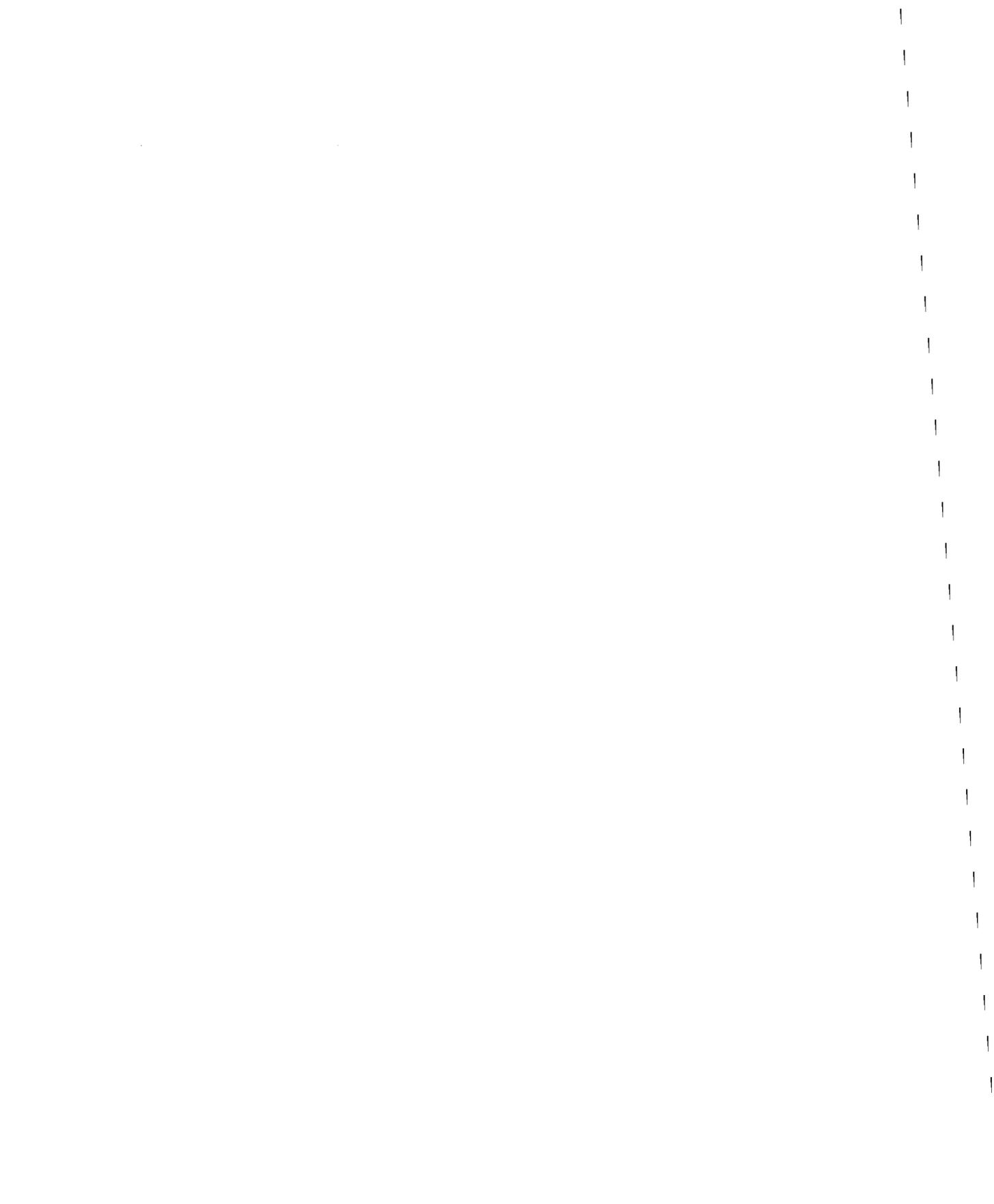
Esto provoca el grave dilema de lograr que haya atención sobre el problema institucional. Lamentablemente, frente a objetivos políticos inmediatos, frente a las promesas electorales, frente a los Planes de la Nación, por ejemplo, el problema de la eficiencia administrativa y del funcionamiento de las instituciones políticas, aparece como un problema instrumental y hasta cierto punto mecánico, al cual se le da poca importancia. Mas nos hemos ocupado de diagnosticar —somos los más grandes diagnosticadores de toda América Latina—; y más nos ocupamos de planificar —tenemos los planes mejor elaborados en toda América Latina—, que de revisar la maquinaria político-administrativa para poder ejecutar esos planes, de la cual no nos hemos ocupado nunca. Sabemos qué pasa y qué debemos hacer, pero nunca hemos podido lograr saber cómo lo vamos a hacer. El problema del “cómo” es, precisamente, el problema institucional, el problema político-administrativo que por mecánico y por instrumental, muchas veces, a nivel político, no se le da el interés que tiene y requiere.

Lamentablemente, a la mayoría de los políticos y de los partidos políticos, les ha tenido sin cuidado la estructura y funcionamiento de las instituciones del país. Insistimos, más preocupados hemos estado por comprender los problemas económicos y sociales, interpretarlos, y definir políticas para resolverlos; que por analizar críticamente el aparato institucional, político y administrativo, que puede servir de instrumento para lograr los objetivos de desarrollo.

Se requiere, por tanto, una gran movilización y consenso nacional para replantearse el problema del funcionamiento de las instituciones políticas y administrativas, las cuales no han permitido, en los 24 años de democracia, desde 1958, el logro de los objetivos de desarrollo que un país como el nuestro, bendecido por sus recursos, tendría que haber logrado.

Ahora bien, en este momento del proceso político venezolano, tenemos que reconocer que la falta de interés por los problemas de las instituciones políticas y administrativas del país, es grave, porque este fracaso sucesivo de los gobiernos democráticos en el logro de los objetivos económicos y sociales está llevando, lamentablemente, a un escepticismo sobre la democracia misma, derivado de las promesas no cumplidas y de los planteamientos políticos no logrados. Por ello, hay que evitar que el sentimiento de frustración que se empieza a observar en todos los niveles, se convierta en una pérdida de fe en la democracia, que también es uno de los riesgos que tenemos por delante. Para ello es necesario, críticamente, enjuiciar el funcionamiento del aparato político-administrativo del país. Revisar el sistema político, revisar el sistema administrativo, reto que, sin duda, tienen que asumir las propias instituciones políticas y administrativas. El problema, en definitiva, es un problema de autocrítica, lo cual no siempre es fácil de lograr, y más difícil aún es que en algunos casos se entienda.

Bajo estas premisas, a continuación queremos hacer algunas reflexiones sobre las instituciones políticas y administrativas del país, su situación actual, sus perspectivas y sus exigencias de reformas, con vistas a la consolidación del Estado Democrático y Social de Derecho que, formalmente, prevé la Constitución. Estas reflexiones las haremos analizando, separadamente, en una primera parte, los aspectos y problemas más relevantes de las instituciones políticas contemporáneas; en una segunda parte, los relativos a las instituciones administrativas contemporáneas de nuestro país; y en una tercera parte, exponiendo las líneas generales de lo que implicaría la reforma de dichas instituciones.



PRIMERA PARTE
REFLEXIONES SOBRE
LAS INSTITUCIONES POLITICAS

CAPITULO PRIMERO

LA CONSTITUCION DE 1961 COMO PACTO POLITICO: EVALUACION Y PERSPECTIVAS

I. INTRODUCCIÓN

No creemos que pueda haber duda en afirmar que la mejor de las Constituciones contemporáneas vigentes de América Latina es la de Venezuela, promulgada el 23 de enero de 1961. Esto es cierto, tanto desde el punto de vista formal como de su contenido. La Constitución de 1961 fue, sin duda, y sobre ello mucho han dicho y escrito sus autores, fruto de un consenso entre las diversas fuerzas y actores políticos de comienzos de la década de los sesenta. La Constitución de 1961 fue así, un auténtico pacto político de la sociedad venezolana, elaborado, por supuesto, por una generación que ya tenía más de dos décadas de acción política; y en un momento histórico determinado, en el cual el espíritu de unidad y de concordancia derivado del derrocamiento de la dictadura, materializado en la suscripción del acuerdo interpartidista denominado Pacto de Punto Fijo, facilitaron la elaboración de un texto pluralista que representara las aspiraciones de todos los venezolanos.

Precisamente, por esas características, el texto constitucional debía ser lo suficientemente amplio y flexible —proteico, diríamos—, como para permitir que todas las corrientes ideológicas lo tuvieran como *su instrumento político* futuro; y lo suficientemente programático y general, como para permitir su desarrollo de acuerdo a la orientación política de los gobiernos. La Constitución de 1961, así, nunca se concibió como una camisa de fuerza para el proceso político venezolano, sino como un canal lo suficientemente amplio, como para que se pudiera navegar libremente. En sólo dos aspectos la Constitución es realmente rígida e inflexible: en el establecimiento de una democracia pluralista, que permite la participación de todas las fuerzas y corrientes políticas —de allí la consagración constitucional del principio de la representación pro-

porcional—; y en la asignación a los partidos políticos de la tarea de conducir políticamente al país.

Esto, sin duda, en los últimos 21 años se ha logrado con creces: la democracia se consolidó completamente en Venezuela, signada con un pluralismo ideológico auténtico, y los partidos políticos han controlado todos los aspectos de la vida nacional.

La Constitución ha dado algunos de sus frutos políticos fundamentales, creando una situación de estabilidad prolongada como nunca antes se conoció en este siglo. Nuestra democracia, así, desde 1958 hasta 1982, tiene ya un lapso de duración superior al tiempo que transcurrió desde la fecha del Estatuto Provisional Gomecista de 1914 hasta la muerte del dictador; y lo más sorprendente, un lapso superior de tiempo al que transcurrió desde la muerte de Gómez hasta la caída de la dictadura de Pérez Jiménez.

Meditemos, por favor, sobre estos lapsos de nuestra historia contemporánea: desde enero de 1958 hasta enero de 1982 han transcurrido 24 años, lapso de tiempo superior al que transcurrió desde diciembre de 1935 hasta enero de 1958.

Sin embargo, para cualquier estudioso, actor o no, del período político 1936-1958, los acaecimientos e inestabilidad de esa época, provocan una sensación de prolongación histórica interminable, lo cual contrasta con el período transcurrido desde 1958, el cual, visto retrospectivamente, parece que se ha agotado en forma vertiginosa.

La estabilidad democrática que ha consolidado nuestra Constitución, y la ausencia de rupturas del sistema político por voluntad de los partidos políticos, han hecho olvidar, sin embargo, la necesidad de perfeccionar la democracia como ejercicio político. Nuestra democracia, así, imperceptiblemente, se ha convertido en una especie de kleptocracia, donde el robo de los dineros públicos ha comenzado a formar parte de los valores de algunos actores, y donde el encubrimiento de los ladrones políticos ha abarcado todas las gamas del espectro político. Ladrones vinculados a aparatos de mar y aire, y por supuesto, sin tanta sofisticación, a los de tierra, luego de cierto escándalo, circulan libremente por las calles. La democracia, lamentablemente, nos ha acostumbrado a que, en general, en nuestro país no pasa nada después de las denuncias y escándalos verbales. Así, la democracia se ha convertido también, en una parlocracia, que se agota en la discusión, la denuncia y la mentira. Mu-

chos políticos, así, agotan su esfuerzo ciudadano en dar declaraciones y en lanzar acusaciones, las más de las veces falsas, que otros tienen que contestar. Por ello, si se está en el gobierno, la dinámica política conduce a los gobernantes a contestar las acusaciones que se les lanzan o a adelantarse a las mismas, mediante declaraciones; y si se está en la oposición, el éxtasis político surge al formular declaraciones o acusaciones contra el gobierno. Nada constructivo se esconde tras estas polémicas estériles y estas diatribas permanentes; tampoco nada maléfico, simplemente el absurdo autoconvencimiento que se está desarrollando una actividad "útil" para la comunidad.

La democracia, así, nos da la sensación de un gran circo, con su carpa, sus payasos, sus animales domesticados, sus equilibristas, trapevistas, malabaristas y domadores, viviendo un mundo fantástico y desvinculado con la realidad, comandado por maestros de ceremonias, a quienes nadie les hace caso. Esta distorsión de la democracia debe ser superada, y estando convencidos de que debe ser mantenida como única forma de gobierno admisible en nuestro país, debemos dedicar los mejores esfuerzos políticos para perfeccionarla.

La Constitución de 1961 da todas las posibilidades para el logro de este perfeccionamiento, las cuales, sin duda, no se han aprovechado políticamente.

¿Qué ha pasado entonces, durante estos últimos veintiún años, con este magnífico texto constitucional? Realmente, nos hemos olvidado de él y de su significado, y si enjuicamos constitucionalmente este período, tenemos que llegar a la conclusión de que la Constitución no se ha ejecutado completamente, y de que, además, en muchos aspectos ha sido ejecutada en forma inadecuada.

Queremos insistir, en una primera parte de estas notas, en estos dos aspectos del proceso constitucional venezolano contemporáneo, con el objeto de llamar la atención sobre las exigencias de ejecución de la Constitución, y así poder plantear, en una segunda parte, las transformaciones constitucionales que se plantean en el futuro, en relación a la organización del Estado.

II. LA DEFICIENTE EJECUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

En primer lugar, estimamos que la Constitución ha sido ejecutada deficientemente y ello se ha traducido, tanto en una ejecución incompleta como en una ejecución inadecuada. Queremos hacer algunas apreciaciones sobre estas dos grandes deficiencias en la ejecución constitucional.

1. *La ejecución incompleta de la Constitución*

En primer lugar, la Constitución de 1961 aún no ha sido ejecutada completamente, por lo que gran parte de sus previsiones continúan siendo letra muerta o cuando más, programas a ser ejecutados. La inejecución constitucional, sin duda, es culpa, en primer lugar, del Congreso, quien ejerce la competencia legislativa, y en segundo lugar, de quienes han dominado el Congreso durante estos últimos 21 años: los grandes y pequeños partidos políticos del país. En definitiva, la inejecución constitucional es culpa de las instituciones políticas representativas o que se atribuyen tal representación.

Esta deficiencia en la ejecución constitucional se evidencia de dos aspectos: por una parte, del carácter aún programático de muchas normas constitucionales, que por ello, son inejecutables; y en segundo lugar, de la vigencia aun en la actualidad, de ciertas normas transitorias, cuya transitoriedad ya es casi permanente. Queremos insistir en estos dos aspectos en forma separada.

A. *La permanencia del carácter programático de ciertas normas constitucionales*

Si analizamos la Constitución de 1961, veintiún años después de su vigencia, encontramos, en efecto, que muchas de sus regulaciones continúan siendo normas programáticas que aún no han sido ejecutadas. Dentro de las más importantes lagunas de la ejecución constitucional, se destacan, en efecto, las siguientes:

a. *La ordenación del Area Metropolitana de Caracas*

La Constitución previó, en su artículo 11, la ordenación del Area Metropolitana de Caracas, anticipándose a lo que sería una realidad incontenible: el crecimiento de la capital de la República. Por supuesto,

los problemas de Caracas no sólo son de orden legal, pero todos los otros problemas sólo podrán ser atacados y eventualmente solucionados, si se establece una única autoridad para toda el Area Metropolitana, es decir, un gobierno y administración para todo el territorio del Departamento Libertador del Distrito Federal, y del Distrito Sucre y del Distrito Guai-caipuro del Estado Miranda y la previsión además, de un ordenamiento político nuevo de la Región Capital, que comprenda, además del área metropolitana, al litoral central, a las jurisdicciones de Barlovento y a las de los actuales Distritos del Area de los Valles del Tuy y del Valle de Guarenas-Guatire. Sin esa ordenación institucional, nuestra gran ciudad seguirá viendo agravarse su caos de crecimiento. Esta ordenación del Area Metropolitana de Caracas, por supuesto, exigirá la reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal, la cual, si bien es de 1936, sus regulaciones básicas datan del esquema de 1864, y de la Ley Orgánica de Régimen Municipal; y la reformulación del sistema de gobierno local, particularmente en lo que concierne al Litoral Central.

b. *Las obligaciones a los particulares en virtud de la solidaridad social*

En segundo lugar, la Constitución de 1961 consagró en su artículo 57, una de las normas de mayor alcance programático, al establecer que sin perjuicio de las obligaciones que corresponden al Estado en cuanto a asistencia, educación y bienestar del pueblo, la Ley puede establecer obligaciones en estas áreas a los particulares, derivadas de la solidaridad social. Un cuerpo de reformas legislativas en este campo, conscientemente estructuradas, pueden comenzar a superar el esquema paternalista del Estado, y a hacer participar, a quienes tienen capacidad, en la solución de los problemas sociales de nuestro país. Un servicio obligatorio de carácter profesional en la educación y en la salud, así como en el campo técnico, es lo menos que puede establecerse para quienes se benefician de la acción del Estado. Tenemos que movilizar a la población y al país, para que participen en la solución de nuestros problemas, pues aun cuando nos hayamos olvidado, el país es, efectivamente, de todos.

c. *La protección frente a la libertad de información*

En tercer lugar, la Constitución consagra en su artículo 66 la libertad de expresión del pensamiento, sin censura previa, lo cual es una

de las garantías fundamentales de nuestra vida democrática. Sin embargo, esa libertad, como todas, tiene una doble cara: su ejercicio pleno por algunos, que son los menos, puede ocasionar y ocasiona, sin duda, perjuicios a otros, que a veces son la mayoría. Todos los derechos constitucionales, conforme al artículo 43, tienen que tener como limitaciones, el derecho de los demás y el orden público y social. Sin embargo, la libertad de información a través de la prensa, radio, cine y televisión, no tiene límites en nuestro país. Se dice lo que se quiere y se perjudica a quien sea, sin que nada pase. No se trata, por supuesto, de limitar o censurar el derecho a informar; de lo que se trata es de responsabilizar a quien informa, de lo que diga. Insistimos, que se informe lo que se quiera, pero que se responsabilice efectivamente a quien informa, de lo que diga, protegiéndose a quien se lesiona por informaciones falsas. La democracia no es completa si no se garantiza el derecho a ser informado y a reclamar contra las informaciones falsas y difamantes. Una normativa de este tipo, podría detener la progresión hacia una dictadura de los medios de comunicación, que amenaza todo nuestro sistema de libertades.

d. *La garantía del acceso a la justicia*

En cuarto lugar, y conforme al Estado de Derecho que regula la Constitución, el artículo 68 garantiza el derecho de todos a utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses. Sin embargo, esta garantía es sólo de carácter formal y relativa. La justicia en Venezuela tiene que ser democratizada para que realmente, todos, puedan tener acceso a ella: en la actualidad, sólo muy pocos pueden acceder a los Tribunales, pues lo lento y complicado de cualquier procedimiento judicial, cuyas normas datan de principios de siglo, hacen casi imposible sostener cualquier juicio, el cual siempre dura años. No se trata sólo de establecer, como dice la Constitución, el ejercicio del derecho de acceder a la justicia a quienes no dispongan de medios suficientes, sino de prever simplificaciones procesales que permita impartir justicia en forma rápida. No olvidemos que así como hay políticos que entienden la política y el gobierno como el arte de hablar, hay abogados que sólo conciben la profesión, como el arte de la dilación y de la complicación. El Congreso está en la obligación, si no quiere que colapse todo el sistema judicial, de regular los procedimientos, agilizándolos y simplificándolos.

e. *La protección de las comunidades indígenas*

En quinto lugar, conforme se establece en el artículo 77 de la Constitución, el Congreso deberá regular el régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la Nación. Nuestro país, que tiene una envidiable homogeneidad social comparativamente hablando respecto de toda América Latina, no puede olvidarse de nuestras minorías representadas por estas comunidades, impunemente explotadas y absurdamente reguladas aún, por una Ley de Misiones inspiradas en normas coloniales.

f. *La extensión de la seguridad social*

En sexto lugar, conforme a lo establecido en el artículo 94, el legislador deberá desarrollar en forma progresiva y efectiva un sistema general de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra los infortunios laborales y personales y a garantizar la asistencia social a quienes carezcan de medios económicos. La inejecución constitucional de esta normativa ha provocado un panorama desolador en nuestro país: los gremios, como grupos de presión, han venido minando y apoderándose de estructuras estatales, obteniendo beneficios sociales algunas veces exorbitantes, llevando a la ineficiencia, cuando no a la quiebra, muchas instituciones; y ello, en contraste con la indigencia asistencial en la cual está la mayoría del país, donde enfermarse es la mayor tragedia que pueda ocurrirle a cualquier mortal.

g. *La regulación de la promoción industrial*

En séptimo lugar, los artículos 95 y 98 de la Constitución, dentro del sistema de economía mixta que establece, prevén un papel decisivo del Estado en la promoción del desarrollo económico y la diversificación de la producción, prescribiendo la posibilidad de planificar, racionalizar y fomentar la producción. El Legislador, sin embargo, nada ha hecho en este campo. Desde 1939 ha estado suspendida la garantía económica, la cual fue ratificada por el Congreso en 1961. Así, el órgano legislativo, irresponsablemente compartió sus competencias, abriéndole un campo ilimitado de regulación industrial al Poder Ejecutivo, quien lo ha ejercido mediante Decretos-Leyes, de cuyo contenido ni siquiera está

enterado el Congreso. Una Ley de industrias o de promoción industrial, por ello, es la única vía para un restablecimiento posterior de la libertad económica. Las regulaciones ejecutivas de los últimos 21 años en este campo, son de tal magnitud, que hacen imposible en la actualidad, la derogación del decreto de restricción de la libertad económica del 23 de enero de 1961, el cual cumple, al igual que la Constitución, los mismos años de vigencia en la Venezuela democrática.

h. La regulación de los transportes terrestres

En un país cuya economía contemporánea se montó sobre una red otrora excepcional de comunicación y transportes terrestres, carece aún de un ordenamiento jurídico que los regule. Una Ley de vialidad y transportes terrestres, conforme a la orientación que establecen los artículos 104 y 136, ordinales 20 y 21, sobre todo cuando estamos proyectando una red ferrocarrilera nacional y sistemas de transporte rápido urbano, resulta indispensable para garantizar un adecuado servicio al público y una protección sensata frente a su uso irracional.

i. La regulación del sistema de policías

De acuerdo a los artículos 17, ordinal 5º, 134 y 136, ordinal 5º, la competencia estatal en materia de policía está regulada en la Constitución, como una competencia concurrente, en la cual intervienen los niveles nacional, estatal y municipal. El órgano legislativo ha sido incapaz, hasta el presente, de dictar un ordenamiento nacional de regulación y coordinación policial, instrumento esencial, no sólo para asegurar la existencia de un aparato institucional destinado a garantizar la seguridad personal y material de los venezolanos, sino para garantizar también, los derechos individuales, frente a la acción de los cuerpos policiales. La imprecisión y superposición de los organismos policiales de la actualidad está exigiendo esta regulación indispensable para una completa ejecución del texto constitucional.

j. La regulación de las obras públicas nacionales

Dentro de las actividades de fomento que corresponden al Estado, sin duda, una de las más importantes y de mayor tradición es la de la

construcción de la infraestructura física del país, regulada en el artículo 136, ordinal 15, de la Constitución. Desde la época guzmancista, el Estado se ha caracterizado por ser un Estado constructor. Sin embargo, las obras públicas nacionales carecen de una regulación que modernice su utilización y que asegure su mantenimiento y protección. El viejo Decreto reglamentario de las Obras Públicas Nacionales de 1909, requiere urgentemente de una sustitución por un texto legislativo que ordene y racionalice en beneficio de todos, esta actividad fundamental del Estado.

k. *La regulación del ordenamiento urbano*

Por otra parte, a pesar de que nuestro país contemporáneo se caracteriza por ser un país urbanizado y en continuo proceso de urbanización, las Cámaras Legislativas también han sido incapaces de dictar una regulación sobre el desarrollo urbano que racionalice y ordene las competencias concurrentes que en esta materia tienen los niveles nacional y municipal, conforme a lo establecido en los artículos 136, ordinal 14 y 30 de la Constitución. El desarrollo urbanístico del país requiere urgentemente, de este texto legislativo, que se anticipe al caos urbanístico que está a punto de aniquilar la posible vida racional en las grandes, pequeñas y nuevas ciudades del país. Un país urbano, sin adecuada regulación que ordene su crecimiento urbanístico, es un país desordenado y anárquico que conspirará, citadinamente, contra una estabilidad que no garantiza la alegría de vivir en las ciudades, y que más bien convierte dicha vida, en una pesadilla.

1. *La regulación nacional de las aguas*

Otra de las regulaciones inexistentes y que hacen de nuestra Constitución un texto inejecutado, sin duda, es la regulación de las aguas que orientan los artículos 136, ordinal 10 y 106 de la Constitución. No creemos que sea necesario insistir en la importancia de los recursos hidráulicos, no sólo para el desarrollo del país, sino para la vida humana. Sin embargo, Venezuela aún carece de un cuerpo normativo que regule el racional aprovechamiento de las aguas, así como los poderes de una administración única de las aguas, que aún está por estructurarse. La carencia legislativa en este campo, ponen una vez más sobre los hombros del Congreso, la responsabilidad por los desastres futuros que dicha ausencia legislativa pueda causar al país.

m. *La regulación del patrimonio del Estado*

Una de las consecuencias de la explotación petrolera y de la enorme riqueza que ha recibido el Estado venezolano durante más de medio siglo, ha sido el olvido de la protección y mantenimiento de su propio patrimonio. El Estado venezolano, ciertamente, no sabe lo que tiene ni en bienes inmuebles ni en obras ni en patrimonio artístico y cultural. Una legislación sobre el patrimonio nacional resulta indispensable para comenzar a poner orden en la Administración de un Estado despilfarrador y descuidado, que no sabe lo que posee. Este aspecto de la Hacienda Pública Nacional que define indirectamente el artículo 234 de la Constitución y que regula insuficientemente el artículo 136, ordinal 10 de dicho texto, también exige del Congreso el cumplimiento de su obligación legislativa.

n. *La regulación de la administración descentralizada*

Por último otra de las áreas que evidencian una inejecución de la Constitución, es la regulación orgánica de los entes descentralizados que integran la Administración Nacional, prevista en el artículo 230 de la Constitución. En la actualidad, más del 70% del gasto público consolidado del país se eroga a través de institutos autónomos y empresas del Estado, y sin embargo, no existe aún un cuerpo normativo que regule lo que hoy es la parte más importante de nuestra Administración Pública. Esta seguirá siendo irracional en algunas gestiones y despilfarradora en otras, mientras el Congreso no dicte este cuerpo normativo de primera importancia para la reforma de nuestra Administración Pública.

B. *La supervivencia de Disposiciones Transitorias*

Pero la inejecución de la normativa constitucional no sólo está en la ausencia de regulaciones legislativas por el Congreso de las normas programáticas que estableció el texto constitucional de 1961, sino por la supervivencia, por esa misma carencia legislativa, de normas transitorias que hacen nugatorias o deficientes, tanto el ejercicio de derechos por los particulares como de poderes por los órganos del Estado. En efecto, aún permanecen vigentes, 21 años después, las disposiciones Transitorias Tercera, Cuarta, Quinta, Sexta y Décima de la Constitución.

a. *La regulación de la nacionalidad*

Las Disposiciones Transitorias Tercera y Cuarta de la Constitución, inciden sobre aspectos sustanciales relativos a la adquisición y pérdida de la nacionalidad venezolana, reguladas en los artículos 36 y 39. Por otra parte, el propio artículo 42 exhorta al Congreso a dictar una ley que regule todos los aspectos relativos a la nacionalidad, los cuales aún no se han regulado, permaneciendo en vigencia, transitoriamente el régimen de 1955. El Congreso tiene la obligación ineludible de dictar este cuerpo normativo, antes de estar pensando en una Enmienda Constitucional relativa a los derechos políticos de los naturalizados. Antes que esto, los venezolanos por naturalización requieren de las garantías imprescindibles respecto de la revocación de la naturalización, que la Disposición Transitoria Cuarta les cercena.

b. *La regulación del amparo y de las limitaciones a la libertad personal*

La Constitución de 1961 estableció acertadamente, como garantía de los habitantes del país, el que los Tribunales los ampararían en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece. Sin embargo, el texto del artículo 49 se redactó en forma programática, al preverse que ese amparo se haría "en conformidad con la ley". Como la Ley de Amparo aún no ha sido dictada, esta garantía es una ilusión que el Congreso está en la obligación de hacer realidad.

La Disposición Transitoria Quinta de la Constitución, que sólo regula el amparo a la libertad personal, deberá integrar esta regulación, así como la prevista en la Disposición Transitoria Sexta sobre detenciones preventivas, en un texto orgánico regulador del amparo de todos los derechos y garantías constitucionales, además del de la libertad personal.

c. *La regulación de los poderes de investigación del Congreso*

Por último, y como un medio jurídico específico destinado a regular y hacer efectivo el poder del Congreso de controlar a la Administración Pública, establecido en el artículo 160 de la Constitución, debe dictarse una ley que sustituya lo establecido en la Disposición Transi-

toria Décima de la Constitución y regule la efectividad de las medidas de control e investigación de las Cámaras Legislativas.

2. *La ejecución inadecuada de la Constitución*

Pero los defectos en la ejecución de la Constitución en estas dos últimas décadas, no sólo resultan de una inejecución de diversos aspectos del texto constitucional, sino de una ejecución inadecuada del mismo, realizada por las Cámaras Legislativas. En efecto, a la carencia legislativa reseñada anteriormente, se une la emisión de una legislación en ciertos aspectos fundamentales, inadecuada e incompleta. Veamos sólo dos ejemplos.

A. *La inadecuada regulación del Régimen Municipal*

La Constitución de 1961 estableció, en sus artículos 25 a 34, una excelente normativa general sobre el régimen municipal venezolano, que permitía la realización, por vía legislativa, de una reforma sustancial del gobierno local. Entre las innovaciones que trajo el texto constitucional y que deben destacarse, está la configuración, por primera vez desde antes de 1925, del Municipio como unidad política, primaria y autónoma, en sustitución del Distrito; la posibilidad del establecimiento de regímenes diferentes de organización, gobierno y administración municipal, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico y situación geográfica de los entes locales; y la previsión del Municipio como entidad política recipiendaria de competencias nacionales que pueden ser descentralizadas hacia ese nivel.

Estas normas y otros artículos de la Constitución, fueron pospuestos en su vigencia por la Disposición Transitoria Primera de dicho texto. El país esperó así, por años, la ansiada Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, la cual, sin embargo, no innovó casi nada y dejando a salvo algunos aspectos formales y otros sustanciales como los de participación de la comunidad en la vida política local, lo que hizo fue consolidar el régimen municipal anterior a la vigencia de la Constitución, hizo nugatorias sus innovaciones fundamentales, y materialmente, eliminó la concepción del Municipio como la unidad política, primaria y autónoma dentro de la organización nacional a la cual alude el artículo 25 de la Constitución.

Por otra parte, a esta ejecución inadecuada de la Constitución, se une la inexecución de ciertos textos constitucionales, y entre ellos, el contenido en el artículo 137, pues en 21 años aún no se ha dictado ley alguna que descentralice competencias nacionales hacia los entes locales, habiéndose producido, al contrario, un esfuerzo centralizador inconveniente, como el que sucedió con el servicio de Aseo Urbano en el Area Metropolitana de Caracas. Frente a la ineficiencia estructural local en la prestación del servicio, el Congreso acudió a la vía fácil: centralizar, en lugar de reformar el régimen del Area Metropolitana de Caracas.

B. *La inadecuada regulación de la jurisdicción contencioso-administrativa*

Por otra parte, una de las grandes innovaciones de la Constitución de 1961, fue el establecimiento en su artículo 206, de la normativa básica de la jurisdicción contencioso-administrativa, es decir, de la garantía jurídica para los particulares de defensa frente a las ilegalidades y arbitrariedades del Estado, como resultado del establecimiento del Estado de Derecho. Quince años después de la vigencia de la Constitución, y a pesar de la encomiable labor que desarrolló la Corte Suprema de Justicia en la integración del derecho relativo a lo contencioso-administrativo, el Congreso reguló en forma inadecuada el procedimiento en una ley que no está destinada a ello: la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976. En ella, un poco para suplir la deficiencia legislativa que se veía venir hacia el futuro, se incorporaron normas relativas al procedimiento contencioso-administrativo, con muchos elementos confusos. El Congreso, estimamos, sigue con la obligación de dictar una Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la cual no sólo corresponde a la Corte Suprema de Justicia, para lo cual tiene ya un buen punto de partida: las normas de la referida Ley Orgánica, que recogieron la larga tradición jurisprudencial de la Corte Suprema.

III. LAS EXIGENCIAS DE MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES

Con todo y ser la Constitución de 1961 un excelente texto constitucional, el transcurso de dos décadas desde el momento en el cual entró en vigencia, comienzan a poner de manifiesto diversas exigencias de modificación las cuales, sin necesidad de acudir a la reforma general

previstas en su artículo 246, pueden ser objeto de enmiendas, conforme a lo previsto en el artículo 245 del texto.

En nuestro criterio, la gran modificación que requiere el texto constitucional, radica en la organización del Estado Venezolano para descentralizarlo, y a ello queremos dedicar algunos comentarios. Antes, sin embargo, queremos hacer una breve referencia a las enmiendas sancionadas y propuestas hasta 1982, a la Constitución, y su significado.

1. *Las Enmiendas a la Constitución*

A. *La Enmienda Constitucional N° 1 de 1973*

Con fecha 11 de mayo de 1973 se promulgó la Enmienda N° 1 de la Constitución, la cual estableció una causal de inelegibilidad para Presidente de la República, Senador o Diputado al Congreso Nacional y para Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, a quienes hubieran sido condenados a pena de presidio o prisión superior a tres años, por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas o con ocasión de éstas. Si bien la norma es saludable desde el punto de vista de la moralidad institucional, la tal Enmienda N° 1 fue motivada por una razón circunstancial electorera: evitar que un sujeto, ex-dictador, condenado por delitos de ese tipo pudiera ser candidato a algún cargo electivo en las elecciones generales de 1973, tal y como aparentemente podía suceder. Las enmiendas constitucionales son, en nuestro criterio, algo muy serio que no pueden ligarse a meras circunstancias y menos a temores de esa naturaleza. Si el supuesto que se quería evitar podía darse, la solución al mal había que buscarlo en otros aspectos del proceso político que debían corregirse, y no en modificar circunstancialmente la Constitución.

B. *El proyecto de Enmienda N° 2 de 1977*

En noviembre de 1977 se presentó al Congreso, por un grupo de parlamentarios, el proyecto de lo que se denominó Enmienda N° 2 de la Constitución. Tres aspectos buscaba enmendar ese proyecto del texto constitucional. El primero, buscaba establecer la equiparación, en cuanto a los derechos políticos, de los venezolanos por naturalización con los venezolanos por nacimiento, con algunas excepciones relativas a altos

cargos nacionales. Esta enmienda afectaba los artículos 149, 152, 195, 201, 213, 219 y 237 de la Constitución.

El segundo aspecto del Proyecto de Enmienda buscaba permitir sesionar a las Cámaras Legislativas y sus Comisiones con un número de miembros menor a la mayoría absoluta de los que la componían. Esta Enmienda afectaba el artículo 156 del texto constitucional.

El tercer aspecto del Proyecto de Enmienda buscaba permitir que el Congreso pudiera acordar medidas para garantizar el normal funcionamiento de los Concejos Municipales, conforme a una ley que debía dictarse. Esta Enmienda afectaba el artículo 29 de la Constitución.

Este Proyecto, lamentablemente, también estaba motivado por razones circunstanciales. El primer aspecto, el más debatido y controvertido, y el que provocó que la misma no fuese discutida, tenía claros objetivos electoreros, en víspera de las elecciones generales de 1978. El Proyecto de Enmienda se estimó, por la opinión política, como un instrumento para la atracción del voto de amplísimos sectores del país, integrados por venezolanos por naturalización, que han contribuido enormemente al desarrollo de nuestra Nación. Sin embargo, cierto es que las ocho restricciones constitucionales que existen respecto de los derechos políticos de los mismos, en relación a ciertos cargos públicos que se reservan a los venezolanos por nacimiento, constituyen una restricción razonable en nuestro ordenamiento constitucional, que no afectan el aporte esencial que aquellos han dado al país. Por ello no parecería ni parece necesario dicha enmienda.

En relación al segundo aspecto del Proyecto de Enmienda, sin duda, buscaba superar los problemas derivados del ausentismo parlamentario, estableciendo un quórum de sesión menor a la mayoría absoluta. Esta enmienda, así sola, realmente era inconveniente: de nuevo, no atacaba el mal en su raíz, que podía ser remediado con regulaciones de disciplina interna, y escogía el camino más fácil, que institucionalizaría el ausentismo.

En cuanto al tercer aspecto del Proyecto de Enmienda, que limitaba la autonomía municipal, de nuevo el Congreso se dejó guiar por circunstancias. Las graves irregularidades de funcionamiento que afectaban al Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, y que exigían una reforma profunda del régimen local, se pretendían corregir al establecerse poderes de intervención del Congreso, atentatorias contra la

autonomía municipal. El mal, de nuevo, no se atacaba en su sustancia y se escogía el camino más fácil: la intervención centralizante del régimen local.

Afortunadamente el Proyecto de Enmienda ni llegó a discutirse en el Congreso, habiéndose centrado la discusión pública y política, solamente en el primero de los aspectos que contenía.

C. *El Proyecto de Enmienda N° 2 de 1980*

En octubre de 1980 fue aprobado en primera discusión por el Senado, un nuevo Proyecto de Enmienda N° 2, esta vez sin el artículo relativo a los derechos políticos de los venezolanos por naturalización, el cual abarcó varios aspectos.

En primer lugar, estableció de nuevo la posibilidad de que el Congreso acordara en casos graves, medidas para garantizar el normal funcionamiento de los Concejos Municipales, en forma similar al Proyecto de 1977. Sin embargo, la limitación a la autonomía municipal y la Enmienda proyectada al artículo 29 de la Constitución, esta vez era más grave, pues permitía la destitución de concejales y su sustitución por otros, para lo cual una ley debía dictarse. Esta proyectada Enmienda, lo seguimos sosteniendo, era un soberano disparate pues, por una parte, ignoraba que ya el Congreso, en 1978, había aprobado la comentada Ley Orgánica de Régimen Municipal que prevé la pérdida de investidura de concejales en ciertas circunstancias graves, y por otra parte, seguía sin resolver el problema de fondo: la reforma del régimen local, aún no realizada. El Senado, sin embargo, parecía preferir el camino fácil, antes que el arduo de pensar en reformar el Municipio.

El segundo aspecto del Proyecto de Enmienda se refería a la elección de los miembros de los Concejos Municipales, al establecer que para la misma podría adoptarse un sistema electoral especial y distinto del que rige para las elecciones de Senadores, Diputados y miembros de las Asambleas Legislativas. Agregaba el Proyecto, que para las elecciones de los Diputados a las Asambleas Legislativas, también podría acordarse un sistema especial, semejante o diferente del que se disponga para las elecciones de concejales. Hemos sostenido en diversas oportunidades que la elección de los concejales podría realizarse por el sistema uninominal o cualquier otro diferente del de la representación proporcional

de las minorías, ya que éste sólo se requiere expresamente en la Constitución, para las elecciones de Senadores y Diputados al Congreso Nacional y Asambleas Legislativas, por lo que para establecer esa elección uninominal de concejales, no es necesario enmendar la Constitución. En este aspecto, la Enmienda proyectada era una enmienda inútil desde el punto de vista formal, aun cuando políticamente tuviera la enorme importancia de constituir una manifestación de voluntad política a favor de la elección uninominal de los concejales. En cuanto al proyecto de Enmienda respecto de la forma de elección de los Diputados a las Asambleas Legislativas, tenía enorme importancia y utilidad, pues era la vía para hacer más representativos esos cuerpos legislativos.

El tercer aspecto del Proyecto de Enmienda abarcaba un aspecto formal del funcionamiento de las Cámaras Legislativas, en el sentido de que las sesiones ordinarias de las Cámaras Legislativas, en el primer año de cada período constitucional, debían comenzar el 23 de enero. Se buscaba así, enmendar el artículo 154 de la Constitución que sitúa dicha fecha el día 2 de marzo. Esta propuesta buscaba acortar el período que transcurre entre la elección presidencial (diciembre) y la toma de posesión del Presidente, dentro de los 10 días siguientes al 2 de marzo del año siguiente (art. 186). Al situarse el inicio de las sesiones ordinarias de la nueva legislatura el 23 de enero, la toma de posesión presidencial se efectuaría dentro de los 10 días siguientes a esa fecha.

El cuarto aspecto del Proyecto de Enmienda repetía la proyectada en 1977, en cuanto a la reducción del quórum para sesionar de las Cámaras Legislativas, para lo cual se exige en la actualidad la mayoría absoluta (art. 156). Damos por repetidas aquí las críticas antes formuladas sobre el ausentismo parlamentario.

El quinto aspecto del Proyecto de Enmienda de 1980 buscaba la creación de una Comisión Legislativa integrada por 23 miembros de ambas Cámaras, a la cual se podía autorizar para discutir y aprobar proyectos de leyes individualmente determinados, los cuales una vez aprobados por dicha Comisión, se debían someter a una sesión conjunta de las Cámaras, para aprobar o rechazar el texto, pudiendo introducirle modificaciones. Este aspecto del Proyecto que buscaba enmendar los artículos 166 a 168 de la Constitución relativos al proceso de formación de las leyes, en realidad, desnaturalizaría el carácter bicameral del parlamento venezolano en la función legislativa, así como el sistema de cuerpos colegiadores que han tenido tradicionalmente las dos Cámaras

Legislativas. Se trata, por otra parte, de un remedio contra la lentitud en la discusión de los proyectos de ley, derivado del ausentismo parlamentario y de la falta de tecnificación de las comisiones parlamentarias. De nuevo, es un proyecto que no resolvía el aspecto sustancial del problema, el trabajo parlamentario, y optaba por la vía fácil: dejar en manos de 15 parlamentarios (es decir, las 2/3 partes de 23 que integran la Comisión Legislativa) el trabajo que debería corresponder a los 250 que conforman las Cámaras Legislativas.

De lo anteriormente señalado, queda evidenciado que ni la Enmienda N° 1 ni los proyectos de Enmienda N° 2 de 1977 y de 1980, salvo por lo que se refiere a la forma de elección de los concejales y diputados a las Asambleas Legislativas, incidían en aspectos fundamentales de la Constitución que sí requerirían de modificaciones, y trataban de resolver problemas de funcionamiento de algunas instituciones políticas, mediante aspectos formales o sin incidir sobre las verdaderas causas de los problemas. Con enmiendas que siguen el camino fácil, sin resolver los problemas de fondo, no se le hace ningún bien a la Constitución, sino que más bien se la desnaturaliza como texto fundamental.

D. *La Enmienda Constitucional N° 2 de 1982*

Durante todo el año 1982, después de haber sido aprobado por el Congreso, la Enmienda Constitucional N° 2 se sometió a la ratificación de las Asambleas Legislativas, las cuales en su mayoría lo hicieron, por lo cual seguramente entrará en vigencia en 1983. Esta nueva y última versión de la Enmienda N° 2 siguió la orientación del Proyecto de Enmienda N° 2 de 1980, antes comentado, pero con las siguientes modificaciones.

En primer lugar, la Enmienda de 1982 eliminó la norma que proyectaba permitir la intervención de Municipios por el Congreso, y que se configuraba como un atentado a la autonomía municipal. Las críticas que en su oportunidad se formularon al proyecto, sin duda, surtieron su efecto disuasivo.

En segundo lugar, la Enmienda N° 2 de 1982 contiene una nueva norma y es la contenida en su artículo 2°, según el cual se atribuye al Poder Nacional la regulación, por Ley Orgánica, de los beneficios de jubilación o de pensión, no sólo para los funcionarios o empleados pú-

blicos nacionales de la Administración Central o Descentralizada, sino para los empleados de los Estados y Municipios. Aun cuando, sin duda, es una norma centralista, tiene por objeto evitar las deficiencias observadas en las legislaciones estatales y municipales relativas a jubilaciones prematuras y no justificadas.

En tercer lugar, el artículo 7º de la Enmienda de 1982 busca hacer participar al Congreso en el proceso de planificación económica y social, al obligar al Ejecutivo Nacional, en el transcurso del primer año de cada período constitucional, a presentar para su aprobación, por las Cámaras Legislativas en sesión conjunta, las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Esta Enmienda realmente es importante, pues no sólo constitucionaliza la planificación quinquenal, sino que contribuirá a ordenar el proceso económico del sector público, tanto por parte del Congreso como del Ejecutivo, particularmente en la elaboración y ejecución presupuestaria que deberá someterse al plan quinquenal.

2. *La modificación constitucional necesaria: la descentralización política del Estado*

Frente a todas estas proyectadas enmiendas a la Constitución, asombra constatar la ausencia de meditación en el Congreso y en los medios políticos, sobre la organización del Estado Venezolano, transcurridos ya veinte años de la Constitución que le da forma.

En efecto, hemos dicho que la Constitución ha surtido dos de sus efectos fundamentales: ha consolidado el sistema democrático, que debe perfeccionarse, y ha consolidado, también, el sistema de partidos, como instrumentos para la conducción política del país. Pero ¿qué tipo de Estado se ha consolidado en virtud de la Constitución? ¿Cuáles son sus características formales y sus realidades? ¿Cómo se ha desarrollado la vida político-institucional del país dentro del Estado que se ha consolidado en los últimos años?

Meditar sobre la forma del Estado Venezolano, inevitablemente implica plantearse el principal problema del sistema político-administrativo del país, el centralismo, y la necesidad de su transformación.

A. *La centralización política y administrativa del Estado Venezolano*

a. *La contradicción de la Federación Centralizada*

En efecto, el Estado Venezolano contemporáneo es un Estado centralista y centralizador, consolidado al amparo del texto constitucional de 1961, el cual sin duda, también es una Constitución centralista. Puede decirse, sin duda, que la Constitución de 1961 puso fin a la Federación cuya sentencia de muerte, se pronunció a partir de 1945.

Y por supuesto, al hablar de Federación, debemos aclarar el contenido de este término político-estatal, tan lleno aún de confusiones en muchas esclarecidas mentalidades contemporáneas. Ciertamente que la Federación está íntimamente ligada a nuestra historia, como realidad política: se instauró en la Primera República en 1811; acompañó el nacimiento de la Venezuela separada de la Gran Colombia de 1830 a 1857; en su nombre se libraron las guerras federales y guió la estructuración de la forma de Estado a los vencedores, en 1864; sirvió, durante la segunda mitad del siglo pasado, para consolidar el poder de los caudillos, y durante la primera mitad de este siglo, para liquidarlos. Y cuando se integró el país en todos los órdenes, fue relegada progresivamente. Hablar de Federación, por tanto, provoca la evocación de tantas etapas de nuestra historia, a las cuales ha estado ligada, que exige una elemental aclaratoria de lo que este término significa, sobre todo cuando el propio texto constitucional vigente declara solemnemente en su artículo 2º, que el Estado Venezolano es un Estado Federal.

Federación, en efecto, es una forma de Estado descentralizado, contraria a la del Estado Unitario, y que reconoce la existencia de entidades políticas territoriales, con potestades políticas autónomas, reflejadas, básicamente en la elección de sus autoridades, y en la existencia, en ellas, de potestades públicas diversas: potestades legislativas, tributarias, administrativas y financieras autónomas. Así, un Estado será Federal si está descentralizado político-territorialmente, y será unitario si carece de entidades políticas autónomas en su territorio a niveles superiores a los municipales.

Teniendo en cuenta esto, sin duda, la forma del Estado Venezolano consagrada en la Constitución es absolutamente contradictoria: nuestra Federación es centralizada lo que conduce a la estructuración de un Esta-

do centralizado con membrete federal. Esta contradicción, ha provocado reacciones violentas en los estudiosos de nuestras estructuras políticas: unos, acordándose de las anécdotas históricas, propugnan la eliminación de todo vestigio federal de nuestras instituciones, y que el Estado debe centralizarse totalmente; y otros, al contrario, propugnamos la descentralización política del Estado, como única vía futura, para el logro del desarrollo político del país. Parecería mentira, pero ciento cincuenta años después de la discusión centralismo-federación que signó el nacimiento de la República, el problema sigue planteado, pero por supuesto, con contenido diferente.

Queremos insistir en los efectos de la centralización político-administrativa de las instituciones venezolanas y sus efectos, para plantear una de las transformaciones que, en nuestro criterio, está exigiendo el texto constitucional.

b. *La centralización política*

En efecto, el Estado Venezolano, ante todo, es un Estado centralizado, donde el poder político, jurídico, financiero, tributario, normativo administrativo, básicamente reposa en las instituciones políticas nacionales: el Congreso y el Poder Ejecutivo. El país, fuera de la sede de los poderes nacionales, existe con dificultad. La vida política de nuestras provincias es inocua e inútil: no sirve para nada, salvo para la supervivencia de los líderes políticos locales, los cuales, en general, tienen una sola mira: Caracas. El interior, políticamente, no atrae; al contrario espanta y sólo hombres con espíritu de conquista o en el otro extremo, de conformismo, se aventura a vivir la política interiorana.

El constitucionalismo venezolano de las últimas décadas, por otra parte, ha centralizado al Estado a costa de las regiones: las divisiones político-territoriales, los Estados de nuestra Federación, han sido vaciados de contenido al quitársele sucesivamente, sus competencias. ¿De qué sirve, entonces, una Asamblea Legislativa, si no tiene materia sobre la cual legislar, y de qué sirve un Gobernador, salvo de ser agente del poder central, si no tiene materia propia, estatal, para administrar y gobernar? El Gobernador, por tanto, en general, gobierna materias prestadas por el poder central, que las Asambleas Legislativas no controlan; y éstas legislan sobre aspectos formales, que no tienen nada que ver con el desarrollo económico, social y físico de los Estados.

Por otra parte, a pesar de la competencia residual de los Estados, éstos no tienen recursos tributarios propios. Sus recursos financieros son dados por el Poder Nacional, y como el situado constitucional aumentó, al aumentar los ingresos ordinarios nacionales, el Estado centralista controló aún más la disposición de dichos ingresos estatales, para lo cual dictó una de las leyes más centralizadoras de los últimos años: la Ley de coordinación de la inversión del situado constitucional, con los planes desarrollados por el Poder Nacional, con la cual se ha lesionado la poca autonomía que la Constitución consagra a favor de los Estados.

De resultados de este panorama, los Estados, hasta comienzos de la década de los cuarenta todavía instrumentos de una descentralización tímida del Estado, en los últimos cuarenta y cinco años han pasado a ser demarcaciones sin importancia para el aparato político-nacional, como resultado de la centralización política del Estado.

c. *La centralización administrativa*

Pero a la centralización política se agrega una agobiante centralización administrativa que está conspirando contra el propio Estado, por la ineficacia de su actuación y por la ineffectividad de sus acciones. La Administración Pública venezolana sufre hoy del peor mal de las instituciones administrativas del mundo contemporáneo: la centralización.

Un pequeño país rural, con sus pretensiones políticas democráticas, como la Venezuela de hace cuarenta años, todavía podía ser administrada en forma centralizada. Sin embargo, la Venezuela contemporánea, con todas sus complicaciones, sencillamente, es imposible que sea administrada, toda, desde Caracas. Hemos llegado, administrativamente hablando, al absurdo de llegar a centralizar todo en nuestro país: los servicios educativos, los servicios de atención médica, la regulación del tránsito, la planificación urbana, el abastecimiento de poblaciones, para sólo citar algunos ejemplos. Todo se pretende administrar desde Caracas, y ello a lo que ha conducido es, además de a la ineficiencia e ineffectividad de la acción nacional, a crear monstruosos aparatos burocráticos que están actuando como el "catoblepas", aquel animal tan estúpido que se comía a sí mismo, y a aniquilar toda posibilidad de desarrollo administrativo en las regiones del país. En la mentalidad simple de los burócratas nacionales, surge entonces la excusa tonta para no descentralizar: como no existe capacidad administrativa en la provincia, no se puede

transferir poderes de administración a las regiones. Sin embargo, no captan el círculo vicioso que se ha armado, y que es necesario romper: no hay capacidad administrativa en las regiones, precisamente porque no se descentraliza. Y frente a la centralización administrativa nacional, algunos pretenden que existen mecanismos de descentralización efectivos, cuando se crean las Corporaciones de Desarrollo Regional, no percatándose que, en realidad, estos son instrumentos del Poder Nacional, que conducen a una mayor centralización administrativa, pues en su conducción no participan las administraciones ni los gobiernos estatales. Es más, la experiencia ha demostrado en las regiones en las cuales existen estas corporaciones, que han actuado de espaldas e ignorando a los Gobernadores de los Estados.

En el campo administrativo, por otra parte, debe insistirse en el efecto centralizador de la mencionada Ley de coordinación del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional. En la práctica, lejos de ser una ley que haya conducido a la coordinación, lo que ha provocado es a la imposición, a los Estados, de la voluntad administrativa nacional. Los Estados, en realidad, no participan en la elaboración de los programas a coordinarse, sino que bien es sabido cómo les son impuestos a los Gobernadores y a las Asambleas Legislativas.

Todo este panorama centralizador, política y administrativamente hablando, el cual se ha desarrollado bajo el marco del texto constitucional de 1961, como resultado, ha provocado en estos últimos veintiún años, la asfixia del interior del país. Insistimos, la administración regional no existe, lo que hay son tentáculos nacionales que penetran en los Estados, y la política estatal, si bien existe, no tiene materia ni sustancia sobre la cual actuar y moldear.

Estimamos, por tanto, que estabilizado el Estado Nacional como resultado de la aplicación de la Constitución de 1961 durante las últimas dos décadas, ha llegado el momento de confiar más en el conjunto de regiones y Estados del país, para la atención de sus propios asuntos, transfiriéndoles competencias y poderes, para lo cual debe descentralizarse, política y administrativamente hablando, el Estado venezolano. En esta descentralización necesaria es donde se sitúa el nuevo federalismo que debe desarrollarse en el país, y que se ha venido propugnando en los últimos años.

B. *El Nuevo Federalismo: la descentralización político-administrativa del país*

En efecto, hablar de descentralización política, es hablar de un movimiento contemporáneo que ha tocado a casi todos los Estados del globo. El Estado Nacional, con su centralismo político y su Administración napoleónica que se consolidó en todos los Estados Unitarios durante el siglo pasado, está abriendo paso a un nuevo tipo de Estado descentralizado, que comienza a adoptar los más variados nombres. Ciertamente, la Federación no es precisamente una fórmula nueva de descentralización, pero lo cierto es que si ella existe, así sea en el papel, como en Venezuela, no tiene sentido buscar otras formas de descentralización política autonómica, que comienzan a evidenciarse como nuevas formas de federalismo.

Por ello, insistimos en partir de la fórmula federal para propugnar la descentralización político-administrativa del Estado, para lo cual, la Federación debe revitalizarse.

Esta revitalización, por supuesto, puede comenzar dentro de los limitados marcos de la Constitución vigente, a nivel de los propios Estados, dada la inacción y oposición en ciertos casos, de ciertos niveles nacionales a quienes les aterra perder algo de su órbita de poder, transfiriéndolo a las entidades estatales. Allí está el ejemplo de las reformas constitucionales de los últimos años de los Estados Yaracuy y Aragua, las cuales han iniciado un proceso difícil, pero esperanzador, por reforzar las estructuras estatales, contando con la lamentable oposición abierta o subterránea del poder central.

Pero una efectiva descentralización política administrativa del Estado venezolano, sin duda, requiere de una modificación constitucional que reformule el esquema de nuestra forma de Estado y establezca un Estado descentralizado, tomando como base la Federación.

Esta modificación constitucional debería hacer de los Estados, sea que éstos conserven en el futuro el actual ámbito territorial que tienen o éste sea modificado, auténticas entidades políticas autónomas, para lo cual una Enmienda Constitucional tendría que reformular, íntegramente, el sistema de distribución de competencias que los artículos 17, 30 y 136 de la Constitución actualmente atribuyen a los niveles estatales, municipales y nacionales, respectivamente.

La autonomía política, tributaria, financiera y administrativa de los entes territoriales, en cualquier sistema de descentralización político-territorial, está directamente relacionada con el sistema de distribución de competencias que se establezca. La autonomía será inútil e inocua, como en el caso de Venezuela, si no se tiene materia sobre la cual ejercerla: ¿De qué sirve que los Estados tengan autonomía tributaria, si todas las materias imponibles se las ha reservado la Constitución al Poder Nacional o al ámbito local?; ¿De qué sirve que los Estados tengan una autonomía financiera y administrativa, si el crédito público y la inversión del situado constitucional, depende de lo que disponga, centralizadamente, el Poder Nacional?; en fin, ¿Para qué sirve la autonomía política, si el órgano ejecutivo de los Estados no puede elegirse por la comunidad regional, y si bien los Diputados a las Asambleas Legislativas son electos, éstos, en su actividad no tienen, realmente, nada útil que hacer, por la ausencia de competencias estatales y el corto período de sus sesiones?

Frente a este panorama desolador, la Constitución debe ser urgentemente modificada, y por supuesto, sólo dos vías están abiertas para enmendar la estructura organizativa del Estado: terminar de centralizar el Estado, política y administrativamente, eliminando los ribetes federales del Estado Unitario, haciendo desaparecer las Asambleas Legislativas y los Estados mismos, y previendo simplemente demarcaciones administrativas al Estado central, para su eventual descentralización funcional y desconcentración, lo que propugnan muchos; o, en la otra vía, establecer un auténtico sistema de descentralización político-administrativa del Estado, aprovechando la estructura federal que nos pertenece por tradición, para construir el Estado por dentro, revitalizando la política y la administración regional, y establecer un nuevo federalismo.

Transcurridos veintiún años de vigencia de la Constitución, ya no es posible soslayar la discusión sobre centralismo o descentralización, pues la mezcla constitucional está conduciendo al inmovilismo y a la ineficiencia total en el interior del país. Una Enmienda Constitucional debe, sin duda, ser discutida, y esa, antes que cualquier otra, es la planteada para descentralizar al Estado. Por ejemplo, si se refuerzan los poderes de las Asambleas Legislativas, como debe ser, la posible intervención de los Concejos Municipales que perseguía el Proyecto de Enmienda N° 2 de 1980, debía corresponder a dichas Asambleas Legislativas, en cada Estado, y no al Congreso Nacional. Este proyecto, afortunadamente abandonado, sin duda, era una de las excelsas muestras del centralismo que ha minado la mentalidad de algunos de nuestros políticos.

IV. CONCLUSIÓN

En definitiva, estimamos que en la descentralización política y administrativa del Estado venezolano, es que está la clave del funcionamiento adecuado de nuestras instituciones en el futuro, para que sirvan de auténticos instrumentos de desarrollo no sólo económico-social, sino ^{ESTA VÍA, ENTENDEMOS, ES LA QUE RECLAMA EL PAÍS Y LA QUE DEBEN FORZAR LOS PROPIOS ESTADOS, SACANDO FUERZAS POLÍTICAS DE DONDE NO EXISTEN.} El camino han comenzado a trazarlo las autoridades legislativas y ejecutivas del Estado Yaracuy y la autoridad legislativa del Estado Aragua y del Estado Zulia a partir de 1979.

Por supuesto, la descentralización, como alternativa de reestructuración del Estado, no constituye una vía fácil. No sólo exige una gran capacidad de decisión política, sino una labor de investigación y estudio, de la más grande envergadura, muy lejos de toda improvisación. Para ello, el Congreso tiene que comenzar por tomar conciencia de la necesidad de investigación y estudio como parte sustancial de sus tareas parlamentarias. Son conocidas las labores de algunas comisiones parlamentarias inglesas o norteamericanas, para sólo citar dos ejemplos. En este campo de la descentralización, basta con hacer referencia a tres monumentales Informes de Comisiones Oficiales inglesas que permitieron grandes reformas institucionales en Gran Bretaña: la reforma del régimen local del gran Londres; la reforma del régimen local inglés, y el informe sobre la descentralización del Estado o reforma de la Constitución, que aún está por ejecutarse. Estas reformas jamás hubieran sido posibles, ni siquiera en su discusión, sin esta labor previa de investigación y análisis.

Para ello, sin embargo, se requiere un cambio de mentalidad política: el Congreso, en lugar de estar perdiendo el tiempo, léase bien, perdiendo el tiempo, en tantos debates e investigaciones tontas e inútiles, debería comenzar a pensar en la estructuración de unos cuerpos técnicos que asuman la labor de estudio de ciertas reformas y proyectos, con lo cual se evitaría, por otra parte, la improvisación legislativa, tan característica de los últimos años.

Sólo así, el Congreso podrá asumir la enorme tarea que le reclama el país de ejecutar adecuada y completamente la Constitución, y de transformar la estructura organizativa del Estado, para acercarlo más al ciudadano, abriendo campo a uno de los perfeccionamientos que exige nuestra democracia: la participación.

CAPITULO SEGUNDO

EL SISTEMA POLITICO Y SUS PROBLEMAS ACTUALES

El Sistema Político Venezolano, en una forma simplificada, se puede caracterizar por tres elementos, los cuales vale la pena enjuiciar: en primer lugar, por estar establecido sobre un régimen democrático; en segundo lugar, por tener un peculiar sistema de gobierno, que llamaremos el presidencialismo con sujeción parlamentaria; y en tercer lugar, por tener una también peculiar forma de Estado, el de la Federación Centralizada. Estos tres elementos caracterizan nuestro sistema político: el régimen democrático, el sistema de gobierno y la forma de Estado. Queremos analizarlos separadamente para tratar de identificar su realidad y sus problemas actuales.

I. EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y LAS DEFICIENCIAS EN LA REPRESENTATIVIDAD Y PARTICIPACIÓN

En primer lugar, el régimen democrático y las deficiencias que éste tiene en la actualidad, particularmente en el campo de la representatividad y de la participación.

Sin duda, uno de los grandes logros del proceso político venezolano en las últimas dos décadas, ha sido la consolidación del régimen democrático. A esa consolidación se han dedicado los mejores esfuerzos en todos los niveles políticos y administrativos del país. Pensamos que la tarea central que se impusieron los que condujeron al Estado a partir del año 1958, fue consolidar este régimen democrático, y ello fue, sin duda, el reflejo de aquella voluntad política y del pacto político que se consolidó a finales de la década de los años cincuenta. Sin embargo, ya tenemos 24 años de democracia, un período lo suficientemente largo y lo suficientemente estable dentro del proceso político venezolano, como para que podamos analizar detenidamente cuál es la realidad de nuestro

sistema democrático y cuáles son las exigencias que plantea para su perfeccionamiento.

No debemos olvidar que a veces, esta estabilidad nos hace perder un poco el sentido de los períodos históricos. A nuestra democracia siempre la vemos como si fuera muy reciente, cuando en realidad ya tiene un período lo suficientemente largo como para que podamos enjuiciarla y plantear las exigencias de mejoras que requiere.

1. *La democracia política y sus fallas*

Podríamos, así, preguntarnos, ¿qué democracia tiene Venezuela?, o ¿cuáles son las características de nuestro régimen democrático? Básicamente se trata de una democracia política; pero de una democracia política ultradesarrollada en perjuicio de otros aspectos democráticos, y de una democracia que, por concentrarse al aspecto político, se ha distorsionado en otros aspectos.

En efecto, nuestra democracia es, ante todo, una democracia política que como régimen de gobierno ha permitido la elección de los gobernantes y se concreta, en general, en la elección quinquenal de los representantes del pueblo. En esta hemos tenido una envidiable estabilidad en las últimas dos décadas; sin embargo, ese proceso democrático-político estable no ha tenido la misma estabilidad en el campo social y en el campo económico. Todavía seguimos siendo un país rico extremadamente pobre, por los desniveles en la distribución del ingreso. Ello sólo evidencia que esa democracia se quedó sólo en el proceso político y no llegó ni ha llegado, realmente, a los aspectos sociales y económicos.

Las libertades públicas que derivan de la democracia política, por tanto, a veces son libertades públicas inútiles. ¿De qué sirve la libertad económica si no se la puede ejercer por ausencia de una justa distribución del ingreso? ¿De qué sirve la democracia social y los derechos sociales, si no se tiene acceso ni a los servicios médicos ni a una seguridad social? Nuestra democracia política, por tanto, se ha concretado en un aspecto y se ha olvidado de los otros. Eso sí, del proceso sacan ventajas actores políticos, y hoy estamos viviendo una de las situaciones realmente dramáticas del sistema, evidenciado en el aprovechamiento del sistema democrático por gremios de la más variada índole que se dan el

lujo de paralizar la educación, en todos sus niveles, los servicios médicos, los servicios de transporte, etc.

Los gremios perceptiblemente, se están comiendo al Estado y al país, y sus instituciones políticas están permitiendo que los gremios se apoderen de ellas. Hace pocos años fuimos testigos de la paralización de la educación superior por la acción de un gremio que reúne a los empleados administrativos de las Universidades y simple y lamentablemente, no pasó nada. El Estado se comportó como si no estuviese ocurriendo absolutamente nada, y nada menos que estuvo paralizada toda la educación superior del país.

Paradójicamente, por tanto, ante la inflación de la democracia política y del juego entre sus actores, y frente a la ausencia de democracia social y económica, hay sin embargo, unos enormes privilegiados que sí tienen seguridad, que sí tienen estabilidad, y que, en definitiva, sí tienen privilegios frente a la gran mayoría del país, empleados y obreros que no gozan de ningún tipo de seguridad. Por ello, la seguridad social, como un objetivo de la Constitución que debe ser extendido, todavía está por realizarse.

Esta realidad ha conducido a una distorsión lamentablemente de las acciones del Estado. Si tuviésemos aquí una democracia social ella debería reflejarse, ante todo, en una redistribución del ingreso por el Estado a través de servicios públicos.

Sin embargo, la deficiencia en los servicios públicos en nuestro país, es patente. El Estado ha distorsionado absolutamente sus objetivos y se ha olvidado de servir al público a través de prestaciones sociales elementales. Al contrario, hemos querido un Estado constructor de naves y fundamos una empresa estatal de la industria naval; hemos querido construir aviones, y fundamos una industria aeronáutica estatal y hasta hemos querido, en el sector público, desarrollar la industria nuclear. Pero simplemente, frente a ello, nos olvidamos de asegurar un eficiente transporte colectivo en las ciudades, de asegurar asistencia médica a todos, y de enviar rápidamente y con seguridad una carta de un lugar a otro del territorio del país e incluso, de nuestras grandes y pequeñas ciudades.

Siempre hemos pensado que un país, para poder construir un avión, administrativamente tiene que, primero, haber logrado llevar una carta de un extremo a otro de una ciudad capital en 24 horas. Si un Estado es incapaz de asegurar el envío de una carta de un lugar a otro de su

territorio, pensar que va a producir aviones es realmente una ilusión. Por ello, esta distorsión del Estado Empresario que se viene ocupando de todo, y de tratar de producir todo, nos ha hecho olvidar esos aspectos centrales de la función fundamental del Estado que es el servicio público a la comunidad.

Pero además de estas fallas del sistema democrático, que se ha olvidado de la democracia económica y de la democracia social y se ha concretado en la democracia política, aquél presenta, en este último aspecto, otras fallas. En efecto, la democracia política misma, es una democracia que exige un enorme esfuerzo de perfeccionamiento, ya que, en general, a pesar de estar consolidada como democracia política, es una democracia poco representativa y poco participativa.

En efecto, puede decirse que, en general, en nuestro país, existe el sentimiento, frente a la democracia política, de ser carente de representatividad. Los órganos representativos, es decir, las Cámaras Legislativas, las Asambleas Legislativas y los Concejos Municipales, en general, dan la impresión de que no representan a la colectividad. En general, nadie se siente representado en un Concejo Municipal, en una Asamblea Legislativa de algún Estado o en la propia Cámara de Diputados y en el Senado. El ciudadano común que conoce quiénes son los Diputados a la Asamblea Legislativa de su Estado respectivo, es una excepción, y en general, por ejemplo, si sabe quiénes son los concejales, es por escándalos pero por más nada. Realmente, debemos convenir que no existe real vinculación entre electores y elegidos, existiendo una gran falla en la representatividad de esos órganos "representativos". Por eso hay una gran contradicción, contra la cual se lucha mucho en los medios políticos, entre el país nacional y el país político, la cual parece que cada vez adquiere más vigencia: hay un país político que anda por su lado, con señores en las Asambleas Legislativas, en la Cámara de Diputados, en las Comisiones Parlamentarias y en unos Concejos Municipales que aparentemente no tienen que ver, o están de espaldas hacia el país nacional, el cual tiene otros intereses y otras exigencias. Ambos sectores están absolutamente divorciados y ello va produciendo, además, otra consecuencia: la ausencia o la deficiencia del liderazgo y de la conducción política del país. Por ello aparecen, con frecuencia, líderes donde no deberían estar, por la avidez del país nacional de conductores confiables que le indiquen hacia dónde ir. Recientemente hemos tenido una experiencia, que políticamente debe analizarse:

de toda la discusión pública del diferendo con Colombia, surgieron líderes capaces, al margen de la conducción política tradicional, precisamente por la ausencia del liderazgo, y por esa ausencia de comunicación entre el país político y el país nacional.

Ahora bien, dentro de los diversos factores que influyen a esa ausencia de representatividad, está, por supuesto, el mecanismo electoral que hemos utilizado desde siempre para lograr la representatividad y sobre el cual tampoco nos hemos detenido, a nivel de instituciones políticas, a meditar. ¿Qué significa la aplicación del sistema de representación proporcional, como sistema electoral que tiene nuestro país y que ha tenido desde siempre? Siempre he pensado que nuestro sistema de representación proporcional de las minorías, se ha distorsionado en su aplicación, pues, realmente, no hay la tal representación proporcional de minorías. De nuestro sistema electoral, en realidad, sólo parecen resultar representados en las Asambleas representativas, los actores del sistema político: los partidos políticos. Salvo éstos, puede decirse que no hay otros que estén representados y ello se debe a la aplicación del sistema de representación proporcional. Nosotros tenemos un sistema de representación proporcional basado en una elección realizada en enormes circunscripciones electorales, es decir, en las cuales se elige un número considerable de diputados o concejales. Ello ha conducido a que la representación proporcional se haya distorsionado y a que no haya, realmente, conexión real entre el elegido y el elector; más bien, hemos provocado que el elegido se haya alejado del elector.

Al contrario, siempre hemos planteado que para que pueda haber una mayor representatividad, habría que reformar el sistema electoral, no tanto sustituyendo el sistema de la representación proporcional, que debe seguir en principio, sino atenuando sus efectos distorsionantes, mediante la modificación del ámbito espacial de las circunscripciones electorales en las cuales debe aplicarse ese sistema electoral.

Pero a la ausencia o a las fallas en la representatividad de la democracia política, se agrega la ausencia o falla en la participación. Así, tenemos una democracia política poco representativa y también, poco participativa. Nos hemos olvidado en los 25 años de democracia, simplemente, del ciudadano. El ciudadano ha sido el gran relegado del proceso político y administrativo, pues no consigue vías de participación, distintas a la participación especial y estrictamente establecida de los partidos políticos.

La Constitución y los actores políticos de comienzos de la década de los sesenta, sin duda, tuvieron dos objetivos centrales como tarea política inmediata en aquella época: consolidar el régimen de democracia y establecer una democracia que tuviese cierta estabilidad, y asignarle a los partidos políticos, la exclusividad de la conducción del proceso político del país. Creemos que esos dos objetivos en las dos décadas transcurridas se han logrado: ha habido una consolidación del régimen democrático político y ha habido la asunción exclusiva, por los partidos políticos, de la participación, de manera que la democracia sólo es participativa a través de los partidos políticos. Por eso se ha dicho, y no en sentido peyorativo, sino como realidad concreta, que nuestra democracia se ha configurado como una partidocracia, utilizando el término con toda su connotación política, pues ese fue el objetivo en la voluntad política derivada del Pacto de Punto Fijo y de la Constitución de 1961: asignarle a los partidos políticos la conducción del proceso político del país.

Ahora bien, lo que debemos plantearnos ahora es, si sólo debe haber participación a través de los partidos políticos o si es necesario que se establezcan otras vías de participación, además de los partidos políticos. La promesa lanzada inclusive como consigna política, del establecimiento de sociedades intermedias para la participación mediante la organización social del pueblo para la participación, está todavía por ser realizada. Lo cierto es que, al paternalismo del Estado hemos, también, agregado un paternalismo político de los partidos políticos. Estimamos que debemos superar este paternalismo con otros mecanismos de participación que consoliden la democracia participativa, concretada a través de la organización social de la población mediante el establecimiento de sociedades intermedias.

2. *La distorsión de la democracia*

En todo caso, la consolidación y estabilidad de nuestro régimen democrático, ha conducido a que nos hayamos olvidado de criticar, analizar y enjuiciar a la propia democracia. Porque la tenemos y ha entrado ya en nuestras costumbres, a veces no nos detenemos a enjuiciarla, para ubicar sus fallas para su perfeccionamiento. Sin embargo, hemos señalado, al analizar nuestra democracia y su consolidación, que lamentablemente, además de que ésta se nos ha convertido, políticamente, en una partidocracia, sin quererlo, ha sufrido, además, otras dos deformaciones. A veces

aparece como una "kleptocracia", que cobija un enorme sistema, vinculado al proceso democrático, que permite que los ladrones del erario público puedan circular libremente por las calles y sean aceptados en el medio político, sin que nada pase. A veces resulta que todo el mundo sabe quiénes son, pero luego no existen. Parecería, así que existe un gran sistema de encubrimiento global donde no hay controles efectivos y donde, en definitiva, todo se agota en denuncias, y en declaraciones, para concluir en nada. Así la kleptocracia, como gran organización para el encubrimiento y el incumplimiento de la ley, se nos convierte, también en otra deformación de la democracia, que es la "parlocracia". La lectura diaria de la prensa evidencia esta deformación, pues es el vehículo para que el ejercicio político se agote en declarar, acusar, a veces difamar, contestar y luego, tampoco pasa nada. Siempre recordamos un diálogo muy característico, desde el punto de vista político, de nuestra parlocracia: un alto representante de las Cámaras Legislativas declaró que el Gobierno estaba politizando las empresas del Estado; un alto funcionario gubernamental contestó que no se estaban politizando las empresas del Estado; y el alto representante del Congreso ripostó que menos mal que no se estaban politizando dichas empresas y allí concluyó todo. Lo lamentable es que se considere que allí hubo, realmente, una actividad política. En realidad, la distorsión de la democracia ha llevado a que se considere como una función política fundamental el dar declaraciones, el acusar, el entorpecer y el contestar declaraciones. Sin embargo, en realidad, lo que estamos haciendo es agotándonos en una parlocracia estéril, que se reduce, como señalamos, en acusar, en responder, en declarar, no sólo entre Gobierno y oposición, sino también entre partidos y entre facciones de dichos partidos.

En todo caso, estimamos que esta es una realidad que hay que tener en cuenta, como distorsiones de la democracia, a los efectos de lograr un perfeccionamiento de ese primer gran pilar del sistema político venezolano que es el régimen democrático.

II. EL SISTEMA DE GOBIERNO: EL PRESIDENCIALISMO Y LA SEPARACIÓN DE PODERES

El segundo elemento que caracteriza al sistema político venezolano, además del régimen democrático, es el sistema de gobierno. Pensamos que, en general, ha habido una gran confusión en la identificación del mismo. Normalmente se leen con frecuencia opiniones que califican dicho sis-

tema como presidencialista, en virtud de que el Presidente, a veces, interviene en todo, y está sometido a pocos controles; y estas opiniones no sólo la emiten políticos locales, sino cientistas políticos extranjeros que al analizar el sistema de gobierno en los países de América Latina, meten a todos en el mismo globo de presidencialismo, incluyendo a Venezuela.

Sin embargo, el sistema presidencial venezolano, no es tan presidencialista como se lo califica muchas veces, sobre todo cuando se identifica al presidencialismo, no sólo con presidencia fuerte, sino omnipotente, incontrolada o todopoderosa. Realmente, desde el punto de vista institucional, nuestro sistema de gobierno no es así.

En Venezuela, en realidad, existe un presidencialismo débil y así fue establecido, también deliberadamente, en la Constitución de 1961. En efecto, puede decirse que la Constitución de 1961 debilitó las instituciones políticas ejecutivas y debilitó el sistema presidencial. No hay que olvidar que los redactores de la Constitución tuvieron una idea fija cuando trataron el sistema de gobierno y la separación de poderes, y fue el temor a la dictadura, encarnada en el Poder Ejecutivo; y por ello, la Constitución fue redactada para debilitar el Poder Ejecutivo.

1. *El presidencialismo parlamentario*

En esta forma, el sistema presidencial —que no es presidencialista— venezolano, es un sistema que se identifica, realmente, como un sistema presidencial con sujeción parlamentaria. Tenemos, por tanto, una especie de “presidencialismo parlamentario”, que interrelaciona estrechamente al Poder Ejecutivo, no sólo con el Poder Legislativo, el Congreso, sino con el Poder Judicial. Este presidencialismo parlamentario o este sistema presidencial con sujeción parlamentaria, plantea así, un sistema de gobierno basado en un sistema de interferencias. Todo el proceso político constitucional de nuestro sistema de gobierno, está armado por la Constitución, mediante un mecanismo de interferencias entre los poderes, más que de colaboración. Por ello, en general, los poderes o han estado o podrían estar en un conflicto permanente, y se plantea, por tanto, un auténtico obstruccionismo como sistema de gobierno.

El Congreso, en muchas oportunidades, se agota en obstruir, simplemente, desatendiendo sus funciones fundamentales: legislar y controlar a la Administración Pública. De resultas tenemos que el Congreso no legisla ni controla y se agota en el intento de coadministrar y de

cogobernar. Si uno analiza el proceso de discusión del presupuesto anual, en realidad se encuentra con un ensayo de cogobierno y coadministración. Pero esta distorsión de las funciones del Congreso lleva, a algunos políticos, con frecuencia, a reclamar más poder para el órgano legislativo, e inclusive, a que alguno haya planteado la necesidad de una Enmienda Constitucional para establecer la figura del Primer Ministro y, por tanto, para que el Congreso gobierne. Creo que pensar en la figura de Primer Ministro en Venezuela, es una de las mayores insensateces y necesidades políticas que puedan plantearse en nuestro sistema político, porque habría que cambiarlo todo. Entre otras cosas, habría que cambiar de raíz el sistema electoral. Parece que quien planteó esa posibilidad, no se percató que un sistema de representación proporcional, como sistema electoral, es un error mezclarlo con un sistema parlamentario conducido por un Primer Ministro.

En efecto, para poder tener un sistema parlamentario mezclado con el presidencial habría que establecer un sistema mayoritario de elección, que le dé cierta estabilidad al gobierno, como es el caso de Francia. Igual cosa ha ocurrido en los países monárquicos más estables, como Inglaterra, en los cuales se ha adoptado un sistema mayoritario. Sin embargo, en aquellos países que se les ha ocurrido adoptar un sistema de elección de representación proporcional absoluta, como el nuestro, pero como base para un sistema de gobierno parlamentario, las posibilidades de tener gobierno estable son muy precarias. Ese es el caso de Italia y será, sin duda, en el futuro, el caso de España. Lamentablemente, creemos que la experiencia italiana o la experiencia de la Cuarta República francesa, la veremos reflejada en el proceso político español, el cual si bien ha tenido cierta estabilidad durante el primer lustro de democracia, entrará en un futuro próximo en un proceso de inestabilidad, precisamente, provocado por un sistema institucional inadecuado que no permitirá establecer un gobierno estable.

Por ello, en Venezuela, hablar de Primer Ministro, de sistema parlamentario y de mayor poder del Congreso, en la actualidad, realmente pensamos que es un error.

2. *El papel del Congreso*

El Congreso tiene una función primordial en el sistema que está establecido en la Constitución: no es la de gobernar, sino la de legislar

y controlar. Esas son sus dos tareas fundamentales en el proceso venezolano; y no, como algunos pretenden, coadministrar o cogobernar. Sí debe conducir políticamente al país a través de leyes y a través del control, pero no puede ejercer la actividad de gobierno.

Sin embargo, puede decirse que el Congreso no legisla en Venezuela, y tampoco controla, efectivamente, por lo que sus tareas fundamentales no las ejerce. Si uno analiza, por ejemplo, el proceso de regulación jurídica de la economía en Venezuela desde 1939, se percata que tenemos más de 40 años de restricción de la garantía constitucional de la libertad económica, y en consecuencia, que tenemos cuatro décadas de Decretos-Ley, dictados por todos los Presidentes de la República. Es decir, tenemos 40 años de legislación de emergencia en Venezuela. Por ello, cuando algún empresario dice que hay que restablecer la libertad económica del país, sólo podemos concluir que se hacen afirmaciones sin conocimiento: es imposible, en Venezuela, restablecer la libertad económica, antes que el Congreso dicte una serie de leyes que suplan el vacío legislativo que ha habido en 40 años, y que ha sido llenado con Decretos-Ley, por lo que mientras esas leyes no se dicten, no será posible restablecer la libertad económica.

Este solo ejemplo nos pone en evidencia que ha habido una inacción del Congreso en materia de legislación, por lo que puede decirse que el Congreso no legisla. Si uno analiza el balance de la actividad parlamentaria cada año, se encuentra que casi todas las leyes sancionadas son leyes aprobatorias de Tratados y de Acuerdos Internacionales, lo cual no exige ninguna función creadora. El Congreso, realmente, no trabaja en materia legislativa en el país, y son excepcionales las leyes que se dictan. Basta, para percatarse de ello, analizar retrospectivamente el proceso legislativo. Y frente a esta inacción legislativa, se ha aprobado el Proyecto de Enmienda Constitucional de 1982 con el objeto de establecer una Comisión Legislativa de las Cámaras de Diputados y Senadores compuesta por 25 parlamentarios, la cual, con los dos tercios, o sea 15 representantes, tendría a su cargo hacer el trabajo de los 250 Diputados y Senadores. Podría ser útil dicha Comisión Legislativa, pero al establecerla, debió quizás, reducirse el número de parlamentarios, por ejemplo, a 100 Diputados y 25 Senadores. Lo que no tiene sentido es que con la excusa de que hay que agilizar el proceso de elaboración legislativa, se reduzca la labor legislativa y se vaya a legalizar el ausentismo parlamentario y la ausencia de trabajo en las Comisiones.

Pero además de que el Congreso no legisla o legisla mal, el otro papel del Congreso, que es controlar, también lo hace mal. En efecto, el Congreso tiene poderes formales que no se ejercen: la Constitución tiene una Disposición Transitoria, que exige que se dicte una ley que regule la efectividad de los poderes de investigación del Congreso, de la obligación que tienen los funcionarios y particulares de acudir al Congreso y de las sanciones correspondientes. Después de 21 años, el Congreso ha sido incapaz de dictar esa ley para poder ejercer adecuadamente sus poderes de control, los cuales, en este caso, siguen regulados por una Disposición Transitoria. Por tanto, en materia de control, pueden identificarse una serie de poderes formales que no ejercen, agotándose las investigaciones en discusiones que difícilmente terminan en decisiones concretas.

Por otra parte, lo que el Congreso debería hacer para controlar a la Administración Pública, no lo hace: jamás se ha discutido en las Cámaras Legislativas una Memoria y Cuenta de un Ministro, que debería ser uno de los objetivos centrales del control; y jamás el Congreso ha aprobado un voto de censura luego de un análisis exhaustivo de una Memoria y Cuenta de un Ministro. Por tanto, sin duda, los poderes de control del Congreso, en la práctica, también resultan bastante precarios, lo cual se torna más grave cuando, inclusive, los propios parlamentarios, han dudado de sus propios poderes de control, como tuvimos ocasión de presenciar, en uno de los pocos debates importantes derivados del control político sobre la Administración Pública, que tocó a un ex-Presidente de la República, el cual, sin embargo, no concluyó en lo que debía. En todo caso, en el debate de esta investigación, algunos parlamentarios argumentaron que el Congreso no podía apreciar la responsabilidad de los funcionarios públicos, porque ello correspondía a los Tribunales. Ahora bien, ¿qué puede hacer un organismo de control si no puede apreciar responsabilidades? Si fuera así, ¿cómo puede controlar? ¿Cómo se puede controlar la actividad de un funcionario si no se puede apreciar su responsabilidad civil, política y administrativa?

3. *El Poder Judicial*

El otro elemento que complementa el sistema de gobierno, además del régimen presidencial con su sujeción parlamentaria y del papel del Congreso, es el Poder Judicial. Sin duda, es el pilar del sistema político, y para ello debe asegurarse su independencia y autonomía. Estas, en la

actualidad, no son completas. Los jueces están sujetos a presiones políticas y gubernamentales. Muestra de ello, por ejemplo, fueron las felicitaciones o condenas que realizó, años atrás, el Poder Ejecutivo directamente, respecto de determinados jueces que habían dictado sentencia en un sentido o en otro y esto se hacía público, mediante telegramas del Presidente de la República.

Por otra parte, lamentablemente comienza a resultar normal que, en procesos con connotaciones políticas, se pida la intervención de altos jefes políticos para que intercedan ante miembros del Poder Judicial. La prensa, públicamente, por ejemplo, dio cuenta hace unos años después del encarcelamiento de un editor, de cómo este llamó a un alto dirigente político en relación a su causa. La interpretación de las partes fue diversa: el editor dijo que llamó al dirigente político, para que intercediera para que no se distorsionara la justicia; el dirigente político entendió que se lo llamaba para que intercediera para distorsionar la justicia y no aceptó la llamada. Sin duda fue esto último lo que ocurrió. Sin embargo, lo grave es que todo esto se dice en la prensa y aquí no pasa nada; siguiendo el Poder Judicial más o menos igual.

En todo caso, la Ley de Carrera Judicial que se dictó hace pocos años y que está por ejecutarse, será un paso muy importante para asegurar la autonomía o independencia de la Judicatura, mediante la estabilidad profesional.

Sin embargo, el gran problema del Sistema Judicial y de la Justicia en Venezuela es su ausencia de carácter democrático. En Venezuela, en efecto, la Justicia no es democrática por lo que uno de los grandes esfuerzos que deben hacerse en el futuro, es el de la democratización de la Justicia. A la Justicia, en Venezuela, no tiene acceso sino una absoluta minoría; y ello como consecuencia, entre otros aspectos, de una lentitud absurda del proceso judicial que resulta muy difícil costear y soportar. Por ello, sólo el que puede costear un largo y lento proceso judicial, puede soportar un procedimiento de varios años, de lo que resulta que, normalmente, el común de las personas no tengan posibilidad alguna de acceder a la justicia y de lograr que se le haga justicia.

III. LA FORMA DEL ESTADO: LA FEDERACIÓN CENTRALISTA

El tercer elemento que debemos comentar en relación al sistema político venezolano, además del régimen democrático y del sistema de

gobierno, es la forma del Estado, que es el tercer pilar de nuestra estructura política.

La forma del Estado Venezolano también es una forma contradictoria en sí misma, pues nuestra forma de Estado es la de una Federación, pero una Federación centralizada, lo cual insistimos, es una contradicción *in terminis*. La Federación, en cualquier país del mundo es, por esencia, un sistema de descentralización política, donde el proceso y el poder político, está compartido por un nivel federal o nacional y unos niveles intermedios en el territorio que son los Estados, que forman parte de esa Federación. Nosotros tenemos un sistema contradictorio en sí mismo: somos una Federación, pero una Federación Centralizada, lo cual exige que nos replantemos la necesidad de sincerar el funcionamiento de esta Federación.

En efecto, la Federación venezolana es centralista y está centralizada a nivel nacional, en primer lugar, porque concentra materialmente todas las competencias públicas en ese nivel, con algunas competencias expresas compartidas en la Constitución con los niveles locales municipales. Esto es el resultado de un proceso histórico que se ha consolidado en los últimos 50 años. No hay que olvidar que ha sido, precisamente, a partir de la muerte de Gómez que las Constituciones, democráticas o no, han venido debilitando el Sistema Federal y centralizando aún más el país. En particular, las Constituciones de 1947, de 1953 y 1961 fueron centralizadoras. Estudiando estos textos nos hemos preguntado si realmente, sus redactores tenían conciencia del objetivo de centralizar el Estado y de vaciar totalmente de competencia a los Estados de nuestra Federación.

En todo caso, la Constitución vigente declara que los Estados son autónomos e iguales, frente a lo cual habría que preguntarse ¿autonomía para qué? Si se analiza el texto constitucional, tenemos que concluir que se trata de una autonomía inútil y vacía, porque, simplemente, no hay materias sobre la cual pueda ejercerse. El Gobernador de nuestros Estados se reduce a ser un agente del poder central nacional, y no tiene a nivel estatal, materia propia sobre la cual administrar ni gobernar. Se trata, en general, de un agente, a veces político policial, y en el mejor de los casos, de un gestor ante los Ministerios para que le realicen una obra pública determinada.

Las Asambleas Legislativas, además de la poca representatividad que también padecen, derivada de una elección absurda de sus dipu-

tados por un sistema de representación en todo el Estado y no por ejemplo, por Distrito, están signadas por la inactividad. Estos órganos, en general, se reúnen dos meses al año, y ello es así pues no tienen materia sobre la cual discutir. Analícense cualquier conjunto de leyes de cualquier Estado y resultará que ellas se reducen a una Ley de Régimen Político, a una Ley de Becas, a una Ley de Escudo y de Himno, a una Ley de Licitaciones y otra de Contraloría. De resto no hay ninguna ley importante, pues como se dijo, se ha vaciado de contenido a los Estados, con la anuencia de los propios Estados.

Por tanto, resulta necesario realizar un enorme esfuerzo para rehacer políticamente al país por dentro, el cual no existe desde el punto de vista político. Existen penetraciones nacionales, en los Estados, pero en general, políticamente, sus instituciones no tienen ninguna importancia. Por supuesto, para esta reforma se requiere un movimiento nacional que provoque, también, a que los Estados reclamen sus propios poderes.

En este sentido deben destacarse dos experiencias importantes e interesantes de reforma estatal en los últimos años, llevadas a cabo en el Estado Aragua y en el Estado Yaracuy. En estos Estados, a partir de 1979, se asumió el proceso político de reforma constitucional con el objetivo de establecer una mayor fortaleza del Poder Legislativo, una precisión de competencias que tienen tanto el Gobernador como la Asamblea, y de darle a ésta, inclusive, mayor representatividad. En esta forma, en esas dos Constituciones se han definido un conjunto de competencias que le dan ahora mayores poderes al Gobernador y mayores materias sobre la cual legislar a la Asamblea Legislativa. Además, se ha establecido un sistema de representación corporativa en las Asambleas Legislativas lo cual, realmente, constituye una revolución. En efecto, además de los miembros (diputados) de la Asamblea, estas Constituciones han previsto que haya en ellas, cinco representantes de los intereses organizados del Estado (Gremiales, Universitarios, Económicos, Sindicales, Municipales), que tienen representación directa, de manera que puedan participar en las deliberaciones de la Asamblea.

Estos dos elementos, reforzamiento de competencias y mayor representatividad a través de esta representación corporativa en las Asambleas, configuran, sin duda, reformas de gran importancia en nuestro nivel estatal. Sin embargo, a nivel nacional, el Poder Ejecutivo no se ha interesado en absoluto, por esto, salvo para obstruir el proceso de reforma. Fuimos testigos del absurdo político que acaeció con la sanción de

la Constitución del Estado Aragua en 1980. Esta fue objetada por el Gobernador del Estado, actuando por indicación del Ministerio de Relaciones Interiores, a pesar de que el mismo partido de gobierno dominaba la Asamblea. La objeción del Gobernador a la Constitución del Estado obedeció a una sola razón: que la Constitución previó que el Gobernador debía llevar a la Asamblea los programas que debía someter a los efectos de la coordinación nacional del Situado Constitucional. Ahora bien, ¿qué menos puede pedirse a una Asamblea Legislativa, si es que para algo puede servir, que el Gobernador la informe y la entere de las prioridades político-administrativas del Estado, que debe llevar como programas, a la Comisión prevista en la ley nacional de coordinación de la inversión del situado, a los efectos de la mencionada coordinación con planes nacionales?

Sin embargo, se estimó que esa previsión era violatoria de la Ley Orgánica Nacional, y como consecuencia hubo que modificar la Constitución estatal, y aclararle al Ejecutivo Nacional cual era la intención para que pasara la reforma. Salvo esta actitud negativa, no ha habido interés alguno, a nivel nacional, ni del Congreso Nacional, ni del Poder Ejecutivo, respecto de las reformas que se vienen realizando en los Estados de nuestra Federación.

Por otra parte, dentro de este aspecto del Sistema Federal, está, también, la autonomía local del Municipio, al cual la Constitución confiere, formalmente, el carácter de entidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional. Sin embargo, en Venezuela, aún no hemos reformado el Sistema Municipal ni hemos establecido un régimen municipal que siga los principios de la Constitución de 1961. Lamentablemente, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, fue un enorme fraude político al país. El país fue engañado con esa ley, simplemente, porque la ley consolidó el régimen municipal de la Constitución de 1953, es decir, del régimen predemocrático. La ley no reformó el régimen local y, al contrario consolidó la situación existente. Además fue elaborada teniendo como paradigma municipal, a la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda, una de las jurisdicciones de la ciudad capital, la cual ha tenido tradicionalmente problemas graves en su administración. Ahora bien, esa ley, para cualquiera que conozca las pequeñas localidades del país, encontrará que es absolutamente inaplicable a las localidades del interior del país.

Lamentablemente, insistimos, la Ley consolidó el régimen anterior y no lo reformó. El Municipio sigue alejado del ciudadano, pues éste no par-

ticipa, sino a través de mecanismos de presión, en la vida local. Lo único positivo de la Ley que no tenía el proyecto original y que fue regulado por la presión de las comunidades de vecinos, fue el reconocimiento de las Juntas de Vecinos que ha permitido un elemento participativo indirecto de gran importancia.

IV. CONCLUSIÓN

Como conclusión, debemos señalar que lo que hemos querido, al tratar estos aspectos del sistema político, es llamar la atención y reflexionar sobre la realidad del mismo, el cual, no debe ser tratado a la ligera. Todos estos problemas y todas estas reformas, requieren un profundo análisis y estudio. Las instituciones políticas, así, deben estudiar el régimen democrático y las exigencias de perfeccionamiento de la democracia; el sistema de gobierno y hasta donde debe llegar la sujeción parlamentaria a los efectos de lograr una efectividad de la separación de poderes; y la forma del Estado, es decir, nuestra Federación, a los efectos de determinar si debemos eliminarla o no, o al contrario, debemos reforzarla y hasta donde. Estos problemas, insisto, requieren de un muy importante estudio político que debería ser llevado básicamente por los órganos político-representativos, particularmente por el Congreso Nacional, lo cual, hasta ahora, no se está haciendo con seriedad.

En este sentido debemos aprender de otras experiencias. Por ejemplo, en Inglaterra se discute desde hace varios años el problema de la descentralización política, el cual, además es un problema mundial: se llaman autonomías en el caso español, se llaman regiones autónomas en el caso italiano y francés, se trata de Comunidades nuevas en el caso belga por ejemplo, o se llama "*devolution*" en el caso inglés. En efecto, el Parlamento inglés viene estudiando desde hace casi una década el problema de la descentralización política del país y para ello, ha realizado importantísimos estudios que están publicados. Se destaca, entre ellos, el famoso Informe Kilbrandon sobre la reforma de la Constitución que se refiere al problema de la descentralización.

Lo cierto es que tenemos que tomar conciencia que nosotros no podremos nunca reformar efectivamente ninguna de nuestras instituciones políticas, en ninguno de los aspectos señalados, ni en el electoral, municipal o federal, si no los estudiamos concienzudamente en forma previa. Lamentablemente, nuestras instituciones políticas no están acostumb-

bradas a estudiar, y menos, a estudiar el proceso político. Parecería que existe una especie de fobia en nuestros líderes políticos, por el estudio serio de las instituciones políticas y de la Administración Pública. Quizás ello es el legado del marxismo, como metodología política, que ha llevado a que no se tenga el interés sobre los problemas políticos-administrativos, pues se parte del supuesto, ya superado, de que el Estado es un instrumento de dominación que hay que eliminar. Por ello, en el marxismo tradicional, el Estado no era objeto de estudio, porque se suponía que la revolución traería un nuevo Estado y una nueva Administración. Esta concepción, que ha influenciado inclusive, a los no marxistas, afortunadamente empieza a ser superada en la actualidad.

CAPITULO TERCERO

LAS INSTITUCIONES POLITICAS REPRESENTATIVAS Y SUS PROBLEMAS ACTUALES

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de estas notas es comentar las instituciones políticas contemporáneas del país y sus problemas actuales: analizarlas, criticarlas si es necesario y tratar de evaluarlas, como instrumento de participación y de representatividad política. En este sentido en particular, debemos referirnos a las instituciones políticas nacionales representativas, es decir, a las Cámaras Legislativas; a las Asambleas Legislativas a nivel de los Estados y a los Concejos Municipales. Estos tres niveles son, precisamente, los tres niveles que conforman las instituciones representativas del país dentro del esquema de un sistema federal como el nuestro.

Sin embargo, no hay que perder de vista que la Federación en todos los países en los cuales existe, inclusive en el nuestro cuando se estableció, es un sistema de descentralización política, es decir, de distribuir el poder político en los diversos niveles territoriales del país, a través de mecanismos institucionales, en particular, los Estados y los Municipios. La Federación se opone, así, a los sistemas unitarios de Estado, en los cuales las instituciones políticas representativas, básicamente, están en un solo nivel, el nivel nacional y no en el nivel intermedio, aún cuando se reconozca, en ciertos casos, determinadas autonomías locales.

En esta forma, la Federación, por esencia, es un sistema de descentralización política, y conlleva, también por esencia, la posibilidad de tener órganos representativos electos a niveles territoriales inferiores del nivel nacional. Sin embargo, cualquier análisis de nuestras instituciones políticas nos evidencia una contradicción entre este principio de descentralización política propio del sistema federal, y el excesivo centralismo que padecemos en nuestro país, y que en el mundo contempo-

ráneo viene acentuándose desde hace varias décadas. Nosotros hemos desnaturalizado la Federación y la descentralización política y hemos centralizado al país. Por eso, pensamos, el problema más grave del Estado contemporáneo en Venezuela, es el centralismo y el reto más grave que tienen las generaciones futuras, es el de superar el centralismo y volver hacia la descentralización del país.

Siempre hemos pensado que, políticamente, nuestro país no existe por dentro; que el país, políticamente, es una gran cáscara que tiene un esbozo de representatividad en Caracas, en el Centro, pero que no existe a nivel de la Provincia, porque las instituciones políticas locales y regionales las hemos debilitado progresivamente.

Partiendo de estos supuestos, quisiéramos referirnos a estos tres niveles de instituciones políticas: al nivel nacional, vinculado al Congreso; al nivel estatal, vinculado a las Asambleas Legislativas, y al nivel municipal, vinculado a los Concejos Municipales.

II. EL CONGRESO

El Parlamento, en todos los países del mundo moderno, se configura como el órgano por excelencia de representación política a nivel nacional. Pero no solo es un órgano representativo, siendo la esencia del Parlamento, ser depositario de la representación popular, sino que, además, es un órgano que debe ser el instrumento de una función esencial del Estado: la función de legislar, de dictar normas con carácter obligatorio aplicables a todos los ciudadanos; y, además, un órgano que en las democracias contemporáneas tiene a su cargo la función de control.

Por tanto, tres son las tareas centrales de cualquier Parlamento: ser órgano de representación política, ser órgano legislativo y ser órgano de control de la Administración. Sin embargo, si uno analiza nuestra realidad contemporánea, nos encontramos que el Congreso, realmente, no es representativo, que el Congreso no legisla y que el Congreso tampoco controla adecuadamente la Administración, o sea, que no responde a las exigencias mínimas y elementales de esta institución. Nuestra intención es analizar, separadamente, estos tres elementos: ¿cuál es la realidad de la representatividad del Congreso? ¿Cómo y en qué forma legisla? y ¿cómo y en qué forma controla?

1. *El problema de la representatividad*

En cuanto al problema de la representatividad, podríamos comenzar por preguntar ¿a quién representa el Congreso? Si hacemos un repaso sobre cómo funciona y cómo está integrado podríamos insistir en preguntarnos ¿a quién representan los Diputados?, ¿a quién, realmente, representamos los Senadores? ¿representan a la colectividad? ¿representan a las comunidades? ¿representan a los diversos niveles territoriales del país? Pensamos que, en realidad, definitivamente, el Congreso no representa a las colectividades del interior del país, no representa a las comunidades nacionales, no representa al país. Sin embargo, es un órgano representativo pero, lamentablemente, un órgano representativo sólo de los partidos políticos. Por ello, puede decirse que en el Congreso hay una representación mediatizada. Podría señalarse que los partidos representan, a la vez, a las comunidades y, por tanto, estando representado los partidos en el Congreso, en forma indirecta estarían representadas las comunidades. Sin embargo, aún así habría una mediatización de la representatividad por que esta no es directa ni auténtica.

Esta ausencia de representatividad de parte de nuestra institución parlamentaria, tiene su origen en muchos factores. Hemos pensado siempre que hay un motivo determinante en este problema de la representatividad y ese es el sistema electoral. Sin eliminar el sistema de representación proporcional, tan arraigado en nuestra historia política, pensamos que si deberían atenuarse los efectos negativos del sistema de representación proporcional, y establecerse sistemas de elección que vincularan más a las comunidades, con los electos en las Cámaras Legislativas. Para esto bastaría con una reforma que consistiría en reducir el ámbito territorial de las circunscripciones electorales. Por tanto, en vez de elegir veinte o treinta Diputados en bloque, en una sola lista, por toda una amplia circunscripción electoral las cuales se identifican, en la actualidad, con la demarcación de los Estados y el Distrito Federal, podría plantearse una reducción de este ámbito y, por ejemplo, elegir el mismo número de Diputados, pero en grupos reducidos por cada Distrito o Parroquia. Así, por ejemplo, en el Distrito Federal, cada Parroquia podría postular sus candidatos en forma directa, lo cual contribuiría a que las listas electorales obligatoriamente se vincularan más a las comunidades. En efecto, cuando se formulan listas por grandes circunscripciones electorales-territoriales, como sucede en la actualidad, hay poco interés de los partidos de ubicar en ellas, realmente, gente representativa de las comuni-

dades, y hay también, poca posibilidad de las comunidades de poder exigir a los partidos, que se ubiquen en estas listas, a personas representativas de la comunidad.

En todo caso, esta ausencia de representatividad ha provocado un desfase entre el país político y el país nacional. Esta distinción odiosa, porque no debería existir en un sistema democrático, lamentablemente hoy la tenemos más vigente que nunca; el país político va por su lado, el país nacional va por el otro extremo, y no hay ninguna correlación entre uno y otro. El país nacional, pensamos, no está representado en el Congreso. Allí, en cambio, sí está representado el país político. Este parecería que actúa de espaldas a la realidad nacional y ello también comienza a sentirse en el Congreso. La Nación, entonces se siente un poco desasistida, sin conducción política. Los partidos políticos, sin embargo, sí tienen sus conductores.

2. *La capacidad de legislar*

Pero además del problema de la representatividad en las instituciones políticas nacionales, en el Congreso se plantea también el problema de su capacidad legislativa. En efecto, una de las funciones esenciales de todo Parlamento es la de legislar, es decir, la de emitir normas de validez general. Ha sido precisamente, por esta función de legislar que en las instituciones políticas contemporáneas se ha hablado de la primacía del Parlamento, por ser, éste, depositario de la representación popular y por ser quien tiene a su cargo manifestar o expresar la voluntad general. Sin embargo, si se analiza el funcionamiento concreto de nuestro Congreso, particularmente en la época democrática actual, resulta que el Parlamento no legisla. El Parlamento ha ocupado una larga parte de su actividad, al debate político que interesa a los partidos, que interesa al país político, pero, a veces, el Congreso se ha olvidado del país nacional, el cual sufre de esta ausencia de legislación actualizada. Pensemos nada más, que todavía está vigente el Código de Procedimiento Civil dictado en el año 1916, en el cual, entre otras cosas, se establece que los términos de distancia para los actos procesales se calcula a razón de treinta kilómetros por día; cálculo que tiene su origen en la distancia en la cual se podía cabalgar un caballo, en un día, sin desgonzarle. Esa es la forma en la cual, en la época del jet y en la época de las comunicaciones, todavía se miden los términos de distancia.

La realidad y este ejemplo muestran que, simplemente, a nadie le preocupa, a nivel del país político, este problema de los lapsos judiciales, que ocasiona, en la actualidad, una parálisis absurda de la justicia. En Venezuela es difícil obtener una decisión pudicial y cuesta mucho tener acceso a la justicia, precisamente, porque no hay una legislación adecuada al mundo moderno.

Esta ausencia de legislación producida por el Congreso ha provocado otra gravísima consecuencia en las estructuras políticas del país, y es que el Congreso ha venido perdiendo su primacía, al perder su capacidad de legislación, y progresivamente ha aumentado la "capacidad legislativa del Poder Ejecutivo", lo cual ha dado origen a que se hable en el Derecho Constitucional Comparado, de la llamada primacía del Poder Ejecutivo. No hay que olvidar, en este sentido, que la legislación más importante de los últimos cuarenta años en materia económica, por ejemplo, la ha dictado precisamente, el Poder Ejecutivo. Si se analiza esta legislación en materia económica a partir de 1939, resulta que fácilmente, más del 85% de las Leyes que regulan la economía han sido dictadas por Decretos-Ley, porque frente a una deficiencia de la función legislativa del Congreso, el Poder Ejecutivo, sea en regímenes de facto o en regímenes de derecho, ha usado facultades legislativas derivadas de los llamados Decretos-Leyes, habilitados o dictados en restricción de garantías constitucionales. En esta forma, el Congreso, progresivamente, ha perdido su capacidad de legislar.

Pero ¿cuál es la solución del problema? Quizás, hacer más representativo al Parlamento y lograr que se ocupe de la conducción política del país, a través de la legislación. Sin embargo, en lugar de solucionarse el problema en su raíz, en el proyecto de la famosa Enmienda Constitucional N° 2, se plantea como una gran solución a los problemas institucionales del País, el regularizar esta incapacidad del Congreso de legislar. En efecto, este Proyecto de Enmienda, frente al problema de la ausencia de capacidad legislativa del Congreso, y a veces, de la incompetencia, de la holgazanería y del ausentismo de ciertos parlamentarios, se plantea como remedio crear una Comisión Legislativa, compuesta por veintitrés miembros, a la cual se puede autorizar discutir proyectos de Ley, los cuales, luego, el Congreso, en una sola sesión aprobaría mediante un Acuerdo. Así, se pretende dejar a veintitrés miembros de las Cámaras, que equivalen a un décimo de sus componentes, materialmente la función de legislar, dándosele poder a esta Comisión Legislativa, ade-

más, para tomar las decisiones con un tercio de miembros. Así, en definitiva quince parlamentarios legislarían en el futuro. No es ilegítimo preguntarse, frente a esta propuesta, ¿para qué existe el Congreso? ¿para qué elegimos más de doscientos Diputados y cincuenta Senadores si no son capaces de legislar?

En realidad, parecería que en vez de atacarse el problema de fondo y en su raíz, se busca, simplemente, establecer un remedio y un paliativo a esta incompetencia y ausentismo parlamentario. Pensamos que con esta Enmienda no se solucionará el problema de las deficiencias legislativas sino que quizás se consolidará esa incompetencia y ese ausentismo parlamentario.

Por otra parte, el Congreso carece de un cuerpo permanente de asesores legislativos, de altos niveles de excelencia, que permita asumir, a los legisladores, su responsabilidad de legislar. Por eso, muchas veces, cuando el Congreso legisla, lo hace mal.

3. *Las limitaciones al control*

Pero además de tener que ser representativo, y de tener la función legislativa, el Congreso debe también controlar a la Administración Pública y en esta materia se nos vuelve a plantear el mismo problema. Realmente ¿controla el Congreso a la Administración? Si el Congreso falla en representatividad ¿cómo va a controlar efectivamente a la Administración? Piénsese nada más, que en un Congreso que representa básicamente a los partidos, si hay una coincidencia entre el partido que domina el Congreso y el partido de Gobierno, sensata y racionalmente es difícil que pueda realizarse un efectivo control del Congreso sobre el Gobierno, y sobre la Administración. En este campo, pensamos, está otro de los elementos de crisis del sistema parlamentario venezolano, pues el Congreso tampoco controla adecuadamente al Gobierno. Inclusive, en las pocas oportunidades en las cuales ha querido ejercer sus potestades de control, éstas se han visto coartadas, al dudar o negar los propios parlamentarios, sus propias competencias para apreciar las responsabilidades políticas, administrativas y penales en que podían haber incurrido funcionarios públicos o exfuncionarios públicos. ¿Cómo puede controlarse a la Administración si no se puede apreciar la responsabilidad de quien se controla? Si no pudieran apreciarse estas responsabilidades, el control sería un control inútil e inocuo, que no

serviría absolutamente para nada, no valiendo la pena establecer estos mecanismos de control.

Por otra parte, los mecanismos tradicionales de control también son inocuos: el Presupuesto Nacional en realidad, no se estudia, hay solo reacciones políticas frente a determinadas partidas o programas presupuestarios; y las Memorias y Cuentas de los Ministros no son nunca analizadas. Por otra parte, para sus funciones de control, el Congreso no se asesora adecuadamente. Un Congreso con funciones de control, tendría que tener un cuerpo permanente de asesores integrado por funcionarios no electos, que se ocupen del análisis de los problemas nacionales. El Congreso, sin duda, tiene un gran presupuesto y teóricamente paga muchos asesores, pero éstos, en definitiva son activistas políticos, que no cumplen funciones de real asesoría. Al contrario, en cualquier Congreso o Parlamento importante del mundo, se pueden identificar cuerpos de funcionarios permanentes que realizan la labor cotidiana del control, lo cual no sucede en nuestro país.

III. LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS

Pero además de las instituciones políticas nacionales, particularmente, del Congreso, están también las Asambleas Legislativas en el nivel intermedio de la división político territorial.

Las Asambleas Legislativas de los Estados son, también, por excelencia, órganos representativos de los Estados. Sin embargo, la realidad y la evolución política de Venezuela, nos muestra un deterioro progresivo del papel de las Asambleas Legislativas y de su representatividad. Podríamos decir que la historia moderna de Venezuela, es la historia de una conspiración permanente contra los Estados y contra la descentralización política. Lamentablemente, confundimos la lucha contra el caudillismo personalista, con una lucha contra las instituciones, y además de aniquilar los caudillos se conspiró y se aniquiló las instituciones políticas regionales, particularmente las instituciones de los Estados. Con el centralismo, que ha sido producto de esta lucha y de esta conspiración, vaciamos el país de contenido político institucional, al debilitar a los Estados. Los Estados y sus Asambleas Legislativas han quedado, lamentablemente, como reducto de algunos activistas locales que medran en estos organismos para el desarrollo de sus actividades políticas. Muchas veces estos organismos no encuentran absolutamente nada que hacer,

porque se ha vaciado totalmente de competencia y de contenido a las instituciones estatales.

Podríamos preguntarnos ¿qué hace una Asamblea Legislativa? Lamentablemente, en general, hacen muy poco, por no decir, absolutamente nada y ello es así por que ha habido toda una voluntad nacional, durante cincuenta años, por reducir y aniquilar las competencias estatales y acallar estos niveles políticos. Por tanto, otra de las grandes reformas que están planteadas a nuestra realidad política, es la revitalización de los Estados. Y no se trata simplemente de reformas teóricas. Cierto que no podemos caer en la sola teoría, como tampoco podemos caer en el pragmatismo absurdo que lo único que promueve es lo que le conviene al partido y que fuera de lo que le conviene al partido estima que no le conviene al país.

Insistimos en que en Venezuela debemos pensar en grandes reformas y, entre ellas, en las reformas institucionales, como la requerida en las instituciones de los Estados: tenemos que revitalizar las instituciones estatales, tenemos que revitalizar los Estados y para ello, redefinir la descentralización. Pensamos que tenemos que correr el riesgo de la descentralización y adoptar decisiones que no son fáciles. Realmente, es muy difícil para un gobernante, transferir ciertos poderes y competencias hacia niveles inferiores; pero esta dificultad hay que vencerla, rompiendo el argumento clásico de no descentralizar poderes hacia el interior por que no hay recursos humanos adecuados, pues no habrá nunca esos recursos humanos adecuados en el interior del país, desde el punto de vista político, si no descentralizamos y no transferimos poderes. Se trata, aquí, de un círculo vicioso que hay que romper.

Dentro de las materias y campos que deben redefinirse en las reformas de los Estados está, precisamente, el de su competencia. El país ha vivido más de sesenta años de vaciamiento de competencias de los Estados. En efecto, la Federación del siglo pasado, era una federación donde los Estados tenían todos poderes, y los Estados, en lo que se denominaba las Bases de la Unión que era la Constitución, transferían ciertos poderes al nivel nacional y al nivel municipal. Todo esto fue cambiado y ahora las competencias estatales han quedado simplemente como un residuo, después de definir largas listas de competencias nacionales y municipales. En el nivel intermedio de los Estados, estos han quedado, materialmente, sin ninguna competencia, con muchas prohibiciones y vaciados totalmente de poderes. La redefinición de las compe-

tencias de los Estados, la identificación de las competencias concurrentes y de las competencias residuales, por tanto, es una de las tareas que está planteada en el futuro del país. Algunos Estados han comenzado a despertar en este sentido, y debe destacarse, como ejemplo, la nueva Constitución y la reforma legal que se inició en 1979 en el Estado Yaracuy, y la reforma constitucional que se inició en 1980 en el Estado Aragua. Así, ha habido dos instituciones estatales que han planteado una redefinición de las competencias estatales, por lo que vienen a ser el embrión de un nuevo federalismo, y de las nuevas estructuras estatales, incluyendo las Asambleas Legislativas.

En la actualidad, por otra parte, tendríamos que preguntarnos sobre la representatividad de las Asambleas Legislativas y si realmente, representan a las comunidades estatales. Pensamos que, en general, en los Estados el problema de la representatividad es todavía más grave que en el nivel nacional. Las Asambleas Legislativas representan casi exclusivamente a los partidos políticos que actúan en cada Estado, y hay muy poca representatividad de las comunidades del Estado. Para remediar esta situación, debe destacarse que un aspecto positivo de la Enmienda Constitucional N° 2 presentada a la consideración de las Asambleas Legislativas en 1982, ha sido la previsión, como posibilidad, de que se pueda modificar el sistema de elección de los miembros de las Asambleas Legislativas. La elección de los Diputados a éstas, en efecto, se realiza en la actualidad, también por grandes circunscripciones electorales (todo el Estado) y mediante una sola lista por todo el Estado. Pensamos que debería también plantearse lo que antes señalábamos, de la reducción de los ámbitos de elección y de las circunscripciones electorales, de manera que pueda haber una relación más directa entre el electo y el elector. La Enmienda Constitucional N° 2 prevé, así, la posibilidad de cambiar el sistema electoral y establecer un sistema electoral especial, que podría llegar, inclusive, a la eliminación de la fórmula de la representación proporcional y al establecimiento, por ejemplo, de un sistema uninominal de elección directa de los Diputados a las Asambleas Legislativas por pequeñas circunscripciones.

Pero aparte del problema de la representatividad, en las Asambleas Legislativas también se plantea el problema de la capacidad de legislación y de control. Las Asambleas, durante las últimas décadas, no han legislado porque simplemente, no han tenido materia sobre la cual legislar. Si hemos vaciado progresivamente a los Estados de competencias para

asignarlas al poder nacional o transferirlas al nivel municipal, aquellos se han quedado sin competencias. Las Asambleas Legislativas, simplemente, no han legislado, es decir, no han dictado leyes, porque no han tenido materia sobre la cual ejercer dicha función. La redefinición de las competencias estatales, por tanto, es lo que podrá dar un real contenido a la posibilidad de legislar en los Estados, y por ello es que debe destacarse lo que se ha hecho, en cuanto a formulación de competencias, tanto en el Estado Yaracuy como en el Estado Aragua.

Pero también, las Asambleas Legislativas, como órganos representativos, deben ser órganos de control de las Administraciones estatales. Sin embargo, las Administraciones de los Estados están a cargo de los Gobernadores, y éstos tienen una doble función: además de ser jefes de los Ejecutivos Estadales, los Gobernadores son agentes del Poder Nacional en el Estado. Por tanto, a veces, los intentos de controlar la acción del Gobernador, son interpretados por los órganos centrales como un intento de controlar en forma indirecta al poder central. De allí las a veces reacciones desusadas del Poder Nacional frente a los intentos de las Asambleas Legislativas de controlar la actividad de las Gobernaciones. Recientemente se planteó un caso realmente insólito: la Asamblea Legislativa del Estado Aragua, aprobó en 1980 su nueva Constitución, en la cual se establece la posibilidad de la Asamblea Legislativa de conocer y aprobar los programas que el Gobernador debía presentar a los niveles nacionales para la formulación del Situado coordinado. Con ello se pretendía que la Asamblea Legislativa conociera de los programas y propusiera prioridades, antes de que el Gobernador los llevara a la Comisión Interministerial respectiva, para su coordinación. Frente a esta reforma, es conocido que el Ministerio del Interior ordenó al Gobernador del Estado Aragua impugnar esta iniciativa de la Asamblea Legislativa de querer intervenir, así sea tímidamente, en la orientación del manejo de la mitad del Presupuesto de Ingresos del Estado a través de la indicación de las prioridades que debe tener el Estado, en la administración de esa mitad de su ingreso.

Las Asambleas Legislativas del Estado Yaracuy y del Estado Aragua, por otra parte, establecieron en sus nuevas Constituciones un mecanismo para hacer algo más participativa su integración. Hasta ahora, si ha habido problema de representatividad, también lo ha habido de participación. Por ello, para solucionar esta crisis de participación de

los órganos representativos o grupos de intereses de la comunidad en los asuntos políticos regionales, tanto la Constitución del Estado Yaracuy como la del Estado Aragua han establecido un mecanismo de participación directa, en las Asambleas Legislativas, de los grupos organizados de la comunidad. En efecto, además de sus miembros electos se ha previsto que las Asambleas deben tener cinco representantes de grupos de intereses de la comunidad, por ejemplo, los Sindicatos, los grupos económicos, los Colegios Profesionales, las Universidades, que pueden participar en los debates con derecho a voz pero sin voto. En esta forma, se busca que quienes representan grupos organizados de intereses de la comunidad, intervengan directamente en los debates de la Asamblea y, convertirla, por tanto, en un instrumento de participación de la comunidad.

IV. LOS CONCEJOS MUNICIPALES

El tercer nivel de instituciones políticas venezolanas de carácter representativo, está representado por los Concejos Municipales. Estos son las autoridades de los Municipios, los cuales de acuerdo a la Constitución, son las unidades políticas primarias y autónomas dentro de la organización política nacional. Los Concejos Municipales deben ser, por tanto, los órganos representativos, por excelencia, de las comunidades y también, por excelencia, los órganos de participación política.

Sin embargo, también aquí, la realidad nos muestra problemas: Por una parte, desde el punto de vista político, es claro que los Concejos Municipales tampoco representan a las comunidades y que ha habido, tradicionalmente, muy poca participación política efectiva en la Administración Municipal, y por la otra, desde el punto de vista administrativo, resulta que ha habido una incompetencia de los Concejos Municipales para administrar las ciudades y para conducir el desarrollo local. Por ello, desde hace años se viene planteando, en nuestro país, como una de las urgencias institucionales, la necesidad de una reforma radical al régimen local, para hacerlo más representativo y más participativo, y para permitir, realmente, la administración de los niveles locales; para hacerlo, en definitiva, un instrumento de la democracia, ya que sin democracia local, no puede haber democracia. Sin embargo, ante este requerimiento de urgentes reformas locales, el Congreso tampoco le ha respondido al país, y en 1978 dictó una Ley, la Ley Orgánica de Ré-

gimen Municipal la cual, lamentablemente, no reformó absolutamente nada. Fue una Ley que, más bien consolidó los defectos que tenía el régimen municipal y, lamentablemente, ha establecido unas regulaciones para un Municipio tipo, que no existe en la gran mayoría en los Municipios del país. Lamentablemente, la Ley Orgánica de Régimen Municipal tuvo como prototipo para regular el Municipio, al Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda; pensó que el Municipio tipo era el de Petare, con sus problemas y su magnitud, y eso fue lo que quiso regular. Sin embargo, cualquiera que conozca el interior del país puede captar rápidamente, que esa Ley, hecha teniendo en cuenta un Municipio tan complejo como el Municipio de Petare, enclavado en la capital, es absolutamente inaplicable al resto del país. Por eso, estimamos que la Ley ha servido para muy poco, y más bien ha servido para complicar la administración local en los pequeños municipios, que son la mayoría. Por eso, hemos dicho en alguna oportunidad que esta Ley petareñizó la vida municipal, porque pretendió extender hacia el ámbito del interior del país, un esquema municipal y unos correctivos legales y administrativos que realmente no sirven, porque son inaplicables a los problemas locales y municipales del interior del país.

Frente al régimen local actual, pensamos que siguen planteadas las exigencias de reformas fundamentales que se han formulado desde hace algunos años. Por una parte, una reforma que tienda a hacer los Concejos Municipales, más representativos. Sin embargo, para ello, en la elección de los Concejos Municipales se plantea el mismo problema comentado al analizar el problema de la representatividad a nivel nacional y estatal. Aquí se plantea, también, la necesidad de reducir los ámbitos territoriales de elección de los representantes municipales y establecer también, la elección uninominal.

Debe decirse que la Constitución no establece en ninguno de sus artículos, la necesidad de aplicar el sistema de representación proporcional a la elección de las autoridades municipales y ello, entre otras cosas, porque la institución del "Concejo Municipal" no es una institución constitucional. En ningún artículo de la Constitución se habla de que el Concejo Municipal sea la autoridad municipal. Esta es una creación del legislador, el cual bien podía haber establecido una autoridad distinta unipersonal a nivel local, es decir, un Alcalde. Por ello, mal podía la Constitución hablar de representación proporcional. Hemos pensado siempre, por tanto, que la Ley podía establecer un

sistema uninominal de elección a nivel de Concejales, para lo cual no es ni era necesaria una reforma constitucional. El argumento de los proyectistas de la Ley Orgánica de Régimen Municipal fue lo contrario, es decir, que había necesidad de una enmienda de la Constitución, por lo que no se incluyó la elección uninominal en la Ley. Recientemente, por ello, en la Enmienda Constitucional N° 2, se establece la posibilidad de esta elección uninominal, al señalarse que para las elecciones de los Concejos Municipales, podrá adoptarse un sistema electoral *especial* y distinto del que rige para las elecciones de Senadores y Diputados y miembros de las Asambleas Legislativas. En esta forma, se está reconociendo que hay una distinción en la Constitución en el sentido de que ésta no establece la elección por vía de representación proporcional para los Municipios, por lo que puede establecerse un sistema distinto. Pensamos que no era necesaria una enmienda constitucional para establecer esta reforma, la cual podía hacerse por Ley. Sin embargo, hay que destacar que en todo caso, esta previsión es un aporte positivo de la Enmienda Constitucional N° 2.

En todo caso, no sólo es necesario en una reforma política del régimen local que, insistimos, está por hacerse mediante el cambio del sistema electoral y hacer más representativa la elección de Concejales, sino que también es necesario hacer más participativa la autoridad local. Significa un avance, en este sentido, la exigencia de hacer participar, para ciertos asuntos particularmente en materia urbanística, a las Asociaciones de Vecinos. El solo hecho de haber regulado, por primera vez, en una Ley, la forma, constitución y funciones de estas Asociaciones de Vecinos fue, sin duda, un paso de avance el cual se logró, inclusive, a pesar de los proyectistas de la Ley. Debe recordarse que estas normas no estaban en el proyecto original y se incluyeron por la presión del país nacional, de la opinión pública, de las comunidades sobre el Congreso para que se regulara algo sobre estas Asociaciones de Vecinos.

Pero el problema de hacer más participativos los Concejos Municipales, y lograr que representen realmente a la unidad política primaria y autónoma que es el Municipio, está también vinculado al ámbito territorial de los Municipios. ¿Cómo puede hacerse participativo un Concejo Municipal de un Municipio que tenga una gran extensión territorial? Pensemos, nada más, en el Distrito Sucre del Estado Miranda con toda su enorme extensión y población urbana. ¿Cómo puede ser un Concejo Municipal representativo y participativo? ¿Quién puede participar allí?

En el campo de la configuración territorial de los Municipios, lamentablemente, hemos seguido una tradición centralizadora desde hace varias décadas. En efecto, en la Constitución de 1925, se estableció que la autonomía local existía a nivel de Distritos, y no de Municipios. Desde ese momento se le quitó a los Municipios autonomía local, y esta se llevó a nivel superior que es el nivel de Distrito. Allí residía la autonomía local hasta la Constitución de 1961, la cual cambió la situación previendo la autonomía a nivel de Municipios. Sin embargo, sólo ha sido con motivo de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 que podrá darse, a partir de 1984, real autonomía a los Municipios. Sin embargo, todo depende de las reformas que, en el futuro inmediato cada una de las Asambleas Legislativas de los Estados deben hacer para adaptar la estructura municipal a la Ley. Hecho esto, la próxima elección de Concejales (1984) deberá hacerse a nivel de Municipios y no de Distritos.

Sin embargo, lamentablemente, el marco de la Ley para esta reordenación territorial de los Municipios, es centralizador. En efecto, la ley, en lugar de contribuir a distribuir el poder político hacia el interior del país y hacia las diversas comunidades, más bien lo va a concentrar y centralizar, y si bien no todos los Distritos actuales serán Municipios, tampoco y menos aun, todos los Municipios actuales seguirán siendo tales Municipios. En realidad, de la aplicación de la Ley Nacional, resultarán autoridades locales en un número intermedio entre los actuales Distritos y los actuales Municipios. La Ley, en efecto, estableció como población mínima de los Municipios, doce mil habitantes, lo que provocará la eliminación de algunos de los actuales Distritos. Cuando comiencen a dictarse las leyes estatales para aplicar la Ley Nacional, sin duda, podría surgir uno de los mayores conflictos políticos del país de la época actual: por primera vez las comunidades locales reaccionarán abiertamente contra la Ley Nacional y las futuras leyes estatales, pues estas les cercenarán, en algunos casos, la poca autonomía que aquéllas han tenido.

Basta, para darse cuenta del futuro conflicto, un solo ejemplo, el de algunos Distritos del Estado Cojedes, los cuales, a pesar de ser grandes territorialmente hablando, sin embargo, no tienen doce mil habitantes. Frente a esta realidad territorial, ¿qué debió haber hecho la Ley Orgánica del Régimen Municipal? Realmente, en una realidad como esta, que es la realidad del interior del país, la ley debió haber creado más autoridades locales y, con cada una de las poblaciones como cabeza de Municipio, para que ejercieran su autonomía local en su po-

blación y en los caseríos circundantes. Sin embargo, con la Ley Nacional se va a lograr lo contrario, pues en vez de descentralizar, se va a centralizar el poder local. Como estos Distritos no tienen doce mil habitantes van a desaparecer no sólo como tales Distritos, sino que tampoco adquirirán la categoría de Municipio.

Por otra parte, desde el punto de vista administrativo, seguimos con unas autoridades locales manejadas por órganos colegiados, es decir, por órganos pluripersonales. No hay que olvidar que la administración colegiada era la regla en el Antiguo Régimen, antes de la Revolución Francesa; ella fue sustituida por la administración napoleónica de carácter unipersonal. Sin embargo, nosotros seguimos empeñados en administrar complejos centros urbanos con órganos puramente colegiados. ¿Cómo puede administrarse, sensatamente, una ciudad como Caracas con veinticinco Concejales? Desde el punto de vista administrativo estimamos que es imposible administrar la ciudad de Caracas con un cuerpo colegiado de tal magnitud. El gran fracaso del manejo de Caracas durante todos estos últimos lustros, entre otros aspectos, tiene su origen en que no hay un gobierno de la ciudad; a lo que hay que agregar, en el Distrito Federal, los conflictos tradicionales entre Gobernador y Concejo Municipal. En este Distrito, cada órgano quiere administrar y, en definitiva, terminan por no administrar a la ciudad.

Desde este punto de vista administrativo, sin embargo, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en vez de reformar la administración local y, por ejemplo, crear la figura del Alcalde electo, con poderes unipersonales en la conducción de la ciudad, lo que hizo fue, consolidar el sistema administrativo colegiado que ha existido siempre en el país, estableciendo diversas limitaciones, controles, prohibiciones y sanciones, cuya vigencia, en Municipios del interior, no es factible. De nuevo hay que recordar el Municipio tipo que el legislador tuvo en mente al dictar la Ley Orgánica de Régimen Municipal: el del Distrito Sucre del Estado Miranda. Para Petare se estableció toda esa complejísima regulación, inaplicable en el interior del país.

Ahora bien, con el Proyecto de Enmienda Constitucional N° 2, de 1980, se había seguido una actitud similar, al establecer la posibilidad de intervención nacional en la autonomía municipal. En efecto, el artículo primero de este Proyecto de Enmienda de 1980 establecía que el Congreso de la República, reunidas las Cámaras en sesión conjunta y por el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros podía, en

casos graves, acordar las medidas que considerare necesarias para garantizar el normal funcionamiento de los Concejos Municipales; es decir, consagraba la posibilidad de intervención de los Concejos Municipales. Además, decía, la Ley podía establecer, en ciertos casos, las razones por la cual debía sustituirse a los Concejales, por lo que la intervención que se permitía, conllevaba la posibilidad de sustitución directa de los Concejales y el nombramiento, por el Congreso, directamente, como Concejales a representantes de los mismos partidos de los cuales eran miembros los Concejales sustituidos.

Estimamos que ese Proyecto de Enmienda, en este aspecto era un intento, mal logrado, de remediar un problema, sin tocar el fondo del asunto. En efecto, ¿quién nombra a los Concejales? Son los mismos partidos que en 1980 querían establecer el mecanismo para sustituirlos. Afortunadamente en la Enmienda Constitucional N° 2 de 1982, se eliminó ese artículo. Pensamos que el problema está, realmente, en la falta de representatividad y en fallas en la elección de los Concejales. Por tanto, el remedio no puede ser, simplemente, establecer más mecanismos de control policiales y de intervención que lo que hubieran logrado era lesionar la autonomía local. El problema, entonces, sigue siendo el de que no se quiere enfocar el fondo del asunto, no se quiere reformar ni innovar. Simplemente, se quieren seguir estableciendo remedios y paliativos en base a un supuesto pragmatismo, que lo que están es aniquilando, inclusive, a nivel local, la poca posibilidad de democracia local que hay, es decir, la incipiente autonomía local actual.

En definitiva, pensamos que no tiene sentido querer legislar, desconociendo lo que pasa en el país y pensando que, por principio, todos los Concejales serán corruptos, por lo que deben preverse estos mecanismos de intervención de la autonomía local. Pienso que el objetivo de reforma no puede ser permitir la intervención de los Concejos Municipales y negar la autonomía municipal, sino que lo que debe hacer el Congreso, y para eso es que existe, es corregir las fallas que han dado origen a la corrupción municipal, y entre ellas, la ausencia de representatividad y de participación en los niveles locales, así como la irresponsabilidad.

V. CONCLUSIÓN

En definitiva, estimamos que la gran tarea que tiene planteado la colectividad venezolana es la reforma del Estado. Para lograr ese ob-

jetivo los partidos políticos deben tomar conciencia y asumir esa tarea, pero no sólo en base de criterios pragmáticos, sino atacando el fondo de los problemas. Para ello, deben tratar de determinar cuál es la esencia de estas instituciones políticas locales, estatales y nacionales para adaptarlas a las exigencias contemporáneas de la sociedad. En todo caso, para esas reformas se requiere un gran consenso nacional entre los partidos políticos, y así, en lograr ese consenso, es que está el gran reto de los partidos. Tienen que comenzar a ver hacia adelante, siguiendo al país nacional y respondiendo a sus exigencias y no seguir un poco, de espaldas al país nacional y olvidando sus exigencias.

CAPITULO CUARTO

LA CRISIS DE LA DESCENTRALIZACION POLITICA Y DEL FEDERALISMO

I. INTRODUCCIÓN

Cualquier observador de la vida política nacional, así como cualquier lector de periódicos, podría llegar a la conclusión de que uno de los aspectos en los cuales hay una coincidencia de los actores políticos, es el de la necesaria reforma del Estado. El tema no solo ha sido tratado, siempre, en todos los programas políticos electorales de los últimos 15 años, sino que líderes políticos y representantes de los principales grupos de interés y gremios, como Fedecámaras y la C.T.V. coinciden en plantear la necesidad urgente de una reforma del Estado.

Para formular este planteamiento, por supuesto, se parte del convencimiento de que el Estado Venezolano, considerado en todo su universo, desde las entidades nacionales a las municipales, está en crisis, es decir, no está cumpliendo las funciones que se espera de sus instituciones, y las que realiza, no se están ejecutando en la forma como se espera. Lo grave de la crisis institucional sin embargo es que ya se convierte, además, en una angustia institucional, por la pérdida progresiva de fe en la capacidad de las instituciones políticas y administrativas del Estado Contemporáneo de funcionar bien.

Por ello, se dice, hay que reformar al Estado. Pero ¿qué implica esto? Por supuesto, el planteamiento varía según el prisma de cada quien, y en general, en las afirmaciones que se hacen sobre el tema, se confunde la parte con el todo, y se cree que reformando tal o cual institución, aisladamente, se soluciona el problema global. Así, se dice, hay que elegir a los gobernadores, los cuales ahora se designan por el Presidente de la República; hay que elegir uninominalmente a los Concejales, los cuales se eligen ahora por listas bloqueadas en grandes circunscrip-

ciones electorales; y hasta se propone, aisladamente, la creación de la figura de un Primer Ministro. Y podríamos seguir dando ejemplos.

Sin embargo, quienes hacen estos planteamientos aislados, quizás no se han percatado que con esas reformas no se soluciona el problema del mal funcionamiento del Estado, si no se ataca el problema de fondo y global: el del centralismo. En efecto, ¿qué ganamos con elegir a los Gobernadores, si éstos no tienen materialmente atribuciones estatales que ejercer? Si los Estados de nuestra Federación fueran entidades con competencias autónomas de importancia, la elección de los gobernadores podría ser un paso de avance en el proceso de descentralización. Pero elegir a los gobernadores en el esquema actual, significaría enquistar guerrilleros desocupados en la estructura política del país, con grave riesgo para el funcionamiento del Estado. El problema no se resuelve con la elección de los Gobernadores: el problema es otro, el del centralismo, y la elección del ejecutivo estatal solo puede verse como una medida más dentro de un esquema descentralizador, y como resultado de la consolidación de un sistema de descentralización política estatal.

Lo mismo puede plantearse respecto a otras de las propuestas aisladas: por ejemplo, la elección uninominal de los Concejales. ¿Qué ganamos con elegirlos en esa forma, si continuamos teniendo el gobierno local excesivamente alejado del ciudadano? Si el Municipio, como entidad política primaria dentro de la organización nacional, existiera en nuestro país con adecuadas y adaptadas competencias autónomas en niveles territoriales donde sea posible el encuentro efectivo entre el elector vecino y su representante, la elección uninominal sería un paso de avance en el proceso de participación política propio de un esquema descentralizador. Pero elegir pura y simplemente a los Concejales en forma uninominal, en el esquema actual de lejanía del ciudadano y del mal funcionamiento de las Municipalidades, significaría frustrar las aspiraciones de participación y las voluntades electoras. El problema no se resuelve con la elección uninominal: el problema es otro, de nuevo, es el del centralismo que agobia la participación, y la elección uninominal solo puede verse como una medida más dentro del esquema descentralizador que acerque el gobierno local, con acertadas competencias, al ciudadano.

Pero dentro de los ejemplos de planteamientos que se formulan sobre la reforma del Estado, también hemos visto la propuesta de crear la figura de un Primer Ministro, para que auxilie al Presidente de la República en la coordinación, dirección y control de las funciones asig-

nadas, a los diversos órganos operativos. Este planteamiento no sólo es confuso, porque el sistema presidencial venezolano es incompatible con la figura del Primer Ministro, cuya esencia sería el respaldo parlamentario, sino que si lo que se busca es un órgano para auxiliar al Presidente, dentro de nuestro sistema presidencial, en la coordinación, dirección y control de las tareas de los Despachos Ministeriales, ese órgano existe en la Legislación actual, y es el Ministro de la Secretaría de la Presidencia. Sin embargo, no es un órgano con poderes fijos y determinados: depende de lo que el Presidente quiera, y así tiene que ser. Lo contrario, darle a un Primer Ministro poderes propios directos, significaría desquiciar nuestro presidencialismo y establecerle un guerrillero al Presidente al lado de su Despacho. La propuesta, por tanto, además de confusa está errada, pues no ataca el problema real: la excesiva concentración de tareas en los niveles superiores del Ejecutivo, por el excesivo centralismo político administrativo del Estado venezolano.

En nuestro criterio, por tanto, la reforma del sistema político venezolano tiene necesariamente que atacar el primer problema de nuestra realidad política: el centralismo. Tenemos que ir hacia un nuevo modelo de organización del Estado Venezolano que transforme el Estado Centralista actual por un Estado Descentralizado.

II. EL CENTRALISMO POLÍTICO Y LA FEDERACIÓN

En efecto, una de las características fundamentales del Estado venezolano, desde el punto de vista institucional, es su excesiva centralización; es decir, la excesiva concentración del poder político, administrativo y jurídico en la Administración Nacional y en las instituciones política "federales", poder que no es compartido por los entes territoriales que tenemos: los Estados de nuestra Federación, y las Municipalidades que han existido en los Distritos en que aquellos, tradicionalmente, se han dividido.

Venezuela continúa siendo un Estado Federal y, por tanto, en principio, con instituciones descentralizadas, pero contradictoriamente es un país absolutamente centralizado, donde el federalismo es un mero ribete histórico, pues los Estados de la Federación, con su división política territorial y sus autoridades electas y designadas, solo han quedado como legado de nuestra historia política del siglo pasado. Y ello, porque al producirse la integración política del país bajo la dictadura gomecista, y luego, la integración física y cultural, aquellos Estados dejaron de ser-

vir para los fines políticos para los cuales habían sido estructurados —mantener la unión política en un sistema disgregado en unidades regionales caudillistas—, y fueron siendo relegados a entelequias políticas uniformizadas por el peso del centralismo.

En todo caso, si en Venezuela queremos hablar de un nuevo modelo de organización del Estado o de reforma del Sistema Político tenemos necesariamente que enfocar el problema medular de nuestras instituciones, que es el del centralismo político-administrativo; y plantearnos este problema, a la vez, exige que nos formulemos esquemas de descentralización política, y ello, por más que algunos traten ni siquiera de mencionarlo, nos conduce gústenos o no nos guste, a analizar nuestra Federación como forma del Estado.

Por supuesto, se que hablar de Federación, en esta década de los ochenta, a más de alguno le parecerá un retroceso hacia instituciones superadas, y cuyas glorias quedaron en los cambios políticos del siglo pasado. De la Federación, en efecto, casi sólo nos ha quedado la mención que leemos a diario en los documentos oficiales, de los años que han transcurrido desde la Independencia y la Federación. Y si bien nuestra República está dividida en 20 Estados, la verdad es que muy pocos políticos y dirigentes nacionales saben para qué sirven, exactamente, con sus Asambleas Legislativas y sus Gobernadores, sus conflictos y sus problemas internos. Los Estados, en realidad se han venido convirtiendo en un apéndice del gobierno nacional, habiéndose reducido al Gobernador a funciones meramente policiales, configurándose, además, como reducto de activistas locales quienes, en general, medran en sus Asambleas Legislativas.

Nuestra Federación actual, por tanto, es un contrasentido en sí misma, habiendo provocado que la autonomía de los Estados se haya convertido en una autonomía inútil, sin contenido ni reales posibilidades de acción en relación al desarrollo económico y social del país o de las regiones.

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

En todo caso, si el Estado Venezolano contemporáneo es un Estado centralista y centralizador, el mismo se ha consolidado por un sistema de

partidos políticos también centralizador, que se ha desarrollado en la vida política nacional al amparo del texto constitucional de 1961, el cual, sin duda, también es una constitución centralista. Puede decirse, que la Constitución de 1961 puso fin a la Federación, cuya sentencia de muerte se pronunció a partir de 1945.

Ahora bien, al hablar de Federación, debemos aclarar el contenido de este término político-estadal, tan lleno aún de confusiones en muchas esclarecidas mentalidades contemporáneas. Ciertamente que la Federación está íntimamente ligada a nuestra historia, como realidad política; se instauró en la Primera República de 1811; acompañó el nacimiento de la Venezuela separada de la Gran Colombia de 1830 a 1857; en su nombre se libraron las guerras federales y ella guió en 1864, la estructuración de la forma de Estado por los vencedores; sirvió, durante la segunda mitad del siglo pasado, para consolidar el poder de los caudillos, y durante la primera mitad de este siglo para liquidarlos; y cuando se integró el país en todos los órdenes, fue relegada progresivamente. Hablar de Federación, por tanto, provoca la evocación de tantas etapas de nuestra historia a las cuales ha estado ligada, que exige una elemental aclaratoria de lo que este término significa, sobre todo cuando el propio texto constitucional vigente declara solemnemente en su artículo 2º, que el Estado Venezolano es un Estado Federal.

Federación, en efecto, por definición, es una forma de Estado descentralizado, contraria a la del Estado Unitario, que reconoce la existencia de entidades políticas territoriales con potestades políticas autónomas, reflejadas, básicamente en la elección de sus autoridades, y en la existencia, en ellas, de potestades públicas diversas: potestades legislativas, tributarias, administrativas y financieras autónomas. Así, un Estado será Federal si está descentralizado político-territorialmente, y será unitario si carece de entidades políticas autónomas en su territorio a niveles superiores a los municipales.

Teniendo en cuenta esto, sin duda, la forma del Estado Venezolano consagrada en la Constitución es absolutamente contradictoria: nuestra Federación es centralizada lo que conduce a la estructuración de un Estado centralizado con membrete federal. Esta contradicción, ha provocado reacciones violentas en los estudiosos de nuestras estructuras políticas: unos, acordándose de las anécdotas históricas, propugnan la eliminación de todo vestigio federal de nuestras instituciones, y que el Estado debe centralizarse totalmente; nosotros, al contrario, propugnamos

la descentralización política del Estado, como única vía futura, para el logro del desarrollo político del país. Parecería mentira, pero ciento cincuenta años después de la discusión sobre centralismo-federación que signó el nacimiento de la República, el problema sigue planteado, pero por supuesto, con contenido y urgencias diferentes.

Somos unos convencidos de la necesaria descentralización del Estado Venezolano, como condición para el perfeccionamiento de la democracia y para nuestro adecuado futuro desarrollo político. Pensamos, además, que el momento es el propicio, dada la crisis institucional actual, para insistir sobre el tema. Para ello, quiero destacar aquí y ahora algunos aspectos del problema: en primer lugar, quiero insistir en los efectos de este proceso de centralización político-administrativa; en segundo lugar, precisar los elementos de crisis que este centralismo ha producido en las entidades político territoriales de nuestro sistema político; en tercer lugar, plantear algunas bases para la descentralización del Estado Venezolano; y en cuarto lugar, enjuiciar someramente el proceso de regionalización a la luz de las exigencias de la descentralización política.

III. ALGUNOS EFECTOS DEL CENTRALISMO

El proceso centralizador del Estado Venezolano, puede caracterizarse porque ha provocado una centralización política, una centralización administrativa, una concentración de la Administración Pública, y un debilitamiento de las autoridades locales. Queremos referirnos a estos cuatro aspectos, separadamente.

1. *La centralización política y el debilitamiento de la autonomía estatal*

En el Estado Venezolano, en efecto, el poder político, jurídico, financiero, tributario, normativo y administrativo, se ha centralizado en las instituciones políticas nacionales: el Congreso y el Poder Ejecutivo. El país, fuera de la sede de los poderes nacionales, existe con dificultad. La vida política de nuestras provincias a veces es inocua e inútil: casi no sirve para nada, salvo para la supervivencia de los líderes políticos locales, los cuales, en general, tienen una sola mira: Caracas. El interior, políticamente, no atrae; al contrario espanta y a veces se constata que

solo hombres con espíritu de conquista o en el otro extremo, de conformismo, se aventuran a vivir la política interiorana.

El constitucionalismo venezolano de las últimas décadas, por otra parte, ha centralizado al Estado a costa de las regiones: las divisiones político-territoriales, los Estados de nuestra Federación, han sido vaciados de contenido al quitársele sucesivamente, sus competencias. ¿De qué sirve, entonces, una Asamblea Legislativa, si no tiene materia sobre la cual legislar, y de qué sirve un Gobernador, salvo de ser agente del poder central, si no tiene materia propia, estatal, para administrar y gobernar? El gobernador, por tanto, en general, gobierna materias prestadas por el poder central, que las Asambleas Legislativas no controlan; y éstas legislan sobre aspectos formales, que no tienen nada que ver con el desarrollo económico, social y físico de los Estados.

Por otra parte, a pesar de la competencia residual de los Estados, éstos no tienen recursos tributarios propios. Sus recursos financieros son dados por el Poder Nacional, y como el situado constitucional aumentó, al aumentar los ingresos ordinarios nacionales, el Estado centralista controló aún más la disposición de dichos ingresos estatales, para lo cual dictó una de las leyes más centralizadoras de los últimos años: la Ley de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional, con los planes desarrollados por el Poder Nacional, con la cual se ha lesionado la poca autonomía que la Constitución consagra a favor de los Estados.

De resultas de este panorama, los Estados hasta comienzos de la década de los cuarenta todavía instrumentos de una descentralización tímida del Estado, en los últimos cuarenta años han pasado a ser demarcaciones sin importancia para el aparato político-nacional, como resultado de la centralización política del Estado.

2. La centralización administrativa y el debilitamiento de la Administración regional

Pero a la centralización política se agrega una agobiante centralización administrativa que está conspirando contra el propio Estado, por la ineficiencia de su actuación y por la ineffectividad de sus acciones. La Administración Pública Venezolana sufre hoy del peor mal de las instituciones administrativas del mundo contemporáneo: la excesiva centralización de las decisiones administrativas, en los niveles nacionales, lo que

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

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

Ahora bien, un pequeño país rural, con sus pretensiones políticas democráticas, como la de Venezuela de hace cuarenta años, podía ser administrado en forma centralizada. Sin embargo, la Venezuela Contemporánea, con todas sus complicaciones, sencillamente, es imposible que sea administrada, toda, desde Caracas. Hemos llegado, administrativamente hablando, al absurdo de centralizar todo en nuestro país: los servicios educativos, los servicios de atención médica, la regulación del tránsito, la planificación urbana, el abastecimiento de poblaciones, para solo citar algunos ejemplos. Todo se pretende administrar desde Caracas, y ello lo que ha conducido es, además de la ineficiencia e ineffectividad de la acción nacional, a crear monstruosos aparatos burocráticos que se agotan en sí mismos y comienzan a ser un fin en sí mismos, actuando como el "catoblepas", aquél animal mitológico tan estúpido, que se comía sus propios miembros, y así, a aniquilar toda posibilidad de desarrollo administrativo en el interior del país.

Y frente a la centralización administrativa nacional, a veces se cree que existen mecanismos de descentralización efectivos, cuando se desarrolla la política de regionalización administrativa, y se crean las Corporaciones de Desarrollo Regional, no percatándose que, en realidad, estos son instrumentos del Poder Nacional, que conducen, a veces, a una mayor centralización administrativa, pues en su conducción no participan las administraciones ni los gobiernos estatales. Es más, la experiencia ha demostrado que estas Corporaciones, en general han actuado de espaldas e ignorando a los Gobernadores de los Estados.

En el campo administrativo, por otra parte, debe insistirse en el efecto centralizador de la mencionada Ley de Coordinación del Situado Constitucional con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional. En la práctica, lejos de ser una Ley que haya conducido a la coordinación, lo que ha provocado es la imposición, a los Estados, de una voluntad administrativa nacional. Los Estados, en realidad, no participan en la elaboración de los programas a coordinarse, sino que bien es sabido cómo les son impuestos a los Gobernadores y a las Asambleas Legislativas.

Todo este panorama centralizador, política y administrativamente hablando, el cual se ha desarrollado bajo el marco del texto constitucional de 1961, como resultado, ha provocado en estos últimos veinte años, la asfixia del interior del país. Insistimos, la administración regional no existe, lo que hay son tentáculos nacionales que penetran con ineficiencia en los Estados, y la política estatal, si bien existe, no tiene materia ni sustancia sobre la cual actuar y moldear.

La Administración Nacional, así, se ha convertido en una administración paternalista en relación a las entidades regionales y locales, que progresivamente, han pasado a depender de aquella, incluso financieramente, constituyendo, además, el nivel municipal, un ámbito inadecuado para la descentralización, porque ni se configura territorialmente como la unidad primaria para la participación, ni tiene el nivel racional para la correcta administración.

Por ello, uno de los retos planteados a nuestra Administración Pública contemporánea, es el de la descentralización, con el objeto de hacer participar, en los procesos políticos y administrativos de nuestros países, a las regiones y comunidades. Tenemos que revitalizar los niveles federales autónomos, o crear regiones autónomas, y sólo así podremos rehacer, en el interior, a nuestro país; y tenemos que rehacer el Municipio, hoy perdido en la ineficiencia.

3. La concentración de la Administración Pública

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

Desde el punto de vista político, una de las características de nuestro sistema de gobierno, es el presidencialismo; y este, administrativa-

mente hablando, ha provocado una excesiva concentración de las decisiones político-administrativas en la Presidencia de la República.

El Presidente de la República, en nuestro país, tradicionalmente, sea en los regímenes de facto dictatoriales, al asumir todos los poderes públicos, sea en nuestro régimen de derecho, al maximizarse el presidencialismo, ha concentrado el poder de decisión en materialmente todos los asuntos del Estado. El Presidente, así, no solo es el Jefe del Estado y del Gobierno, sino que en muchos casos ha sido, además, y a la vez, Ministro, Presidente de Instituto Autónomo, Gobernador del Estado, Prefecto de Distrito y Jefe Civil de poblaciones. El Presidente muchas veces, todo lo decide.

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

En una Administración que cada vez más se torna compleja y omnipotente, es indudable que otro de los retos planteados, es el de la desconcentración administrativa, de manera que los Ministros asuman plenamente el Gobierno de los diversos sectores administrativos y se traslade, además, el poder de decisión de los asuntos nacionales que conciernen a regiones o ámbitos locales, a las unidades descentralizadas de la Administración Nacional en dichos ámbitos regionales o locales o mejor a los Gobernadores del Estado, pues para eso es que deben ser agentes del Poder Nacional.

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

4. *El debilitamiento de la Administración Municipal*

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

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

Así, nuestras Administraciones Municipales son, en la actualidad, los ejemplos más característicos de administraciones inservibles, vaciadas de competencia, de carácter ineficiente, y dominadas por partidos políticos o grupos con solas apetencias burocráticas. Y ello no fue cambiado por la Ley Orgánica de Régimen Municipal. No sólo ésta consolidó la deficiente situación municipal existente en 1978, sino que no tenemos reservas en calificarla como una Ley centralizante, atentatoria, inclusive contra la autonomía municipal en materia de servicios públicos, pues materialmente los nacionaliza todos.

No olvidemos que la Ley Orgánica de Régimen Municipal, luego de enumerar los servicios públicos municipales (art. 7), establece que esos serán ejercidos "por los Municipios en los términos que establezca la legislación nacional" con lo cual está diciendo que sólo en esos términos es que pueden ejercerse aquellas competencias, por lo que si no han sido establecidos, en principio, no podrían ejercerse por los Municipios, y cuando lo sean o hayan sido, solo pueden ejercerse en los términos que se establezcan en esas leyes nacionales. Se trata, por tanto, de una norma evidentemente centralista que hará todavía más difícil el ejercicio de las competencias municipales. Sin duda, esa norma es inconstitucional, pues colide con el artículo 30 del texto fundamental que prescribe que son de la competencia municipal algunas de dichas actividades, las cuales conforme al artículo 29 del mismo texto, son de libre ejercicio por los Municipios, derivado de la autonomía municipal.

Pero además, el mismo artículo 7 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en cuanto a los servicios públicos municipales, establece otra limitación tan amplia y centralizante, que la hace de dudosa constitucionalidad, al prescribir que en ciertos casos esos servicios que se declaran municipales, dejan de serlo y adquieren carácter nacional, si tienen instalaciones ubicadas en más de un Municipio o si es prestado a más de un Municipio, por un mismo organismo, entidad o empresa, públicos o privados. Esta norma, en efecto, hace que materialmente sea difícil que un servicio público tenga carácter municipal, pues en el mundo contempo-

ráneo resulta difícil encontrar un servicio de carácter estrictamente local, que solo se preste en la entidad territorial correspondiente, sin relación alguna con otro Municipio.

La Ley Orgánica, por tanto, en lugar de haber mejorado el poder local lo ha debilitado aún más y ha centralizado al Estado.

Por ello, la reforma política en nuestro país tiene que abarcar también, al Municipio, para hacerlo, no sólo una institución administrativamente eficiente, sino el centro de la vida y participación democrática de nuestro país, acercándolo al ciudadano.

IV. LA CRISIS INSTITUCIONAL EN LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN

Pero todos estos efectos del centralismo ha provocado una crisis institucional en nuestra forma de Estado. Esta, como hemos dicho, es la federal, pero a la vez es un esquema centralizado donde los Estados de la Federación y sus Municipios no juegan ningún papel. La crisis de la Federación, por tanto, ha provocado una crisis en nuestros Estados que se manifiesta en tres aspectos: crisis de representatividad, crisis de participación y crisis de autonomía.

1. *La crisis de representatividad*

Puede decirse, en general, que nuestro "régimen representativo" actual, se caracteriza por haber sufrido una progresiva ausencia precisamente de representatividad política. Esto afecta a las Cámaras Legislativas nacionales y a los Concejos Municipales y, por supuesto, al órgano representativo regional, las Asambleas Legislativas, no han representado realmente a las comunidades que las han elegido y sobre las cuales ejercen su autoridad, y, a lo sumo, representan a los partidos políticos que han postulado a los diputados.

Esta falta de representatividad de la comunidad por las autoridades estatales electas, tiene su causa en diversos elementos, y principalmente en la excesiva amplitud de los ámbitos territoriales para la elección, por listas bloqueadas de los Diputados a las Asambleas Legislativas. Lo mismo puede decirse respecto de la elección de los Parlamentarios Nacionales y de los actuales Concejales.

Los Diputados a las Asambleas Legislativas, así, en número que varía entre 11 y 23 según la población del Estado, se eligen por listas bloqueadas y únicas para una elección global por toda la circunscripción electoral del Estado respectivo, realizándose la adjudicación de los puestos por cuociente, mediante la aplicación del principio de la representación proporcional. Este sistema de elección es el que ha estado vigente durante todo el período democrático y se caracteriza por la elección, en bloque, de todos los Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados; y de todos los Diputados al Congreso por cada Estado.

Esta forma de elección ha alejado, sin duda, al Diputado del elector ciudadano y de la comunidad. El elector vota por una larga lista de Diputados y sus Suplentes, configurándose, en cada caso, listas de varias decenas de candidatos, que no representan efectivamente, a las comunidades que los eligen.

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

Frente a esta forma de elección, hemos planteado repetidamente la necesidad de que se sustituya esta elección por listas bloqueadas en amplias circunscripciones electorales, por otro sistema de elección que acerque más los elegidos, a los electores, separándolas de las elecciones presidenciales. En este sentido, en 1969, cuando elaboramos el proyecto de Ley Orgánica del Sufragio que el Consejo Supremo Electoral presentó a consideración del Congreso, propusimos la elección de los Diputados a las Asambleas Legislativas, a través de la elección directa de dos diputados en cada uno de los Distritos del Estado, y no como ha sucedido hasta la actualidad, una elección en bloque, de todos los diputados, por todo el Estado. Esta reforma lamentablemente no fue acogida en su oportunidad y, pensamos que ya es hora de replantearla, a cuyo efecto, la Enmienda Constitucional N° 2 establece una pauta política. En todo caso, una elección de Diputados a las Asambleas en esa forma, obligaría a los partidos políticos a tener más cuidado en seleccionar los candidatos,

pues tendrán que escoger a personajes realmente vinculados con la comunidad.

2. *La crisis de la participación política*

Pero la democracia estatal no solamente se ha caracterizado por la crisis de representación política, sino, también, por una crisis de participación política del ciudadano en el poder político. El gobierno local no sólo no ha sido conducido *por* el pueblo, por la falta de representatividad, sino que tampoco ha sido *del* pueblo por la falta de participación política, y mucho menos ha sido un gobierno hecho *con* el pueblo, por falta de organización social del mismo para asegurar su participación. Por ello, la primera manifestación de la crisis de participación está en su ausencia, por parte de las sociedades intermedias, en los órganos representativos estatales.

No hay duda de que una de las exigencias de la participación política, es decir, de la democracia participativa, es la necesaria organización social del pueblo para la estructuración de sociedades intermedias entre el aparato del Estado en sus diversos niveles y el ciudadano, con el objeto de, a través de ellas, asegurar la participación de la población en los procesos políticos y administrativos.

La propia Constitución de 1961 ya ha dado la pauta en este campo y puede decirse que tanto la participación como la solidaridad social tienen, un claro fundamento en el texto constitucional.

Pero frente a esto, puede admitirse que el sistema político venezolano se ha caracterizado por la ausencia de participación de sociedades intermedias, excepción hecha de los partidos políticos, en los procesos políticos locales y particularmente en las Asambleas Legislativas y en los Concejos Municipales.

En el campo de los Estados, la ausencia de participación en las Asambleas Legislativas ha sido notoria y sistemática y fue precisamente por ello que una de las reformas fundamentales que se hicieron en los textos constitucionales de los Estados Yaracuy y Aragua, fue el establecimiento de mecanismos de participación directa en las Asambleas de dichos Estados.

En todo caso, tenemos que convenir en que la composición de las Asambleas Legislativas, en general, actualmente resulta poco representativa de las comunidades territoriales, por una parte, por la forma en

la que se realiza la elección, y por otra parte, porque en ellas no tienen representación sino los partidos políticos, no teniendo participación en las deliberaciones del órgano regional, los grupos de intereses de la comunidad agrupados en sociedades intermedias.

3. *La crisis de la autonomía*

Pero además de la crisis de la participación y representación política, las entidades políticas territoriales del país sufren una crisis de autonomía. Los Estados, constitucionalmente hablando, son autónomos, pero esa autonomía se ha venido convirtiendo, progresivamente, como hemos dicho, en una autonomía inútil y vacía, pues no hay reales competencias sobre las cuales las Asambleas Legislativas y los Gobernadores puedan ejercerla.

Por eso, esta crisis de autonomía, es básicamente, una crisis de descentralización, por el excesivo centralismo nacional.

Los Estados en las reformas constitucionales del presente siglo, fueron progresivamente vaciados de contenido, y a menos que en ellos se realicen reformas profundas que cambien tanto su carácter dependiente, como el paternalismo nacional, como hemos dicho, están condenados a desaparecer. La descentralización administrativa de competencias hacia los Estados que autoriza la Constitución, es un imperativo planteado en la reforma del Estado Venezolano, y el reto más importante que tiene planteado hacia el futuro, si queremos realmente hacer un país equilibradamente desarrollado y si queremos detener la macrocefalia del centro. Y solo descentralizando es que podremos realmente promover la participación a nivel estatal.

V. EL NUEVO FEDERALISMO: LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA PARA PERFECCIONAR LA DEMOCRACIA

Estimamos, por tanto, que estabilizado el Estado Nacional como resultado de la aplicación de la Constitución de 1961 durante las últimas dos décadas, ha llegado el momento de confiar más en el conjunto de regiones y Estados del país, para la atención de sus propios asuntos, transfiriéndoles competencias y poderes, para lo cual debe descentralizarse, política y administrativamente hablando, el Estado Venezolano. En esta descentralización necesaria es donde se sitúa el nuevo Federalismo,

que debe desarrollarse en el país, y que hemos venido propugnando en los últimos años.

1. *Un fenómeno universal: La descentralización*

En efecto, hablar de descentralización política es hablar de un movimiento contemporáneo que ha tocado a casi todos los Estados del globo. El Estado Nacional, con su centralismo político y su Administración napoleónica que se consolidó en todos los Estados Unitarios o Federales durante el siglo pasado, está en crisis, y está abriendo paso a un nuevo tipo de Estado descentralizado, que comienza a adoptar los más variados nombres (Estado Regional, Estado de Autonomías o Nuevo Federalismo). Ciertamente, la Federación no es precisamente una fórmula nueva de descentralización, pero lo cierto es que si ella existe, así sea en el papel, como en Venezuela, no tiene sentido buscar otras formas de descentralización política autonómica, que comienzan a evidenciarse como nuevas formas de federalismo o regionalismo. Por ello, insistimos en partir de la fórmula federal para propugnar la descentralización político-administrativa del Estado, para lo cual, la Federación debe revitalizarse.

Esta revitalización, por supuesto, puede comenzar dentro de los limitados marcos de la Constitución vigente, a nivel de los propios Estados, dada la inacción y oposición en ciertos casos, de ciertos niveles nacionales a quienes les aterra perder algo de su órbita de poder, transfiriéndolo a las entidades estatales. Allí está el ejemplo de las reformas constitucionales de los últimos tres años de los Estados Yaracuy y Aragua, los cuales han iniciado un proceso difícil, pero esperanzador, por reforzar las estructuras estatales, contando a veces con la lamentable oposición abierta o subterránea del poder central.

2. *La necesaria Enmienda de la Constitución*

Pero una efectiva descentralización política administrativa del Estado Venezolano, sin duda, requeriría de una modificación constitucional que reformulara el esquema de nuestra forma de Estado y estableciera un verdadero Estado descentralizado, tomando como base la Federación.

Estas modificación constitucional debería hacer de los Estados, sea que éstos conserven en el futuro el actual ámbito territorial que tienen

o este sea modificado, auténticas entidades políticas autónomas, para lo cual una verdadera Enmienda Constitucional tendría que reformular, íntegramente el sistema de distribución de competencias que los artículos 17, 30 y 136 de la Constitución actualmente atribuyen a los niveles estatales, municipales y nacionales, respectivamente. Da lástima que se haya invertido esfuerzo político en enmendar la Constitución, como ha sucedido con el Proyecto de Enmienda N° 2, actualmente en estudio por las Asambleas Legislativas, en reformas no sustanciales, sin tocar los puntos medulares de reforma que el Estado Venezolano requiere.

En todo caso, la autonomía política, tributaria, financiera y administrativa de los entes territoriales, en cualquier sistema de descentralización político-territorial, está directamente relacionada con el sistema de distribución de competencias que se establezca. La autonomía será inútil e inocua, como en el caso de Venezuela, si no se tiene materia sobre la cual ejercerla: ¿de qué sirve que los Estados tengan autonomía tributaria, si todas las materias imponibles las ha reservado la Constitución al Poder Nacional o al ámbito local?, ¿de qué sirve que los Estados tengan una autonomía financiera y administrativa, si el crédito público y la inversión del situado constitucional, dependen de lo que disponga, centralizadamente el Poder Nacional?, en fin, ¿para qué sirve la autonomía política, si el órgano ejecutivo de los Estados no puede elegirse por la comunidad regional, y si bien los Diputados a las Asambleas Legislativas son electos, éstos, en su actividad no tienen, realmente, nada útil que hacer, por la ausencia de competencias estatales y el corto período de sus sesiones?

Frente a este panorama desolador, la Constitución debe ser urgentemente modificada, y por supuesto, como hemos dicho, sólo dos vías están abiertas para enmendar la estructura organizativa del Estado: terminar de centralizar el Estado, política y administrativamente, eliminando los ribetes federales del Estado Unitario, haciendo desaparecer las Asambleas Legislativas y los Estados mismos, y previendo simplemente demarcaciones administrativas al Estado central, para su eventual descentralización funcional y desconcentración, lo que propugnan muchos; o, en la otra vía, establecer un auténtico sistema de descentralización político-administrativa territorial del Estado, aprovechando la estructura federal que nos pertenece por tradición, para construir el Estado por dentro, revitalizando la política y la administración regional, y perfeccionando la democracia al acercar el poder político al ciudadano.

Transcurridos veinte años de vigencia de la Constitución, ya no es posible soslayar la discusión sobre centralismo o descentralización, pues la mezcla constitucional está conduciendo al inmovilismo y a la ineficiencia total en el interior del país. Una Enmienda constitucional debe, sin duda, ser discutida, y esa, antes que cualquier otra, es la planteada para descentralizar al Estado, sobre la base de una auténtica representatividad política a nivel de las entidades político-territoriales.

VI. EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

Pero descentralización política no es regionalización en los términos en los cuales este proceso se ha desarrollado en Venezuela en los últimos lustros. Ciertamente que existe una forma de descentralización política por regiones, una regionalización política como la del Estado Italiano y Español, en los cuales las Regiones constituyen las instituciones políticas básicas del territorio del Estado.

El proceso de regionalización desarrollado en Venezuela desde la década de los sesenta no ha sido de carácter político, sino básicamente de orden económico y administrativo, y sólo ha concernido al ámbito de la Administración Nacional. Nuestra regionalización, por ello, no ha sido realmente un proceso para la descentralización política, y al contrario, en muchos casos lo que ha provocado es el acentuar el centralismo nacional. No se olvide que con el proceso de regionalización lo que se ha querido es regionalizar a la Administración Nacional, no a la estatal o municipal. Tampoco se olvide que las Corporaciones de Desarrollo Regional son instrumentos de la Administración Nacional; son institutos autónomos nacionales con un determinado ámbito territorial de actividad, por lo cual en muchos casos han contribuido a acentuar el centralismo.

Por otra parte, siendo el proceso de regionalización administrativa un proceso administrativo nacional, con su desarrollo no se fortalecieron las instituciones políticas de los Estados de nuestra Federación, y particularmente, no se fortaleció la participación de los gobernadores en la conducción de aquél. No se olvide que los esfuerzos que se hicieron en 1972, con motivo de la Reforma del Reglamento de Regionalización Administrativa, para hacer participar a los gobernadores en un Consejo de Gobierno Regional —distinto al Consejo Regional de Gobierno que

se creó— no sólo no cristalizaron efectivamente, sino que la tímida participación que se les concedió en la coordinación del proceso, tres años después fue eliminada del texto de los reglamentos de regionalización. Agréguese a esto que la Ley de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con planes desarrollados por el Poder Nacional casi nunca ha sido utilizada con criterio regional, con participación de los gobernadores de una región; que la administración central no se desconcentró efectivamente a nivel regional, por lo que la coordinación regional no ha sido efectiva, y tendremos el cuadro desolador de lo que queda de un proceso en cuya concepción y puesta en marcha se dedicaron tantos esfuerzos e ilusiones, con el objeto de establecer algunas bases para descentralizar a largo plazo al Estado Venezolano.

Frente al abandono de los esfuerzos de regionalización, los cuales sólo han quedado en las Corporaciones de Desarrollo Regional que, insistimos, son instrumentos nacionales y en algunos casos, más centralizantes, se impone la reformulación del proceso para que contribuya a la descentralización. Para ello, resulta indispensable el fortalecimiento de las instituciones políticas territoriales de nuestra Federación, los Estados, fortaleciendo el Federalismo; necesitamos además, hacer de los Gobernadores reales agentes del proceso de regionalización y auténticos agentes del Ejecutivo Nacional para la coordinación y conducción de los organismos nacionales que actúen en la región, desconcentrando, realmente al Poder Nacional. En fin, necesitamos hacer de las Corporaciones de Desarrollo Regional, instrumentos de un efectivo desarrollo regional, como se ha logrado con CORPOZULIA, pero como no se ha logrado en otros casos, en los cuales las Corporaciones han sido instrumento de desarrollo nacional o de penetración de las regiones por el Estado Nacional.

Tenemos, por tanto, que reformular el proceso de regionalización administrativa en Venezuela, el cual lamentablemente ha sido abandonado, pero tenemos que hacerlo bajo un nuevo prisma: el de la descentralización política del Estado.

VII. CONCLUSIÓN

Como señalábamos al inicio, somos de los convencidos de que en la descentralización política y administrativa del Estado Venezolano, es que está la clave del funcionamiento adecuado de nuestras instituciones en

el futuro, para que sirvan de auténticos instrumentos de desarrollo no solo económico-social, sino político y administrativo.

Esta vía, entendemos, es la que reclama el país y la que debemos forzar sacando fuerzas políticas de donde no existen, pues la descentralización, como alternativa de reestructuración del Estado, no constituye una vía fácil. No sólo exige una gran capacidad de decisión política, sino una labor de investigación y estudio, de la más grande envergadura, muy lejos de toda improvisación. En todo caso la reforma del sistema político venezolano en base a la descentralización política, estamos convencidos que será uno de los temas centrales del debate político en los próximos meses y en la campaña electoral que se avecina.

En todo caso, debe tenerse presente que un proceso descentralizador requiere transformar casi totalmente una vetusta legislación producida hace muchos años por nuestras Asambleas Legislativas, e impone dotar a los Estados de nuevas competencias sustanciales que le den real sentido a su autonomía. Pero esta tarea no se podrá realizar, sin el esfuerzo decidido de los propios Estados, y sin la búsqueda de soluciones por los sectores representativos de los propios Estados. Pero además, por supuesto, sólo se podrá realizar si a nivel nacional, los partidos políticos, el Congreso y el Poder Ejecutivo deciden iniciar esta revolución política, tan necesaria para el perfeccionamiento de la democracia.

Pensamos que solo reforzando y revitalizando las estructuras políticas y administrativas de los Estados es que se podrá, realmente, descentralizar este país. Venezuela, lo hemos dicho en otra oportunidad, tiene que correr el riesgo de la descentralización, para que pueda producirse un efectivo desarrollo por dentro del país. Pero para que descentalicemos políticamente al Estado nacional tenemos que estructurar las instituciones políticas y administrativas que sirvan de beneficiarias de los efectos descentralizadores, es decir, debemos responder a la pregunta de hacia dónde vamos a descentralizar. Estamos convencidos de que son precisamente los viejos Estados de nuestra Federación, las instituciones políticas y administrativas que deben servir de destinatarias de los esfuerzos de descentralización política. Por ello, pensamos, hay que reforzarlos, pues sólo con estructuras político-territoriales fuertemente descentralizadas, es que, paralelamente, insistimos, podemos buscar el perfeccionamiento de nuestra democracia.

CAPITULO QUINTO

ALGUNOS ASPECTOS DE LA CRISIS DEL MUNICIPALISMO

I. INTRODUCCIÓN

Durante el siglo pasado, en contraste con la situación contemporánea, nuestros países fueron asiento de una intensa vida municipal. Nuestra independencia la hicieron los Cabildos, siendo su acción, el origen de la formación de una condición política de muy considerables consecuencias históricas en nuestro país.

El 19 de abril de 1810, en efecto, el Cabildo de Caracas asumió un poder político autonómico, que inició la revolución independentista. Y no podía ser otra la institución política colonial que asumiera en ese momento facultades soberanas, pues dentro del contexto histórico político, se trataba de un cuerpo realmente representativo de los diversos estratos sociales libres, que reflejaban legítimamente los derechos populares.

Recordemos que el Cabildo de Caracas de 1810, inicia la revolución de independencia y asume el poder político local, con sus Diputados por el clero, el pueblo y por el gremio de los pardos, con voto libre en las discusiones y con los mismos derechos que los otros miembros, lo cual le dio un carácter representativo inicial.

Pero la revolución de independencia surge, también, de un Cabildo participativo. No hay que olvidar que es el pueblo de Caracas quien rechaza el mando del Capitán General Vicente de Emparan, Presidente del propio Ayuntamiento. Después de reiniciada la sesión del Ayuntamiento del 19 de abril de 1810, provocada, en parte, por la concentración de vecinos en las inmediaciones de las Casas Consistoriales; ante su pregunta dirigida al pueblo amotinado, desde el balcón de la Casa Capitular, de "si quería que él continuase en el ejercicio

del Poder”, respondió el pueblo, por la voz de los conjurados, “no lo queremos”, “por lo cual quedó aquél despojado, en el acto, de la autoridad que investía, e interrumpida y protestada así la dominación de España en Venezuela”. De este hecho deja constancia el Acta respectiva así: “notificaron al pueblo su deliberación; y resultando conforme en que el mando supremo quedase depositado en este Ayuntamiento”.

Venezuela, como República independiente, tuvo así, su origen, en un Cabildo representativo y participativo, y su estructuración política posterior, puede decirse que fue de naturaleza descentralizada.

Venezuela se construyó en sus inicios, institucionalmente, como un sistema de descentralización política, en el cual el poder político, económico y administrativo era compartido por el nivel nacional (conferado o federal) por el nivel provincial o estatal, y por el nivel comunal o municipal.

Había, por tanto, un sistema de reparto de competencias entre diversas entidades políticas autónomas. Así se configuraron los Estados de nuestra Federación durante el inicio del siglo pasado, y asimismo, la institución municipal.

Pero cuán lejos están los Estados y Municipios de la Venezuela contemporánea, de aquellas instituciones descentralizadas de los inicios de nuestra República. El Municipio de nuestros días, en lugar de presentárenos como aquel cuerpo representativo y participativo de hace siglo y medio, se nos presenta ahora como una institución desprestigiada, agobiada por el centralismo, utilizada por los partidos políticos, y sumida en una grave crisis de representatividad, de participación y de autonomía.

Nuestro gobierno local, en efecto, ni es representativo ni participativo. El sentimiento general de la colectividad, de los grupos sociales y del ciudadano es que los Concejos Municipales no los representan realmente; los concejales, en general, en la mayoría de los casos, representan a los partidos políticos, pero no a la comunidad ni a la vecindad. La comunidad, por tanto, se ha sentido huérfana de representatividad política; y el ciudadano, en general, no cuenta con adecuados medios para participar en la vida política del régimen local.

Queremos en las líneas que siguen insistir en tres aspectos de la crisis de las instituciones municipales de nuestro país: la crisis de la representatividad, la crisis de la participación, y la crisis de la autonomía (competencias).

II. LA CRISIS DE LA REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA DE LOS MUNICIPIOS

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

Esta falta de representatividad de la comunidad por las autoridades municipales electas, tiene su causa en diversos elementos:

1. *La excesiva amplitud de los ámbitos territoriales*

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

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

La Constitución de 1961 pretendió corregir esta situación, al declarar la autonomía del Municipio, y no del Distrito, y al exigir la elección de las autoridades locales a nivel del Municipio. Esta reducción del

ámbito territorial de la autoridad local electa, sin duda, hubiera podido contribuir a darle a los Concejos Municipales un carácter más representativo de las comunidades y vecindades electoras, derivado de su acercamiento a éstas. Sin embargo, la pereza y la incompetencia de nuestro Poder Legislativo, dejó en suspenso estas disposiciones de la Constitución de 1961 al no sancionarse durante 17 años, hasta 1978, una Ley Orgánica de Régimen Municipal. Esta inacción del Congreso prolongó la aplicación de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, la cual mantuvo en vigencia el régimen y organización municipal de la República que existía antes de 1961 hasta tanto se dictase la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Esta Ley se promulgó el 18 de agosto de 1978, pero sin embargo, la misma no solucionó este problema de la falta de representatividad, que podía lograrse con el necesario descenso de la autoridad local del nivel del Distrito o del Municipio, sino que por temor a reformar, realmente, en una nueva Disposición Transitoria señaló que para el actual período Municipal (1979-1984), sólo se elegirían las autoridades de los Concejos Municipales que existían en ese momento, es decir, a nivel de los Distritos de los Estados (art. 165). Así en las elecciones municipales de junio de 1979 se eligieron, por un período de cinco años, de nuevo, Concejos Municipales a nivel de los 191 Distritos que existían, y no a nivel de Municipios. Será sólo en las elecciones municipales de 1984 cuando, para el mandato en principio de tres años correspondientes a la primera mitad del período constitucional 1984-1989, se podrán elegir verdaderas autoridades municipales, es decir, Concejos Municipales a nivel de Municipios, siempre que las Asambleas Legislativas de los Estados, realicen una verdadera reforma de su división político-territorial, lo cual a fines de 1982, no se había hecho.

Este solo hecho podría contribuir a aumentar la representatividad de aquellos al acercarlos más a los electores mediante la reducción del ámbito territorial de su elección. Sin embargo, ello no será así.

En efecto, una de las tareas que las Asambleas legislativas de los Estados tienen por delante, y deberían cumplir en lo que resta del actual período constitucional, es la de la sanción de las nuevas leyes de división político territorial de los Estados. Dictada la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la situación actual es la siguiente: en primer lugar, la división territorial de los Estados ya no será, necesariamente, en Distritos como había sido de acuerdo al régimen constitucional anterior; la división de los Estados ahora es en Municipios, pudiendo éstos, sin

embargo, en algunos casos, ser agrupados en Distritos; y en segundo lugar, habiendo establecido la Ley Orgánica de Régimen Municipal que la población mínima para que exista un Municipio es de 12.000 habitantes, resultará por supuesto, que la mayoría de los Municipios actuales perderán ese carácter, y que ni siquiera todos los Distritos actuales pasarán a ser Municipios.

Por ello, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en lugar de reforzar el carácter representativo de los Municipios, en la realidad, los va a alejar más, en el futuro, de las comunidades electoras. Por ello, en lugar de ser una ley para reforzar la autoridad local, es una ley centralista y centralizadora, antítesis de la autonomía política local.

¿Se han percatado, por ejemplo, las autoridades legislativas del Estado Cojedes, que de acuerdo a los datos del último censo nacional de población de 1981, de los catorce Municipios del Estado, muy pocos tenían más de 12.000 habitantes, y que de los 7 Distritos sólo tres tenían más de esa población? Es decir, ¿se han percatado de que no sólo tendrán que eliminar todos los Municipios actuales, sino que sólo tres de sus Distritos adquirirán el carácter de Municipio?

Debe señalarse una vez más que lamentablemente esa ley se dictó sin que se hubiesen realizado previamente estudios de ordenación territorial adecuados, y la realidad es que aun en la actualidad, ningún Estado sabe cómo va a quedar su división político territorial, y lo que es más grave aún, ninguna Asamblea Legislativa ha tomado conciencia de la obligación que tienen de reformar la división político territorial de los Estados.

2. *La elección de los concejales por listas bloqueadas, en amplias circunscripción electoral*

Pero la falta de representatividad de las autoridades locales surge, también de la forma de elección de los Concejales. En efecto, estos, en número que varía entre 7 a 17 según la población del Municipio se eligen por listas bloqueadas y únicas por todo el ámbito territorial de la entidad local, y la adjudicación de los puestos se realiza por cuociente, mediante la aplicación del principio de la representación proporcional. Este sistema de elección es el que ha estado vigente durante todo el período democrático y se caracteriza por la elección en bloque de todos los Concejales en una amplia circunscripción electoral.

Esta forma de elección ha alejado, sin duda al Concejal del elector ciudadano y de la comunidad-vecindad. El elector vota por una larga lista de Concejales más sus suplentes, configurándose, en cada caso, listas de varias decenas de candidatos, no representando efectivamente, a las comunidades que los eligen.

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

Frente a esta forma de elección, hemos planteado repetidamente la necesidad de que se sustituya esta elección por listas bloqueadas en amplias circunscripciones electorales, por otro sistema de elección que acerque más a los elegidos, a los electores. Así desde hace años hemos planteado la elección uninominal de concejales en pequeñas circunscripciones electorales, de manera que cada comunidad o vecindad elija sus representantes municipales, y que éstos sean, efectivamente, representantes de esas comunidades.

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

Frente a esta propuesta de elección uninominal de los concejales, se ha argumentado que ello sería inconstitucional en virtud de que no garantiza la aplicación absoluta de la representación proporcional de las minorías, por lo que se ha propuesto, recientemente, en la Enmienda Constitucional N° 2 de 1982, la enmienda al texto fundamental a esos efectos. Pensamos que esta Enmienda no era necesaria, pues aparte de que el sistema d'Hondt que se aplica en Venezuela y del cual se apartaría la elección uninominal local, no es el único que asegura la representación proporcional, no hay que olvidar que la Constitución exige expresamente la aplicación del principio de la representación proporcional de las minoría sólo en las elecciones de Senadores y Diputados al Congreso y a las Asambleas Legislativas (arts.

19, 113, 148 y 151), no indicando nada respecto de la elección de Concejos Municipales, pues ésta no es una institución de orden constitucional. El artículo 113 de la Constitución, al exigir, en general, la aplicación de aquel principio en la legislación electoral, lo que implica es que si se eligen los concejales por listas bloqueadas en grandes circunscripciones electorales, por supuesto, debe aplicarse el principio de la representación proporcional de las minorías, pero no implica, en modo alguno, que esa elección de autoridades locales no pueda realizarse uninominalmente como debería ser.

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

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

III. LA CRISIS DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LOS MUNICIPIOS

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

1. *La ausencia de participación de las sociedades intermedias en los órganos representativos municipales*

La primera manifestación de la crisis de participación está en ausencia, por parte de las sociedades intermedias, en los órganos representativos municipales.

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

La propia Constitución de 1961 ya ha dado la pauta en este campo al indicar que “La Ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos consultivos que se juzguen necesarios para oír la opinión de los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades, en los asuntos que interesan a la vida económica” (art. 109). Además, la propia Constitución es clara al precisar que “las obligaciones que corresponden al Estado en cuanto a la asistencia, educación y bienestar del pueblo no excluyen las que, en virtud de la solidaridad social, incumben a los particulares según su capacidad”, pudiendo la ley imponer “el cumplimiento de estas obligaciones en los casos en que fuere necesario” (art. 57). La participación y la solidaridad social tienen, por tanto, un claro fundamento constitucional.

Pero frente a esto, puede admitirse que el sistema político venezolano se ha caracterizado por la ausencia de participación de sociedades intermedias, excepción hecha de los partidos políticos, en los procesos políticos locales y, particularmente, en los Concejos Municipales.

Esta ausencia de participación política tiene, sin duda, una causa directa: la crisis de descentralización política. Es ilusorio pensar en participación, si no hay descentralización, por lo que el centralismo municipal es el primer elemento que conspira contra la participación.

2. *El fenómeno de las Asociaciones de Vecinos en el ámbito Municipal*

En el ámbito municipal, particularmente, el sistema político que se ha desarrollado en nuestro país en los últimos veinte años, ha puesto en evidencia la ausencia de participación política a nivel del ciudadano-vecino. Entre éste y el Estado ha existido un abismo que no se ha ni colmado ni reducido, sea por los partidos políticos, sea con el ejercicio quincenal del derecho al sufragio activo. El ciudadano vecino, sobre todo en las áreas urbanas, ha sido progresivamente aplastado por

el Estado y la Municipalidad, quedando inerme e impotente. El Estado y la Municipalidad han sido, sí, dadivosos y paternalistas, pero no han desarrollado las potencialidades del individuo ni logrado su participación en la conducción de los asuntos locales y comunitarios. En esa forma, la democracia local se ha convertido en una idea teórica y en una realidad etérea: el vecino no la ve ni la siente, y el ciudadano ni siquiera sabe cómo actúa un Concejo Municipal ni cómo maniobran los representantes edilicios. El ciudadano-vecino, en realidad, lo que ha sentido en las últimas décadas es la ineficiencia de las autoridades municipales y la centralización progresiva hacia niveles nacionales de tareas tradicionalmente consideradas como de carácter local; y además, ha sufrido la acción de los entes locales que se ha manifestado en la degradación del medio urbano a través de un proceso de urbanización guiado sin criterios urbanistas y por sólo intereses especulativos.

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

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

Muchas veces fueron las vías de hecho las utilizadas para que las vecindades y comunidades pudieran ser oídas, y luego, después de una década de surgimiento a través de la lucha cívica, el Congreso de la República acogió parcialmente las proposiciones que le formuló la Federación de Asociaciones de Comunidades Urbanas (FACUR), en mayo de 1977, mediante una comunicación cuyo texto tuvimos el privilegio de redactar, y se logró que en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, fueran incorporadas normas de reconocimiento de las Asociaciones de Vecinos, como mecanismos de participación de la comunidad en la conducción de los asuntos locales.

Las Asociaciones de Vecinos, sin embargo, a pesar del reconocimiento legal, aún no participan directamente en el manejo de algunos

asuntos locales y todavía existe una tensión creciente entre los representantes municipales y los dirigentes vecinales; y ello, sin duda, por culpa de ambas partes.

Algunos concejales, en efecto, han visto en los representantes vecinales sus rivales, que han adquirido real representatividad frente a la ausencia de tal representatividad de los ediles. Por otra parte, los representantes vecinales, a veces, han abusado de su poder hecho y lo han utilizado para venganzas o ambiciones personalistas, aprovechándose de la buena fe y de la emotividad de los vecinos.

Esta extensión debe ser superada, y para ello, quizás debería hacerse participar directamente a las Asociaciones de Vecinos en parte del poder local, responsabilizándose de ciertas tareas comunales.

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

Una de las reformas reclamadas al régimen local en Venezuela era, precisamente, el establecimiento de la elección directa de las Juntas Comunales que debían existir a nivel de las "Comunas" o "Parroquias" que, como subdivisión de los Municipios, se establecían en el Proyecto de Ley de Régimen Municipal de 1977, y la asignación a las Asociaciones de Vecinos que existieran en dichas Comunas, de las funciones de las Juntas Comunales. Inexplicablemente, por esas razones de ineficiencia legislativa incomprensible, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, no sólo no se consagró la elección directa de las Juntas Comunales ni la asunción de sus funciones por las Asociaciones de Vecinos que existieran en las Comunidades, sino que se eliminó toda referencia a esta subdivisión de los Municipios y a las mismas Juntas Comunales, quedando sólo una referencia imprecisa respecto de las Juntas municipales de los Municipios foráneos. La única referencia a las Juntas Comunales que, por lo visto, apareció por inadvertencia de los legisladores,

está en el artículo 36 de la Ley el cual, al asignar funciones a los Concejos Municipales, le atribuye la de "Nombrar a los integrantes de las Juntas Comunales dentro de los 15 días siguientes al 30 de abril de cada año" (ord. 15). Salvo esta referencia, la Junta Comunal y las Comunas, por tanto, no existen en la Legislación Nacional de Régimen Municipal, por lo que corresponderá a las Leyes Orgánicas de Municipios que deben dictar los Estados, regularlas como efectivos mecanismos de participación de la comunidad. En este sentido, las Asambleas Legislativas de los Estados deben, durante el actual período constitucional, dictar al menos tres leyes en relación al régimen local: las Constituciones, como ya lo han hecho los Estados Yaracuy y Aragua; la Ley Orgánica de Municipios del Estado, que desarrollen las normas de la Ley Orgánica Nacional; y la Ley de División político-territorial del Estado, a la cual se ha hecho referencia.

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

IV. LA CRISIS DE LA AUTONOMÍA DERIVADA DE LA AUSENCIA DE DESCENTRALIZACIÓN

Pero además de la crisis de participación y representación política, los Municipios del país sufren una crisis de autonomía. Estos, constitucionalmente hablando, son autónomos, pero esa autonomía se ha venido convirtiendo, progresivamente, como hemos dicho, en una autonomía inútil y vacía, pues no hay reales y efectivas competencias sobre las cuales puedan ejercerse.

Las Municipalidades han sido dotadas de competencias formalmente, pero su deficiente estructura, y la complejidad del proceso de desarrollo, ha

provocado la asunción nacional, directa o indirecta de muchos servicios y actividades que en principio son materias propias de la vida local. En este campo se impone poner fin a la improvisación centralizante, delimitándose con precisión el ámbito de acción municipal en las competencias concurrentes que establece la Constitución. Solamente, clarificándose las competencias municipales en leyes que están por dictarse en materia de urbanismo, de educación, de sanidad, de transporte, etc., es que se podrá lograr, efectivamente una descentralización adecuada a las exigencias de nuestro tiempo, que permita y dé sentido a la participación.

V. CONCLUSIÓN

Al conmemorar la asunción del poder político local por el Cabildo de Caracas y el inicio de la revolución de independencia de nuestro país, debemos meditar sobre la necesidad de revalorizar las instituciones municipales, como instrumento para lograr una mayor representatividad y participación política. No debemos olvidar que en sus orígenes, la institución municipal no era otra cosa que una asociación de vecinos, autónoma, políticamente hablando. Y la misma República surgió como una confederación de Provincias, que fueron el antecedente de los actuales Estados. La progresiva burocratización o institucionalización de los Estados y Municipios alejó estas instituciones de las comunidades, vecinos y residentes, quienes dejaron de encontrar en esas instancias una fuente de participación, y más bien en algunos casos las comenzaron a sentir como enemigos de sus intereses vecinales. Las Asociaciones de Vecinos o Residentes que ahora regula la Ley, por ejemplo, vienen así a llenar el vacío de participación dejado por el antiguo Municipio, y al aparecer como un fenómeno espontáneo, y como un auténtico movimiento social urbano, han venido a enfrentarse al poder local en la defensa de los intereses vecinales.

En todo caso, el verdadero reto de la reforma del régimen local, para hacerlo más representativo y más participativo, está en las propias instituciones municipales, que deben exigir su revitalización, reformándose a sí mismas. En este sentido debemos tener presente que las instituciones municipales deben ser bien tratadas por los actores políticos, y la continuación de su fracaso o su revaloración, dependerá en definitiva de ellos.

Lo cierto es que si no se le da un vuelco definitivo a la vida política local, haciéndola más participativa, la democracia no podrá realizarse plenamente en nuestro país. Para ello tendremos que superar el agobiante centralismo que ha signado tantos años de nuestra evolución política.

CAPITULO SEXTO

LA CRISIS INSTITUCIONAL DE CARACAS Y DE LA REGION CAPITAL

I. INTRODUCCIÓN

Caracas vive una crisis institucional, que todos sentimos permanentemente. Si analizamos el funcionamiento de los órganos políticos y administrativos de la ciudad, podemos evidenciar una tendencia hacia la parálisis institucional de la misma y constatar, además que con el régimen institucional actual, que no es único, ni uniforme, no pueden resolverse los problemas de la ciudad. No dudamos de los mejores esfuerzos que se han hecho de las últimas décadas por resolver los problemas de Caracas, pero lo cierto es que no hemos logrado, institucionalmente solucionarlos.

En la actualidad, resulta evidente que Caracas, la capital, no puede seguir siendo lo que fue en su origen: parte del casco central, situado en el Distrito Federal. Al contrario, estamos en presencia de una gran ciudad, que ha absorbido núcleos urbanos, con una red estable de relaciones. Sin embargo, frente a esa realidad física, geográfica y topográfica, no tenemos un sistema de gobierno y administración para toda esa ciudad. Tenemos, al contrario, un gobierno y una administración, que está defasada con esa realidad, pues no hay un gobierno para toda el área abarcada por la capital, el cual, además, no constituye un gobierno estrictamente local.

La situación, por tanto, es de defase entre la realidad física actual y la realidad política. En la actualidad tenemos un régimen político-administrativo múltiple de la capital: por una parte, el régimen del Distrito Federal, regido por la Ley Orgánica de 1936 perteneciente a otra Venezuela y a otra Caracas, siendo lo más grave, el hecho de que esa Ley de 1936, no es sino un acomodo del esquema original de 1864, cuando se creó el Distrito Federal, repitiendo exactamente aquel

régimen, dividido en dos departamentos, uno de ellos que clama por la autonomía, y con una distribución teórica de funciones entre una autoridad colegiada, el Concejo Municipal, y un Gobernador. La aplicación de este régimen ha dado origen a un sistema muy peculiar, absolutamente distinto al que está en la propia Ley de 1936, y al que fue su origen, constituido ahora, por dos administraciones, pues no sólo el Gobernador administra, sino el Concejo Municipal también actúa como ente administrador, con unidades administrativas propias y con funciones de carácter administrativo, además de las deliberantes y de control.

Por otra parte, también abarca parte de la ciudad, el Distrito Sucre del Estado Miranda, con una amplitud excesiva para cualquier autoridad local. Además, otros Distritos del Estado Miranda empiezan a formar parte de la gran Metrópoli, particularmente el Distrito Guai-caipuro, y los Distrito de los Valles del Tuy y del Valle de Guarenas-Guatire.

Por tanto, el gobierno y administración de la Capital no es único e integral para toda el área, y esto nos plantea el primer signo de la crisis institucional, que se traduce en una crisis de metropolitización: no tenemos un sistema metropolitano de gobierno y de administración de la ciudad. Hemos establecido algunos paliativos a este desfase institucional, pero no tenemos ese gobierno. Este es el primer signo de la crisis de la capital, insistimos, la crisis de metropolitización, o en otros términos, una "crisis de centralismo". Por eso, más que una ciudad ingobernable, Caracas, en realidad nunca ha sido gobernada, pues no hemos establecido un gobierno para toda la ciudad y su región de influencia.

Pero el gobierno desfasado que hemos tenido en la Capital, tampoco es realmente representativo ni participativo, por lo que no es auténticamente un gobierno local. Tiene una situación intermedia, ubicado territorialmente en ámbitos muy amplios para ser autoridad local. Pero eso, aquí también se plantea otro elemento de la crisis institucional, la crisis de descentralización política.

Hemos hablado de crisis de centralismo metropolitano y de crisis de descentralización política, y ello podría parecer contradictorio. Sin embargo, ello no es así.

En efecto, en primer lugar, hemos dicho, existe una crisis de centralización metropolitana. Caracas, sin la menor duda, como toda gran

ciudad con su área metropolitana, requiere de un gobierno y de una administración para toda el área y no la tiene. Esto, además, no es nada nuevo, y al plantearlo no estamos inventando nada; simplemente aquí debemos seguir la tendencia universal, que ha provocado en todas las grandes ciudades del mundo, establecimiento de gobiernos metropolitanos, que han partido de una reforma institucional de gran envergadura e importancia. Después de haber constatado que son insuficientes los paliativos que hemos venido ensayando, como por ejemplo, el establecimiento de convenios, mancomunidades y acuerdos entre entes locales, necesitamos, para superar la crisis de la metropolitanización, de una nueva estructura institucional para toda el área metropolitana, con un gobierno metropolitano, y una administración metropolitana, así como de una nueva estructura institucional para toda la Región Capital.

Pero hemos dicho además, que también existe en la capital una crisis de descentralización política. La Región Capital, en efecto, alberga a la primera ciudad del país y su más importante conglomerado urbano, que debería ser, por ello, modelo del gobierno y régimen local. Sin embargo, basta vivir en Caracas, para darse cuenta de que no tenemos realmente un auténtico gobierno local. El que existe, está excesivamente alejado del ciudadano quien no participa en el manejo y conducción de los asuntos locales. Así, los gobiernos locales de la capital, participan de la crisis que tienen todas las Municipalidades del país, que se traduce en una crisis de representatividad, pues los Concejos Municipales no representan, realmente, a las comunidades y en una crisis de participación, derivada de que están excesivamente alejados del ciudadano, y no llegan a conformar, realmente un gobierno local vinculado a la comunidad.

En todo caso, esta crisis institucional, exige soluciones y reformas integrales, y éstas deben apuntar en los dos sentidos antes mencionados, aparentemente contradictorios. Por una parte, tenemos que metropolitanizar el gobierno de Caracas y de la Región Capital, para lo cual hay que centralizar determinadas funciones; pero por la otra, tenemos que descentralizar políticamente al gobierno de la Región, de manera que pueda haber participación y representatividad, mediante la creación de muchos pequeños gobiernos locales. Para ello, deben reformularse las competencias, para distinguir los tres niveles, regionalizando y metropolitanizando ciertas de ellas, y localizando otras.

Partiendo de estas premisas, queremos referirnos, en esta exposición, a dos aspectos fundamentales de estos problemas institucionales

de Caracas: en primer lugar, queremos insistir en los mencionados signos de la crisis institucional de la capital; y en segundo lugar, plantear cuáles son y dónde están las exigencias de reforma del sistema institucional de la capital; para concluir planteando el problema de la posibilidad o viabilidad de esa reforma.

II. LA CRISIS INSTITUCIONAL DE CARACAS Y DE LA REGIÓN CAPITAL

Hemos señalado que la crisis institucional de Caracas plantea dos aspectos concretos: por una parte, una crisis de centralismo regional y metropolitano, y por la otra, una crisis de descentralización política. Esto provoca tres problemas que conspiran contra la eficiencia político-administrativa de Caracas: en primer lugar, la ausencia de un gobierno único de la Región Capital; en segundo lugar, la ausencia de un gobierno integral de la ciudad capital; y en tercer lugar, el centralismo del Estado y la ausencia de descentralización política en el país.

Estudiemos separadamente estos problemas.

1. *La ausencia de un gobierno único de la Región Capital*

Como sucede con las nueve (9) regiones que establece el Decreto sobre Regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional, del 14 de enero de 1980, la Región Capital, integrada por el Distrito Federal y el Estado Miranda, carece de un sistema de gobierno único. No podría ser de otro modo en los términos del mencionado Decreto y de sus antecedentes desde 1969, pues como lo señala su artículo 1º, las regiones en las que divide el territorio del país, se establecen a los solos “fines de la *planificación y coordinación* de las actividades de la Administración Pública Nacional entre sí y con aquellas que realizan los organismos estatales y municipales”.

Ciertamente que el artículo 2º del mencionado Decreto establece que “la Región Capital y la coordinación de las actividades de la Administración Pública en el Área Metropolitana de Caracas, podrán ser objeto de regulación especial”, sin embargo, ello también es así, a los sólo efectos de la coordinación y planificación, y en tal sentido, se había

dictado el Decreto N° 473 de 28 de diciembre de 1979, sobre coordinación de las actividades e inversiones de los organismos públicos en materia de prestación de servicios urbanos y construcción de viviendas en el Area Metropolitana de Caracas, atribuyéndose al Gobernador del Distrito Federal, el carácter de Comisionado Especial del Presidente de la República para el Area Metropolitana de Caracas (art. 2°). En los términos de este Decreto y a sus fines de coordinación, el Area Metropolitana de Caracas comprende el territorio integrado por el Distrito Federal y los Distritos Sucre y Guaicaipuro del Estado Miranda (art. 1°).

De lo anterior resulta entonces, que la Región Capital no tienen un sistema de gobierno único: está integrada por dos entidades federales distintas, el Distrito Federal y el Estado Miranda, sometidas a normas y regímenes jurídico-constitucionales diferentes.

El Distrito Federal, está regulado por una Ley Orgánica propia, en la cual debe dejarse a salvo la autonomía municipal, conforme al artículo 12 de la Constitución; y el Estado Miranda participa de la organización política autónoma de todos los Estados de la República regulada en los artículos 16 y siguientes del texto constitucional.

Además, de todas las Regiones del país, la Región Capital es actualmente la única tierra firme en la cual no se ha establecido un sistema único de promoción del desarrollo, pues carece de una Corporación de Desarrollo Regional y el Consejo Regional de Desarrollo no se ha establecido.

Como todas las regiones del país, en todo caso, la Región Capital carece de un sistema de Gobierno y administración único, lo cual produce una grave crisis de centralismo regional: no existen mecanismos políticos ni administrativos que permitan darle un tratamiento único e integral a todo el territorio regional, cuando por su naturaleza e importancia de ser la sede de la Capital, debería tener ese régimen político único.

La primera de las crisis institucionales que afecta a Caracas y a su Area Metropolitana, por tanto, es que está situada en una Región de enorme importancia, la cual carece de unidad e integralidad política y administrativa. Su establecimiento futuro, sea dentro de un régimen general de regionalización política del país, o particular, como efecto de la capitalidad, es una exigencia fundamental para el futuro de la ciudad.

2. *La ausencia de un gobierno integral para el Area Metropolitana de Caracas*

Pero no solo no existe un gobierno regional en toda la Región Capital, sino que tampoco el Area Metropolitana de Caracas, tiene un sistema de gobierno y administración metropolitanas.

El Area Metropolitana de Caracas, es decir, la zona urbana del Gran Valle del Avila, está formada por el Departamento Libertador del Distrito Federal y los Distritos Sucre y Guaicaipuro del Estado Miranda. Toda esa Area, que forma un todo dentro de la Región Capital, también carece de un sistema de gobierno y administración, que permita conducir adecuadamente el desarrollo de la ciudad. Esto provoca la crisis mencionada: una crisis de centralismo metropolitano o de metropolitanización.

Antes de tener un sistema de gobierno y administración metropolitanas, al contrario, Caracas es una ciudad gobernada por poderes locales, que son, en primer lugar disímiles; en segundo lugar, mal estructurados, y en tercer lugar, no uniformes, dando origen a un tratamiento parcelado de los problemas de la ciudad.

A. *Los actuales gobiernos disímiles*

En efecto, en primer lugar, el Area Metropolitana de Caracas está gobernada por instituciones locales disímiles, ya que una parte del área está gobernada por un sistema institucional propio de un Distrito Federal, y la otra parte, está gobernada por el sistema municipal tradicional, que actualmente se ubica en los Distritos de los Estados.

En cuanto al Distrito Federal, éste responde a un esquema peculiar del Federalismo en su concepción original de 1864, que todavía seguimos, con una sola Municipalidad para todo su territorio y una autonomía local atenuada. No todas las autoridades del Distrito, en efecto, son electas para que se configure una auténtica autonomía municipal, sino que el Gobernador, como sabemos, es nombrado por el Ejecutivo Nacional, pero participa de la autonomía municipal del Distrito, junto con un Concejo Municipal electo.

Esta situación de un Gobernador designado por el Presidente de la República, y un solo Concejo Municipal electo, ha dado origen, desde el siglo pasado y particularmente desde el año 1936, a una tendencia muy

marcada del Concejo Municipal del Distrito Federal, de querer asimilarse y considerarse, a sí mismo, como un Concejo Municipal más de la República. Por ello, ha actuado no como un Concejo Municipal que comparte la autonomía local con un Gobernador, dentro de un esquema peculiar de Distrito Federal, sino que ha actuado como si fuera un Concejo Municipal similar a todos los otros Concejos Municipales del país, cuando, en realidad, es totalmente distinto.

Esto ha dado origen a la existencia, en el Distrito Federal, de una situación gravísima y que se torna cada vez más compleja, derivada de la existencia de una doble administración. En efecto, hay una que responde a la autoridad ejecutiva, al Gobernador como primera autoridad política y civil, como primera autoridad ejecutiva en lo administrativo y en lo económico. Pero además, y paralelamente a esa Administración a cargo del Gobernador, se ha venido configurando progresivamente y no solo imperceptiblemente, toda una enorme Administración que depende del Concejo Municipal; órgano que ni en su origen ni en la regulación de la Ley Orgánica del Distrito Federal, es un órgano administrativo, sino un órgano deliberante, de control, y legislativo.

Sin embargo, insistimos, el Concejo se ha convertido en órgano administrativo, dando origen a una realidad contraria al régimen legal y a la tradición del Distrito, y que conspira, definitivamente, contra un adecuado sistema institucional de la capital y del propio Distrito Federal. El Concejo Municipal tiene oficinas administrativas propias, que administran funcionarios nombrados por el propio Concejo, totalmente autónomos de la Administración Municipal a cargo de la autoridad ejecutiva: el Gobernador; dando origen, inclusive, a que el Concejo Municipal, sea el "órgano administrativo" que actúa, en muchos casos, como superior jerárquico, conociendo de recursos administrativos intentados contra actos de autoridades administrativas de la Municipalidad. Así, el control administrativo interno de la Administración Municipal, no se ejerce solo por el Gobernador, sino por el Concejo, convertido en órgano de apelación y administración. Este, sin duda, es el primer signo de la gravísima crisis del Distrito Federal, y por tanto, del Gobierno local de la capital.

Pero la existencia de gobiernos disímiles en la capital, también surge de los gobiernos paralelos de carácter local que existen en las otras áreas que están ubicadas en el Estado Miranda, particularmente, el Distrito Sucre y en el Distrito Guaicaipuro. Estos Distritos, al igual que los de los Valles del Tuy, del Valle Guarenas-Guatire y de Barlovento, están gober-

nados por Concejos Municipales autónomos dentro del esquema municipal de la República, regulado en la deficiente Ley Orgánica de Régimen Municipal, y que al ejercer su autonomía, rompen totalmente con las posibilidades de metropolitanización de la capital.

B. *Los gobiernos mal estructurados*

Pero además de tener gobiernos disímiles, como signo de la crisis de la metropolitanización, esos gobiernos locales están también mal estructurados, y ello se origina en un elemento central, la colegialidad, sobre el cual debemos meditar, a los efectos de futuras reformas del régimen local.

En Venezuela, en la actualidad, seguimos el esquema de gobiernos locales basados en el sistema del régimen colegiado. Estimamos, de entrada, que con gobiernos locales dirigidos por órganos colegiados, simplemente, es imposible gobernar una gran ciudad, y mucho menos, con varios gobiernos disímiles dirigidos por varios órganos colegiados.

Sean quienes sean los que ejerzan los cargos de concejales, mientras tengamos un sistema puro de elección por representación proporcional de minorías en amplísimas circunscripciones electorales y toda la ciudad se maneje por órganos colegiados, el régimen político local permanecerá igual de deficiente en la capital.

Insistimos, no es posible administrar una gran ciudad con órganos colegiados, donde las decisiones se toman por mayoría, derivada de votaciones originadas en negociaciones y concesiones. Lo cierto es que ninguna gran ciudad se administra por órganos colegiados; tienen, sin duda, órganos colegiados, pero de carácter deliberante, legislativo y control, pero no como entes administradores o de gestión. Las grandes ciudades, en efecto, se administran por órganos ejecutivos, Alcaldes, por ejemplo, electos o designados, asistidos por órganos deliberantes para la formulación de políticas.

Pero la situación deficiente de gobierno local colegiado, está agravada en Caracas. En efecto sería grave si tuviéramos un solo gobierno colegiado para toda el área, pero es mucho más grave, si tenemos varios gobiernos colegiados en el área metropolitana. Un sistema de gobierno colegiado pudo ser bueno a mitades del siglo pasado, cuando la ciudad estaba conformada por unas cuantas manzanas del casco central, pero no puede ser adecuado en la situación actual, donde la ciudad es mucho más que el

Distrito Federal, territorialmente hablando, y donde existe una colegialidad múltiple por la existencia de varios gobiernos locales diseminados en el área metropolitana.

C. *El sistema no uniforme de gobierno*

Pero la crisis de metropolitanización, no sólo surge de esos gobiernos disímiles; y mal estructurados, sino también de que no hay un gobierno uniforme en la capital. Como se señaló, no solo no existe un gobierno integral para toda la Región Capital, donde Caracas está inmersa, sino que tampoco existe un gobierno para toda el Area Metropolitana. Insistimos, tenemos varios gobiernos con autonomía, pero no hay una auténtica metropolitanización del gobierno de la capital.

No significa esto que no se hayan realizado esfuerzos por plantearse algunos problemas con enfoque metropolitano, pero han sido esfuerzos locales limitados. Por ejemplo, el convenio de la Policía Metropolitana de 1969, y el Convenio de la Mancomunidad Urbanística de 1972, en el cual, se hicieron, en concreto, diversos esfuerzos por lograr la integración del área. Con posterioridad ha habido acciones municipales y nacionales aisladas en relación al área, al darse a determinados servicios un tratamiento administrativo único en el área metropolitana. En 1979, por otra parte, se dictó el Decreto N° 473 de 27-12-79 mediante el cual se definió el Area Metropolitana a los fines de la coordinación de las actividades de los organismos públicos en materia de servicios públicos, atribuyéndose al Gobernador del Distrito Federal el carácter de Comisionado Especial para el Area Metropolitana; y en 1982 se suscribió un convenio de mancomunidad para el Transporte Público de pasajeros.

Pero sin duda, frente al panorama derivado de la crisis de la metropolitanización, que nos muestra una realidad ineficiente, conforme a la cual no podremos obtener los resultados buscados en cuanto al tratamiento global de los problemas de la capital, es decir, frente a la crisis del centralismo metropolitano, surge la necesidad ineludible y que tenemos que enfrentar en el futuro, de estructurar un gobierno y una administración metropolitana, para toda el área de la capital, lo cual, por otra parte, es la tendencia universal, junto con un sistema de gobierno también integral para toda la Región Capital. En este último sentido es que, por ejemplo, se formuló en fecha reciente la propuesta de creación de un Estado Caracas, en todo el área de la Región Capital.

3. *El centralismo del Estado y la crisis de descentralización política*

Además, de la crisis de regionalización y metropolización, el otro elemento de la crisis institucional de la capital, es la crisis de descentralización política, la cual, por otra parte, constituye un proceso general que se observa en todo el país.

No sólo hemos visto, en las últimas ocho décadas, un progresivo decaimiento del Federalismo, sino que también hemos visto un progresivo decaimiento del Municipalismo y, paralelamente, una creciente tendencia al centralismo o a la centralización nacional, lo cual ha provocado el vaciamiento de competencias estatales y municipales.

Ahora bien, esta crisis de descentralización, que insistimos, es de todo el país, nos plantea dos aspectos que mencionábamos al inicio: la existencia de poderes locales poco representativo y poco participativos.

En efecto, los Concejos Municipales, no es un secreto, no representan realmente a las comunidades que los han elegido. Hemos pensado en que una de las causas de la ausencia de representatividad, es la forma de elección de los Concejales por *listas cerradas*, y por *ámbitos territoriales excesivamente amplios*. Pensemos, por ejemplo, en el caso del Distrito Federal: tenemos un Concejo Municipal de 25 Concejales, electos por representación proporcional *en todo el Distrito*, de entre listas cerradas y bloqueadas presentadas por los diversos partidos. El resultado de esa elección es que no hay una auténtica representación local. Lo mismo sucede en el Distrito Sucre del Estado Miranda, donde el Concejo Municipal de 13 miembros, electos en un ámbito territorial *excesivamente amplio*, no representa realmente a las comunidades electoras.

Frente a esta situación, se ha planteado, como solución, el establecimiento de la elección uninominal de los Concejales, y como fórmula intermedia, la elección, por ejemplo, en el Distrito Federal, de dos o tres Concejales por cada Parroquia, de manera que cada ámbito parroquial elija directamente dos o tres representantes, y, así, conformar un Concejo Municipal que sea representativo.

Pero el otro elemento de la crisis de descentralización política de los gobiernos locales en la capital, es la crisis de participación. En efecto, los Concejos Municipales que elegimos están excesivamente alejados de la comunidad, porque el ámbito territorial que abarcan es excesivamente amplio. Pensemos solamente en el Distrito Federal: el hecho de que actualmente exista un solo cuerpo representativo para todo el Distrito Fe-

deral nos lleva a la conclusión de que, realmente, las comunidades no participan en el gobierno local. Por ejemplo, casi sería impensable que el Concejo Municipal del Distrito Federal, llegue a ocuparse realmente de la conservación de las calles de las poblaciones del litoral central, situadas al Este de Naiguatá. Pienso que el Concejo tendría, siempre problemas demasiado graves a la vista en el casco central, para poderse ocupar de de aquellos problemas.

Por ello, como consecuencia de esta crisis de participación y representatividad política, se ha formulado la propuesta de crear un Estado Vargas, para el logro de una autonomía para el área del litoral central que siente la ausencia de los programas públicos del Distrito Federal.

La propuesta de la creación de un Estado Vargas se fundamenta, en efecto, en la búsqueda, por las comunidades del Litoral Central, de una autonomía, representación y participación política, que actualmente no tienen en el régimen del Distrito Federal, conducido por un Gobernador y por un solo Concejo Municipal en Caracas; y en el convencimiento de que con este esquema institucional, el Departamento Vargas seguirá olvidado.

Pero hacia ello no solo apunta la propuesta de creación de un Estado Vargas, sino también, otras propuestas formuladas con anterioridad, consistentes en la creación de otro Concejo Municipal para el Departamento Vargas. Por tanto, en realidad, ha habido dos ideas que han surgido de esta crisis de descentralización política en la capital: una, el establecimiento, en el Distrito Federal, de dos Concejos Municipales, uno en el Departamento Libertador, y otro en el Departamento Vargas; y otra, que se separe del Distrito Federal el territorio del Departamento Vargas, y en su lugar, se establezca el Estado Vargas.

III. LA NECESARIA REFORMA INSTITUCIONAL DE CARACAS Y DE LA REGIÓN CAPITAL

Ahora bien, frente a la crisis de centralismo regional y metropolitana que hemos comentado, y de descentralización política, sin duda, se nos plantea como urgente la necesaria reforma institucional de la Región Capital y de Caracas. Esta, para poder ser gobernada eficientemente, como entidad metropolitana y con poderes locales descentralizados, requiere de una profunda reforma institucional que queremos comentar, analizando, en primer lugar, las bases para una reforma de la Región Capital y del

Area Metropolitana de Caracas, y en segundo lugar, las exigencias de esas reformas.

1. *Bases para la reforma*

Para plantear las bases de la reforma institucional de Caracas debemos insistir en los tres elementos que hemos formulado: La indispensable estructuración de un gobierno único para toda la Región Capital; la necesaria metropolitanización del Area Metropolitana de Caracas; y la descentralización política del gobierno local de Caracas.

Tal como lo hemos planteado en la propuesta que hemos elaborado conjuntamente con otras personalidades vinculadas a los problemas de la Capital, y que fue expuesta por el Presidente del Concejo Municipal del Distrito Federal, con ocasión de los 415 años de Caracas, en julio de 1982:

“No olvidemos que Caracas, la capital, no solo está formada por el Departamento Libertador del Distrito Federal y por el Distrito Sucre del Estado Miranda, sino que también forma parte de la misma, el Distrito Guaicaipuro del mismo Estado. La vida de la capital, además, está íntimamente vinculada al Litoral Central, es decir, al Departamento Vargas del Distrito Federal, con el cual forma una unidad; a los Distritos de los Valles del Tuy, a los Distritos del Valle Guarenas-Guatire y a los Distritos de Barlovento, en el Estado Miranda. *Esas cinco áreas territoriales deben formar una sola unidad político-territorial* que equivale a la actual Región Capital, para lo cual debe establecerse un sistema único de gobierno. Llámese Estado Caracas o Miranda, llámese Distrito Federal o tenga cualquier otra denominación, ese territorio de la Región Capital, tiene que estar a cargo de un único gobierno regional, descentralizado, con todos los poderes necesarios para asumir el desarrollo de la Gran Capital”.

“Este *sistema político-administrativo de toda la Región Capital*, estaría compuesto por una autoridad ejecutiva, un Gobernador de la nueva entidad regional, y una Asamblea Legislativa cuyos miembros serían electos por votación popular”.

“Este *nuevo gobierno regional*, además, tendría como fundamento un sistema de competencias que hagan posible la convergencia de un doble proceso político que existe a la base de la reforma propuesta: por una parte, un proceso de integración política de la región con una con-

centración de competencias propias del manejo de una gran metrópolis, como Caracas; y por la otra, un proceso de descentralización política, para establecer, dentro de esa gran unidad político-territorial de la Región Capital, diversos y escalonados gobiernos locales. Ello requiere de una sabia distribución de competencias, que está a la base de la reforma propuesta”.

“Dentro de esa unidad política territorial de la Región Capital, en efecto, habría un sistema de gobierno local a dos niveles: un primer nivel, compuesto por cinco grandes autoridades locales situadas, la primera en el Gran Valle del Avila; la segunda en el Litoral Central; la tercera en el Valle Guarenas-Guatire; la cuarta en los Valles de Tuy; y la quinta en el área de Barlovento”.

“Estas cinco grandes autoridades locales, tendrían competencias específicas para el gobierno y administración de sus áreas territoriales y estarían compuestas por sendas autoridades ejecutivas, unos Alcaldes, con funciones administrativas y de gobierno local, y sendos Concejos Municipales, con funciones netamente deliberantes, legislativas y de control. Tenemos que superar, en nuestra gran ciudad, la administración colegiada de la actualidad, que está conspirando contra la eficiencia administrativa local, y tanto los Alcaldes como los Concejales, en estas cinco grandes áreas territoriales, serían electos por votación popular”.

“Pero dentro de cada una de las cinco grandes unidades político-administrativas que conformarían la Región Capital, habría una multiplicidad de autoridades locales menores, como pequeños gobiernos municipales, con competencias específicas para las diversas localidades”.

“Tenemos que hacer realidad la democracia participativa, y ello solo es posible, descentralizando el poder y acercando la autoridad municipal a los ciudadanos; y en la Capital tenemos que dar el ejemplo. Solo descentralizando la autoridad local, en un sistema integral e integrado de gobierno regional y metropolitano, es, que las comunidades de la gran ciudad podrán ejercer el gobierno local”.

“Estas pequeñas entidades locales estarían a cargo de Juntas Municipales con un número muy reducido de miembros, entre 3 y 7, electos por votación popular, y tendrían ámbitos territoriales de acción relativamente reducidos. Por ejemplo, el área del Litoral Central, es decir, del actual Departamento Vargas, además de su Alcalde y Concejo Municipal antes indicado, tendría muchas autoridades municipales como las indicadas, por ejemplo, en Carayaca, Catia La Mar, Maiquetía, Macuto,

Caraballeda, Naiguatá y otros. Así mismo, por ejemplo, en la unidad territorial del Gran Valle del Avila, además del Alcalde de Caracas y del Concejo Municipal global, habría pequeñas entidades locales no necesariamente iguales a las actuales Parroquias del Departamento Libertador, o a los actuales Municipios del Distrito Sucre, pero con áreas territoriales cónsonas con la identificación de la población a la región que habitan”.

“Ya la ciudad capital es otra. Tenemos que convencernos de ello, por lo que el Gobierno que necesita también tiene que ser otro”.

“Tenemos, con imaginación, que idear el sistema de gobierno de la nueva Caracas, y esta es una tarea de todos los caraqueños, es decir, de todos los que han hecho de nuestra Capital, su ciudad. Lo que es cierto, es que no puede continuar el actual esquema político-municipal de la ciudad, concebido en otras épocas y para otra ciudad”.

Veamos, entonces, separadamente, las bases de estas reformas.

A. *La estructuración de un gobierno único para la Región Capital*

La Región Capital, compuesta por los territorios del actual Distrito Federal y Estado Miranda, sin duda, requiere de un tratamiento político-administrativo uniforme e integral. Así ha sucedido con todas las grandes capitales del mundo y sus áreas regionales y basta citar los dos ejemplos más destacados: la reforma del gobierno regional y local del gran Londres y de la Región de París.

La Región Capital ya no puede seguir escapando de esta tendencia universal de tratamiento integral de las áreas regionales de las capitales, y con imaginación, debe ser dotada de un sistema único de gobierno y administración, capaz de conducir y gerenciar toda la Región.

Como se señaló, la Región Capital está compuesta por cinco grandes áreas territoriales, íntimamente vinculadas y ligadas entre sí, que exigen la integralidad de su tratamiento, debido a las interrelaciones que entre ellas existen.

Esas cinco áreas son las siguientes:

1) *El Gran Valle del Avila*, es decir, el Area Metropolitana de Caracas, compuesto por el Departamento Libertador del Distrito Fede-

ral, parte de la Parroquia Carayaca del Departamento Vargas del mismo Distrito Federal; y el Distrito Sucre del Estado Miranda, y parte del Distrito Guaicaipuro del mismo Estado Miranda;

2) *El Litoral Central*, compuesto básicamente por el Departamento Vargas del Distrito Federal;

3) *Los Valles del Tuy*, compuesto por los Distritos Urdaneta, Lander, Paz Castillo e Independencia del Estado Miranda, y parte del Distrito Guaicaipuro del mismo Estado Miranda;

4) *El Valle Guarenas-Guatire*, compuesto por los Distritos Zamora y Plaza del Estado Miranda;

5) *El Area de Barlovento*, compuesta por los Distritos Brión, Acevedo y Páez del Estado Miranda.

Todo ese territorio, compuesto por esas cinco áreas tiene que estar sometido a un solo gobierno y administración regional, que sustituya a los dos gobiernos disímiles actuales: el del Distrito Federal y el del Estado Miranda.

Este gobierno regional dentro de un esquema de descentralización general del país, tendría las competencias regionales básicas para la conducción de la Región: planificación económica y social de la región, ordenamiento territorial de toda la Región, e inversión pública en las obras y actividades de escala regional.

Esta fórmula de un solo gobierno para toda la Región Capital podría lograrse de dos maneras: anexando el Estado Miranda al Distrito Federal, convirtiendo a toda la Región Capital en Distrito Federal; o anexando el Distrito Federal al Estado Miranda, convirtiendo a toda la Región Capital en un solo Estado Miranda o Estado Caracas. En ambos casos se requeriría de una reforma radical, sea del régimen del Distrito Federal, sea del régimen de los Estados dentro del Sistema Federal de nuestro país, pues la nueva entidad de gobierno regional, ni tendría éxito con el actual sistema de gobierno del Distrito Federal, ni con el actual sistema de gobierno y administración de los Estados federados.

Además, eliminar el Distrito Federal, implicaría una Enmienda Constitucional, dado que se trata de una entidad de rango constitucional, regulada en el artículo 12 de la Constitución. En cambio, la fusión del Estado Miranda al Distrito Federal podría realizarse en los términos autorizados por el artículo 10 de la propia Constitución.

Otra fórmula para la estructuración de un gobierno y administración regional, sería también, la suscripción de un acuerdo o convenio entre los gobernadores del Distrito Federal y del Estado Miranda, aprobados por el Senado y la Asamblea Legislativa del Estado Miranda, en el cual se establezcan las bases del mismo. Esta fórmula, sin embargo, sería más débil que la antes planteada.

B. *La metropolitanización del régimen de Caracas: un único gobierno municipal para el Area Metropolitana*

Pero además del gobierno único a nivel regional, el Area Metropolitana de Caracas, es decir, *la Zona Urbana del Gran Valle del Avila*, como toda área metropolitana, también requiere de un régimen único, tanto de gobierno (político) como de administración, que comprenda toda el área y que sustituya la fragmentación político administrativa actual. Esto permitiría, ante todo, la prestación más eficiente de los servicios públicos de ámbito metropolitano, por unidades metropolitanas. Esto resulta indispensable para servicios públicos como los de transporte, educación, salubridad, asistencia social y para actividades públicas como la regulación y planificación urbanística, que requieren, además, una coordinación con los servicios que presten las entidades nacionales.

Esto, por otra parte, es la tendencia universal. Por ello, con razón, se ha dicho que el primer y principal problema de nuestro tiempo, es el problema de la metropolitanización. Esta situación la han sufrido y vivido todos los países del mundo, por lo que tuvieron que construir fórmulas metropolitanas para gobernar y administrar las grandes ciudades agobiadas por la fragmentación territorial. En la formulación de soluciones ha habido ciudades precursoras. La primera de ellas fue Tokio, que en 1943 transformó un régimen disperso de 38 gobiernos locales, en un sólo gobierno metropolitano que, sin embargo no eliminó los locales, sino que distribuyó las competencias. Otra muy importante experiencia fue la de Toronto, ciudad en la cual también se estableció un régimen metropolitano, transformando la fragmentación municipal precedente.

Las soluciones han sido diversas, a veces se ha establecido un gobierno global, en otros casos se han conservado los pre-existentes, integrados con un nuevo nivel metropolitano. En todo caso, lo cierto es que en todas las experiencias de grandes ciudades contemporáneas se ha verifi-

cado una gran reforma institucional, con mucha imaginación y voluntad política.

También se han efectuado otras soluciones menores y más débiles que sin haber estructurado un gobierno y administración metropolitanas, han acudido a la sola coordinación de servicios, mediante los llamados Distritos especiales metropolitanos, fórmula que, en grandes ciudades, se ha utilizado en Estados Unidos, para la atención de servicios concretos, como el de transporte o de educación. En particular, en esta orientación, como fórmula de uniformidad o metropolitanización de transporte, sustitutiva de la fragmentación geográfica local, desde hace años se ha planteado en Caracas la necesidad de creación de una Autoridad Metropolitana del Transporte, entre el Poder Nacional y las Municipalidades actuales, sin éxito. Ha sido solo en 1982 cuando se ha establecido un convenio de mancomunidad para atender la organización del servicio.

En otras grandes ciudades, para metropolitanizar las actividades públicas, se ha recurrido a la fórmula de suscribir convenios entre las diversas entidades locales, pero convenios de gran envergadura, aliento y poder político. Por ejemplo, en San Francisco, se constituyó la Asociación de los Gobiernos del Área de la Bahía de San Francisco, que controla y dirige toda el área; en Washington, el Consejo de Gobiernos Metropolitanos de Washington; y en New York, el Consejo Regional Metropolitano que abarca toda la ciudad y que coordina las autoridades locales del área. Lo mismo ha sucedido en Europa en las ciudades de los Valles del Rin y el Ruhr. En todos estos casos, se trata de convenios de gran importancia entre todas las autoridades locales de una metrópoli, para la metropolitanización de servicios y actividades.

Otras fórmulas se han concretado a la coordinación de entidades a nivel estrictamente local. La experiencia de las mancomunidades ha sido múltiple, y en Caracas debe destacarse el caso de la llamada Mancomunidad Urbanística. Por último, otras fórmulas de metropolitanización han consistido en la asunción por el Poder Nacional de algunos servicios metropolitanos. Esta fórmula es contraria al régimen local, y como ejemplo debe citarse a la Ley que creó el Instituto Metropolitano de Aseo Urbano como instituto autónomo nacional, experiencia que es un ejemplo de centralismo, pues a través de ella, es el poder nacional el que ha asumido las competencias locales.

En todo caso, para formar un gobierno metropolitano como hemos planteado, resulta necesaria la reestructuración completa de los gobier-

nos locales existentes en un Area Metropolitana. Para ello ha habido dos fórmulas de gobiernos metropolitanos que deben tenerse en cuenta.

En primer lugar, la fórmula del gobierno único, que supone la abolición de todos los poderes locales existentes, en favor de un gobierno único. Se trata de la figura de la anexión, que fue una fórmula muy común durante el siglo pasado en Europa, pero que ya no se utiliza en el mundo contemporáneo. La última gran experiencia de anexión, fue la de Moscú en los años sesenta, viable por la autocracia, pero que no resulta posible en un sistema político democrático. Ciertamente es una fórmula que permitiría la metropolitanización, pero con sacrificio de la descentralización política y de la participación. Por tanto, la anexión no es una fórmula aceptable.

En segundo lugar, se plantea la fórmula del gobierno metropolitano a dos niveles, que combina la metropolitanización con la participación política. Esta experiencia ha sido calificada como el prototipo deseable por la Conferencia de Areas Metropolitanas que se celebró en Toronto en 1967 y donde se estudiaron todas experiencias de Areas Metropolitanas del mundo.

Conforme a esta fórmula de gobierno a dos niveles, los gobiernos locales en pequeñas áreas territoriales permanecen, y se crea, además, nuevo gobierno metropolitano, como nuevo escalón a nivel de toda el área metropolitana. Esta es la fórmula concreta que se ha aplicado en Londres, París, Tokio y Toronto. Si se quiere, se trata de una especie de Federación de Municipios en la cual se produce una división de funciones, entre los aspectos que pertenecen a un régimen estrictamente local, para las pequeñas colectividades locales, con competencia en los aspectos esencialmente locales, y luego los que pertenecen al nuevo nivel de gobierno metropolitano, con competencias metropolitanas. Esta fórmula del gobierno a dos niveles, es la que permite conciliar, la metropolitanización con la representatividad y participación política, es decir, con la descentralización política que es la otra base de la reforma, que queremos plantear.

C. La descentralización política del régimen de Caracas

En efecto, no solo tenemos que regionalizar el gobierno de la Región Capital y metropolitanizar el gobierno y administración del Area Metropolitana de Caracas, sino que paralelamente tenemos que estable-

cer un sistema de descentralización política en la ciudad. Este segundo aspecto, también exige que formulemos algunas premisas para luego analizar las fórmulas posibles.

En efecto, ante todo se plantea la necesidad de hacer más representativos los poderes o niveles locales o municipales. A medida que ascendamos concentremos como resultado de la regionalización y metropolitanización, tenemos que descender en materia de poder político, local y municipal, si es que queremos que el Municipio sea, conforme lo define el artículo 25 de la Constitución, la unidad política, primaria y autónoma, dentro de la organización nacional. Si realmente debe ser esa unidad política, primaria y autónoma dentro de la organización nacional, tenemos que descender del Municipio para acercarlo a la comunidad, para lo cual habría que plantearse, por supuesto, la reforma radical de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. No debe olvidarse que, lamentablemente, esta es una Ley centralista, que no reformó realmente el régimen local, sino que, consolidó el viciado régimen anterior, centralizando aún más el proceso local.

Para concebir una fórmula tendiente a lograr la descentralización política tanto en un Área Metropolitana de Caracas, como en las otras cuatro grandes áreas territoriales que conforman la Región Capital, es necesario conciliar, precisamente, la regionalización y metropolitanización con la descentralización política, mediante la creación de muchas autoridades locales en las áreas, para los asuntos estrictamente locales. Debe desarrollarse, así, un proceso paralelo de centralización regional y metropolitana y de descentralización política local. Para ello resulta necesario delimitar las competencias correspondientes a los tres niveles, de manera de llevar al ámbito regional, las competencias necesariamente regionales; al ámbito metropolitano las competencias necesariamente metropolitanas, como abastecimiento de agua, electricidad, alcantarillado, transporte, planificación urbana, policía; y llevar al nivel local múltiple, constituido muy cerca de las comunidades, las competencias de control administrativo y de mantenimiento.

Imaginémosnos, por ejemplo, como una fórmula de reordenación municipal del Área Metropolitana de Caracas, la creación de un gobierno y administración para toda la gran área metropolitana en Caracas, con un Alcalde electo como autoridad ejecutiva y un gran Concejo Municipal Metropolitano, y paralelamente, el establecimiento de múltiples Juntas Municipales en áreas equivalentes o menores a cada Parroquia del Distrito Federal, y a los Municipios del Distrito Sucre, por supuesto, con

muy pocos Concejales, tres a siete, por ejemplo, para ocuparse de los asuntos estrictamente locales, y promover así, no solo el auto gobierno sino la participación política.

Por ello, además, sería necesario, llevar aún más hacia abajo, el proceso político local, hacia las vecindades o comunidades, estableciendo Juntas Comunales con atribuciones propias del ámbito comunal. Pero no se trata de establecer las clásicas Juntas Comunales designadas a dedo por los Concejos Municipales, sino de establecer un real elemento participativo a nivel comunal y vecinal, a cargo de las Juntas de Vecinos o Promejoras de las urbanizaciones y barrios. Por ello, cuando se discutió la Ley Orgánica de Régimen Municipal, propusimos que las Juntas de Vecinos debían tener el carácter de Juntas Comunales, de manera que fueran reales mecanismos de participación y no solo instrumentos de presión. Lamentablemente, el movimiento vecinal ha sido distorsionado y se lo ha utilizado como instrumento político, manipulado para presionar. No olvidemos que es muy fácil presionar, para que, por ejemplo, un Concejo tome una decisión de la cual solo responde ese Concejo. Al contrario, démosle responsabilidad a las Juntas de Vecinos, pues es claro que solo se puede participar teniendo responsabilidad. Para ello, hemos pensado en que a las Juntas de Vecinos o de Barrios, deben ser invertidas del carácter de Junta Comunal, de manera que las decisiones que tomen sean de su responsabilidad así como de la responsabilidad personal de quien las tome. Con responsabilidad habría participación y no simplemente presión que es lo que estamos viendo en buena parte del movimiento vecinal de la capital.

2. *Las exigencias de la reforma*

Frente a esas bases de reforma antes comentadas, la exigencia fundamental para su realización está en combinar, la regionalización y la metropolitanización de la capital, con la descentralización política y con el régimen de capitalidad, porque Caracas, no sólo es un Área Metropolitana, sino la capital de la República.

A. *La regionalización política de la capital*

Ante todo, la Región Capital debe conformarse como una sola unidad político-administrativa, con autonomía dentro de nuestro régimen

federal. Como se dijo, habría dos fórmulas para ello: o hacer de toda la Región Capital un Distrito Federal, con régimen particular; o hacer de la misma un solo Estado, llámese Estado Miranda o Estado Caracas.

En todo caso, esta nueva entidad tendría un sistema de gobierno con un órgano ejecutivo, un Gobernador de la Entidad, y un Órgano Legislativo, cuyos miembros serían electos por votación popular.

a. *La opción por la fórmula del Distrito Federal*

Si se opta por la fórmula del Distrito Federal, para el régimen de toda la Región Capital, habría que fusionar el Estado Miranda al Distrito Federal, ampliándolo, mediante un convenio celebrado entre los Gobernadores de los actuales Distrito Federal y Estado Miranda, aprobados por el Senado y por la Asamblea Legislativa de dicho Estado, conforme se prevé en el artículo 10 de la Constitución. En esta forma, para la organización político-administrativa de este nuevo Distrito Federal, la Ley Orgánica del mismo que prevé la Constitución (art. 12) da toda la libertad necesaria al Legislador Nacional para establecerlo y regularlo, y para establecer un régimen de descentralización política y administrativa de gran aliento.

Esta Ley podría prever que el Gobernador del Distrito Federal siga siendo designado por el Presidente de la República, conforme a la peculiaridad que en los Estados Federales tiene la sede de los Poderes Nacionales, y que la Asamblea Legislativa de todo el Distrito, se elija por votación universal secreta y directa, mediante un sistema combinado de elección de Diputados regionales: un número de ellos por representación proporcional en toda el área, y otro número, por elección uninominal o quasi-nominal en cada una de las cinco grandes entidades municipales en las cuales ha de dividirse el Distrito Federal (equivalente a la Región Capital).

La Constitución exige que en la Ley Orgánica se deje a salvo la autonomía municipal, y ello se haría en esas cinco grandes áreas territoriales que formarían ese nuevo Distrito Federal: el Área Metropolitana de Caracas en el Gran Valle del Avila; el Litoral Central; los Valles del Tuy; el Valle Guarenas-Guatire y el área de Barlovento. En cada una de esas cinco áreas, como se verá, se establecería un sistema de gobierno municipal, a dos niveles, con entera autonomía.

b. *La opción por la fórmula de un Estado Miranda o Estado Caracas*

La otra opción para establecer un régimen único, de carácter político-administrativo para toda el área que hoy conforma la Región Capital, sería mediante la estructuración, en ella, de un nuevo Estado dentro de la división político-territorial de la República, llámese Estado Miranda o Estado Caracas, y que tenga el régimen de autonomía de los Estados que prevé la Constitución en sus artículos 16 y siguientes.

Esta fórmula, sin embargo, exigiría, ante todo, de una Enmienda Constitucional, para eliminar el Distrito Federal que es creación del Texto Fundamental (art. 12), y poder configurar la nueva entidad estatal. Pero además, exigiría una transformación radical del régimen general de los Estados de nuestra Federación.

La forma federal del Estado Venezolano ha sufrido de una carga centralista que ha conspirado contra la autonomía de los Estados. Por ello, en la actualidad se nos presentan con una autonomía inútil pues se los ha vaciado de competencias sustanciales. Pensar en la fórmula de un Estado, para organizar la Región Capital, por tanto, implicaría, además, transformar en general, en toda la República, el régimen de los Estados para hacerlos verdaderas entidades políticas descentralizadas; y exigiría, también, que se ponga en marcha un proceso de descentralización de competencias nacionales hacia los mismos, en los términos que autoriza el artículo 137 de la Constitución.

Sólo en esa forma, el Gobernador del nuevo Estado podría ser electo, por votación popular, y la Asamblea Legislativa del mismo, cuyos miembros serían también electos en la forma antes indicada, tendrían funciones que ejercer.

c. *El abandono de la fórmula del Estado Vargas*

La ausencia de autonomía de las comunidades del Departamento Vargas del Distrito Federal, ha provocado la búsqueda de una autonomía política para el mismo, y como fórmula se han señalado dos: la creación de un Concejo Municipal en dicho Departamento, o la creación en dicho territorio de un nuevo Estado: el Estado Vargas.

Ambas fórmulas deben descartarse pues la primera, aisladamente considerada, complicaría el panorama institucional del actual Distrito Federal; y la segunda, sería contraria a las exigencias de regionalización apuntadas, que deben conducir, al contrario, hacia la estructuración de un solo gobierno en toda la Región Capital.

En efecto, crear un Concejo Municipal más, dentro del actual Distrito Federal, complicaría el panorama institucional analizado, por la deficiencia del régimen del Distrito Federal que anotábamos anteriormente, derivadas de los problemas de la autonomía compartida entre el Gobernador y el actual Concejo Municipal. Esa fórmula daría lugar, no a dos administraciones paralelas, como en la actualidad, sino a tres administraciones, agravándose sin duda, el panorama institucional de la capital. En esta forma, la única posibilidad que habría de crear un nuevo Concejo Municipal para el Departamento Vargas y darle autonomía a ese territorio, sería a través de una reforma radical del régimen del Distrito Federal, que es el mismo de hace 100 años. Un nuevo Concejo Municipal para el Litoral Central, tal como se señala más adelante sería posible si se establecen autoridades locales autónomas en las cinco grandes áreas territoriales de la Región Central. El Litoral Central, equivalente a buena parte del Departamento Vargas, sería una de ellas, y allí se establecería un Alcalde, electo, como autoridad ejecutiva, y un Concejo Municipal como órgano deliberante, legislativo y de control. Ello exigiría una reforma total de la Ley Orgánica del Distrito Federal, pues no tendría sentido reformar esa Ley, solo para crear un Concejo Municipal más. El régimen que ella regula, hemos dicho, requiere una transformación radical.

Ahora bien, como alternativa para la autonomía del Departamento Vargas se ha planteado otra idea, y es la creación de un nuevo Estado Vargas, lo cual ha adquirido fuerza política en todas las comunidades del Litoral Central, hasta el punto de constituirse en una idea fuerza respecto de la cual, hay consenso en los partidos políticos y organizaciones representativas de grupos de interés. Esa idea parte, sin duda, de un hecho real: la necesidad que tiene el Departamento Vargas de una participación y representatividad políticas, y por eso, se piensa que la creación de un Estado es la solución para la crisis de descentralización política. Sin embargo, pensamos que un nuevo Estado Vargas, creado en el territorio del actual Departamento Vargas, rompería las exigencias de regionalización a la cual nos referíamos anteriormente. Debe quedar

claro que el régimen de Caracas, al estar situado en la Región Capital, exige darle una solución institucional a toda la Región Capital, como la que hemos señalado por lo cual la idea de crear un Estado Vargas, debería quedar totalmente descartada.

Sin embargo, la misma propuesta aislada de crear un Estado Vargas requeriría solucionar otros problemas previamente. En efecto, la idea de un Estado para el Departamento Vargas origina necesariamente, las siguientes preguntas, que deben provocar respuestas serias.

¿Qué Estado vamos a crear como Estado Vargas? ¿Un Estado más, dentro del esquema federal de los Estados actuales de la República, con las deficiencias anotadas, con el vaciamiento de su contenido que se ha producido, sin competencias, con una autonomía inútil como la que tienen en la realidad, y que los ha convertido en reductos de actividades políticas, que muchas veces los propios partidos políticos desconocen?

Pensamos que no vale la pena crear un nuevo Estado Vargas dentro del mismo esquema de los Estados actuales, porque no nos solucionaría el problema de la falta de descentralización política. Antes, sin duda, habría que comenzar por hacer un enorme esfuerzo de revitalización del Federalismo, de reestructuración del ámbito estatal, de definición y de otorgamiento de competencias a los Estados en materia de desarrollo económico, de desarrollo social, y de ordenación del territorio, para que tengan real poder y competencia. Exigiría, además, un enorme esfuerzo de descentralización política nacional hacia los Estados, y aplicar un artículo de la Constitución que está olvidado, y que nunca se ha aplicado, el artículo 137, que permite que el Congreso mediante ley, descentralice competencias hacia los Estados y Municipios. Este es el único artículo del texto fundamental, en el cual se usa el término “descentralización”, pero nunca se ha aplicado. Hemos hecho en Venezuela lo contrario: hemos centralizado competencias estatales y municipales.

Por tanto, crear un Estado Vargas, exigiría, replantearse el esquema estatal del país, reformular los poderes y las competencias estatales, y hacer de nuevo, al Gobernador, un real agente del Poder Central, un real Gobernador de lo que suceda en el Estado, y que en definitiva, gobierne el Estado. Pensamos que si no se plantea el problema en esos términos, no sería sensato crear un Estado Vargas dentro del esquema tradicional de los Estados.

Quedaría además pendiente, en todo caso, el planteamiento constitucional relativo a determinar, cómo se crea un nuevo Estado en el régi-

men de la Constitución de 1961. En efecto, la Constitución vigente parte del supuesto de que existen 20 Estados y no prevé la posibilidad de creación de nuevos Estados, salvo por la vía de la transformación de Territorios Federales en Estados, conforme al artículo 113 del Texto.

La creación de un nuevo Estado implicaría quitarle territorio a alguna entidad territorial: si se trata de Territorios Federales la solución de que puedan convertirse en Estados está prevista en la Constitución; en cambio, si se trata de las otras entidades político-territoriales, los Estados o el Distrito Federal, la forma de crear un nuevo Estado con parte de sus territorios no está regulado en la Constitución. Esta prevé, en efecto, en su artículo 10 la posibilidad de cesiones de territorios entre Estados, y entre un Estado y el Distrito Federal. Con la creación de un Estado Vargas, como el proyectado, no habría cesión territorial, porque el Distrito Federal no cedería territorio a ningún ente territorial preexistente, y no podría ceder territorio a una nueva entidad que se crearía por Ley. Además, no existe en la Constitución ningún artículo que permita al Congreso dictar una Ley, creando un nuevo Estado en un área territorial, que es de otro Estado o del Distrito Federal. Por ello, estimamos que la Constitución no prevé la posibilidad ni la forma de crear en nuestra organización territorial, un nuevo Estado, en parte del territorio de otro Estado, o del Distrito Federal.

Sin embargo, este escollo tendría solución, pues ese sería un auténtico campo de una Enmienda Constitucional, que tendría que reformular completamente el régimen de la Capital.

B. *La metropolitanización de la Capital y la autonomía municipal dentro de la Región Capital*

La segunda exigencia de la reforma planteada, además de la regionalización política de la Capital, está en la metropolitanización de Caracas y en el establecimiento de la autonomía municipal en toda la nueva entidad regional.

En efecto, hemos señalado que todo el territorio que se compone ahora por la Región Capital (Distrito Federal y Estado Miranda) debe dividirse en cinco áreas municipales, con gobierno local autónomo, y una de ellas debe ser el Atea Metropolitana de Caracas.

a. *La autoridad municipal en las cinco áreas territoriales de la Región Capital*

En efecto, estas cinco áreas serían las siguientes, ya mencionadas: el Litoral Central; el Gran Valle del Avila; los Valles del Tuy; el Valle Guarenas-Guatire y el área de Barlovento.

En cada una de esas áreas territoriales, debe garantizarse la autonomía municipal, y establecerse un gobierno local a cargo de autoridades ejecutivas y legislativas. Así, en cada una de ellas habría un Alcalde, electo por votación popular, como autoridad ejecutiva; y Concejos Municipales, cuyos miembros también serían electos por votación universal, directa y secreta mediante fórmulas variables en cuanto al número de sus componentes y con la aplicación de sistemas mixtos: un número de Concejales electos por sistema de representación proporcional, por toda el área respectiva; y otro número electo por votación uninominal, por cada una de las divisiones municipales menores que la compongan.

En todo caso, en esas cinco áreas territoriales de la Región Capital, el gobierno y administración de las mismas correspondería a un Alcalde, que sería la autoridad ejecutiva, superándose la administración municipal colegiada tradicional, la cual es inoperante en las grandes áreas urbanas. Por ello, el Concejo Municipal que existiría en cada una de esas cinco áreas territoriales, no sería un órgano administrativo, sino de carácter deliberante, legislativo y de control, mediante un sistema claro de separación de funciones.

En todo caso, como se ha dicho, una de esas cinco áreas territoriales municipales mayores sería el Area Metropolitana de Caracas, compuesta por el Departamento Libertador y parte del Departamento Vargas del Distrito Federal y por el Distrito Sucre y parte del Distrito Guaicacipuro del Estado Miranda. La integración necesaria e indispensable de esta área en una sola entidad municipal, es esencial en el régimen de gobierno y administración de Caracas, bajo el signo de la metropolitización.

b. *El gobierno único municipal para el Area Metropiltana de Caracas*

En efecto, para la metropolitización del régimen de Caracas debe crearse, ante todo, una entidad metropolitana, que con la debida autori-

dad municipal y administrativa gobierne y administre toda el Area Metropolitana y, en particular, de inmediato, todo lo que es, actualmente, el Departamento Libertador del Distrito Federal y parte de su Departamento Vargas, y en el Estado Miranda, su Distrito Sucre, y parte de su Distrito Guaicaipuro.

Esta entidad metropolitana como se dijo, debe ser una autoridad político-territorial municipal descentralizada, con autonomía y poder local. Para ello, tiene que estar formada por autoridades electas ejecutiva y legislativa. Como se dijo, tiene que tener una autoridad ejecutiva unipersonal, un Alcalde, electo por votación popular, para lo cual nuestra democracia ya está lo suficientemente madura. La designación por el poder central del Alcalde de la Capital debe ser desechada, pues ello nos llevaría a la absurda situación actual en breve plazo, de tener dos administraciones metropolitanas.

Pero además del Alcalde electo, la entidad metropolitana debe contar con un órgano colegiado, electo, es decir, con un Concejo Municipal de carácter deliberante, legislativo, y de un control sin funciones administrativas.

En este Concejo Municipal Metropolitano, eventualmente podría haber representantes del Poder Nacional, sin voto, para conciliar la metropolitanización y la descentralización político-territorial, con la capitalidad. No olvidemos que la existencia de la Capital plantea y ha planteado en la historia institucional de todos los países, la necesidad de estructurar un régimen especial para la capital. En algunos casos se ha creado una entidad sin autonomía local, y en la mayoría de las capitales se han estructurado sistemas intermedios, donde la autonomía local se limita con una interferencia del Poder Nacional por el hecho de tener, éste, su sede en la capital. En algunos sistemas federales, por ejemplo, el Distrito Federal, no tenía autonomía local, como era el caso del Distrito de Columbia en los EE.UU., donde la legislación del Distrito la dictaba el Congreso de la Unión, y donde la autoridad ejecutiva y administrativa del Distrito, la ejercía el Presidente de los Estados Unidos. En otros casos se estableció un sistema intermedio, como ha sido tradicionalmente el de Venezuela y el que tenía Río de Janeiro, formado por un Gobernador designado por el Presidente de la República, y un Concejo Municipal electo. Sin embargo, en otros casos, la Autoridad Metropolitana o Regional no tenía autonomía local. Por ejemplo, París tuvo un sistema de múltiples concejos electos a nivel local, pero no en el Gran París,

hasta hace unos años cuando por primera vez en cien años se eligió un Alcalde de París, por sufragio universal, y cuya modificación reciente ha originado una polémica política de gran importancia.

Por tanto, una forma de conciliar la metropolitanización y descentralización con la capitalidad en Caracas sería, no el sacrificio de la elección del Alcalde de la ciudad y de los Concejales, sino ubicar, en un Concejo Municipal Metropolitano electo, con competencias muy claramente determinadas, con voz pero sin voto algunos representantes del Poder Nacional.

C. *La descentralización y participación política en la Región Capital y en Caracas*

La democracia participativa, que es una de las exigencias de perfeccionamiento de nuestro régimen democrático, no puede hacerse realidad, sin una descentralización política de manera que se acerque la autoridad local a los ciudadanos. Por ello, la reforma propuesta conlleva a una multiplicación de autoridades locales en áreas territoriales reducidas, con competencias municipales, bien delimitadas.

a. *La multiplicación de autoridades locales menores*

En efecto, además de la regionalización de Caracas, también se plantea, como exigencia de reforma, la descentralización y participación política en la Capital, y en toda la futura entidad política de la Región Capital, lo que conduce a lo mencionado anteriormente: a la multiplicación de las autoridades locales que deberían funcionar en el Área Metropolitana y en las cuatro restantes grandes áreas municipales. Tenemos que crear, así, muchas Juntas Municipales, en todo el territorio de las mencionadas cinco grandes áreas, de manera que cada comunidad tenga su autoridad municipal, colegiada, éstas sí, integradas por un número reducido de miembros, de 3 a 7 personas que se ocupen de los aspectos estrictamente locales, en áreas territoriales pequeñas.

No olvidemos que en Venezuela nunca hemos hecho una reforma del régimen local. Nosotros arrastramos un régimen local del siglo pasado, y en este siglo, nuestros gobiernos no han tenido imaginación en la reforma institucional del régimen local; nunca lo hemos reformado y,

lamentablemente, la oportunidad de reforma que pudo significar la sanción de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, se perdió, porque ella lo que hizo fue consolidar el régimen anterior. Debemos convencernos de que nuestro país es otro al de hace 30 ó 40 años, que exige que nos planteemos nuevos esquemas de régimen local distintos a los que hemos venido arrastrando: Por ejemplo, ese esquema planteado de la creación de múltiples autoridades locales en comunidades pequeñas dentro de una gran ciudad, para conciliar la metropolitanización con la participación política, es el esquema ensayado en todas las grandes ciudades contemporáneas, que se gobiernan por una autoridad a nivel metropolitano y, paralelamente, por muchas autoridades locales pequeñas.

b. *Los gobiernos locales menores en el Area Metropolitana de Caracas y el Litoral Central*

En esta forma, por ejemplo, en el Area Metropolitana de Caracas, integrada por el Gran Valle del Avila, además de la Autoridad Municipal Metropolitana: el Alcalde de Caracas y el Concejo Municipal de toda el área, su territorio se dividiría en pequeñas demarcaciones territoriales, con autonomía municipal y competencias para asuntos estrictamente locales.

Así, algunas parroquias actuales del Valle de Caracas, como La Pastora o La Candelaria podrían configurar estas autoridades municipales a cargo de Juntas Municipales electas en forma uninominal en sus respectivos territorios. Otras Parroquias, deberían, a su vez, ser subdivididas en varias entidades municipales menores, como sucedería con la Parroquia Sucre, o El Recreo, por ejemplo cada una con su autoridad local electa.

En el mismo sentido, en el Distrito Sucre del Estado Miranda, algunos de sus actuales Municipios podrían continuar como autoridad local, a cargo de una Junta Comunal electa, pero otros requerirían de una subdivisión en varias de ellas. Piénsese, por ejemplo, en el Distrito Sucre del Estado Miranda. Allí habría que establecer varias demarcaciones territoriales a cargo de autoridades locales distintas: por ejemplo, Las Mercedes y su área de influencia; El Cafetal con todas las Urbanizaciones circundantes; Prados del Este, y las Urbanizaciones circundantes, etc.

En todas esas pequeñas áreas locales, existiría una Junta Municipal electa, y entre ellas y la Autoridad Municipal Metropolitana, tendría

que establecerse una sabia distribución de competencias que permita convivir el proceso de metropolización con el de la descentralización, dentro de un sistema eficiente de prestación de servicios públicos y de mantenimiento, para mejorar la calidad de la vida.

En el mismo sentido debería operar la reforma en el Litoral Central. Además, de la Autoridad Municipal global para toda el área del Litoral, integrada por un Alcalde y un Concejo Municipal, deberían estructurarse múltiples autoridades locales menores, para los asuntos estrictamente locales o comunales, en las diversas localidades del área: Carayaca, Catia La Mar, Maiquetía, La Guaira, Macuto, Caraballeda, Naiguatá, y otra para el resto oriental de la costa.

IV. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA

La reforma propuesta, como se puede observar, forma un todo integral, pues busca el reordenamiento institucional de toda la Región Capital, y dentro de ella, de las cinco grandes áreas territoriales que la conforman: el Área Metropolitana de Caracas, el Litoral Central, los Valles del Tuy, el Valle Guarenas-Guatire y el área de Barlovento. El problema de Caracas y su área de influencia, no puede solucionarse efectivamente, con fórmulas de coordinación sino de integración política. Aquellas, en todo caso, no son descartables, pero solo pueden considerarse como provisionales, para el logro del objetivo general: estructurar un único gobierno para la Región Capital y en el caso de Caracas, un único gobierno municipal para su área metropolitana.

Todas las reformas legislativas que se hagan, por tanto, deben tender a viabilizar los objetivos generales y no obstaculizarlos.

Ahora bien, en cuanto a la posibilidad institucional de la reforma de Caracas, debemos constatar, ante todo, lo que prevé, en esta materia la Constitución de 1961. Esta establece, en primer lugar, que Caracas es la Capital de la República (art. 11); en segundo lugar, prevé la existencia de un Distrito Federal, como sede de los Poderes Nacionales (art. 12); y en tercer lugar, prevé que en el Área Metropolitana existen diversas jurisdicciones que pueden ser coordinadas mediante una Ley especial (art. 11). Este sistema, en efecto, era el existente desde el siglo pasado: la mezcla de la capitalidad con el Distrito Federal, con el agregado de la exigencia de una tímida coordinación.

Ahora bien, frente a esta realidad institucional, crear una Región Capital, como entidad político-territorial y establecer una entidad metropolitana, con unas características totalmente distintas a la actual, como las que hemos mencionado, exige reformar el sistema institucional y, Enmendar la Constitución para hacer posible la mencionada conciliación, entre la regionalización y metropolitanización de la capital, con la descentralización política y la capitalidad.

Además de una Enmienda Constitucional, resultaría indispensable modificar sustancialmente al menos, dos leyes: la Ley Orgánica del Distrito Federal y la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Ante esta situación, sin duda, la reforma propuesta puede realizarse teniendo en cuenta dos variables: una de largo plazo y otra de corto plazo.

1. *Las reformas de largo plazo*

Sin duda, pueden considerarse como reformas de largo plazo, las que implican Enmiendas Constitucionales, o las que conllevan a reordenamiento territorial con variación de los límites de las entidades políticas que actúan en la Región Capital: el Distrito Federal y el Estado Miranda.

A. *La creación de la Región Capital como entidad político-territorial*

Hemos señalado que el establecimiento de una sola entidad político-territorial en la Región Capital, con un gobierno único regional, podría realizarse estableciendo un nuevo Distrito Federal en toda la Región o un nuevo Estado Miranda o Caracas, en la misma región.

En efecto la primera posibilidad sería la de estructurar un nuevo Distrito Federal, pues en definitiva, Venezuela es un Estado Federal, y las Federaciones han dado una experiencia muy rica en el mundo contemporáneo, que debemos asimilar. Pero, por supuesto, se trataría de crear *un nuevo Distrito Federal totalmente distinto al actual*, no sólo en su área territorial, pues abarcaría toda la Región Capital, sino en su organización y sistema político. Del actual, por tanto, solo conservaría el nombre.

Para lograr que tenga un territorio igual a toda la Región Capital, tendría que producirse la cesión de los territorios pertinentes del Estado Miranda al Distrito Federal. Esta cesión prevista en la Constitución expresamente (art. 10) exigiría que la misma tenga aprobación del Senado y de la Asamblea Legislativa del Estado Miranda. Pero además de tener un nuevo territorio, el Distrito Federal propuesto tendría también una nueva organización y sistema político. Por tanto, cuando hablamos de un nuevo Distrito Federal, del actual Distrito Federal solo conservaría el nombre. Esta nueva organización política y administrativa implicaría el establecimiento de un gobierno a tres niveles: un primer nivel regional, a cargo de un Gobernador y una Asamblea Legislativa regional; un segundo nivel, a cargo de cinco autoridades municipales en las cinco áreas en las cuales se divide la Región Capital, cada una con un Alcalde y un Concejo Municipal; y un tercer nivel, compuesto, dentro de cada una de las cinco áreas territoriales mencionadas, por muchos gobiernos locales, con un nuevo esquema y división territorial, en los términos que antes hemos comentado.

Para establecer un nuevo Distrito Federal, como ese, con imaginación, no sería necesaria una Enmienda Constitucional, porque la Constitución dispone que existe un Distrito Federal, y dispone la coordinación de jurisdicciones en el Área Metropolitana, que no necesitan ser las actuales, sino que pueden ser las muchas pequeñas jurisdicciones territoriales que pueden existir dentro del nuevo esquema planteado. Si sería necesaria una cesión territorial, y la reforma de las Leyes Orgánicas del Distrito Federal y de Régimen Municipal.

La otra vía para la reforma institucional de la Región Capital consistiría en la creación de un nuevo Estado: el Estado Caracas o Estado Miranda. Esta fórmula sería más complicada, porque requeriría de una Enmienda Constitucional para eliminar el Distrito Federal, y reformar el sistema estatal para darle al nuevo y a los viejos Estados, una realidad distinta, tal como también lo hemos señalado anteriormente.

Por otra parte, quedarían descartadas en todo caso, las fórmulas incompletas, que más bien complicarían el panorama actual, como la fórmula de la creación de un Estado Vargas en el Departamento Vargas del Distrito Federal.

B. *La creación del Area Metropolitana de Caracas como entidad político-territorial municipal.*

Independientemente de la creación de la Región Capital, como entidad político-territorial, dentro del esquema propuesto, otra reforma de largo plazo, sería la creación del Area Metropolitana de Caracas como nueva entidad político-territorial municipal.

Hemos señalado que el Area Metropolitana de Caracas está formada por parte del territorio del Distrito Federal y parte del territorio del Estado Miranda, a cargo, actualmente de autoridades distintas reguladas por leyes diferentes. Hacer de todo ese territorio una sola entidad, exigiría reformar los límites territoriales del Estado Miranda y del Distrito Federal, mediante cesiones territoriales aprobadas por el Senado y la Asamblea Legislativa del Estado Miranda.

2. *Las reformas de corto plazo*

Con vistas a la reforma global propuesta, pueden efectuarse reformas en el corto plazo para preparar el esquema general de largo plazo.

Esas reformas se harían simultáneamente en los siguientes textos legislativos: la Ley Orgánica del Distrito Federal y la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y exigirían la sanción de una nueva ley: la Ley de Coordinación de las jurisdicciones que actúan en el Área Metropolitana de Caracas.

Además, tendrían que reformarse las leyes de Régimen Municipal y de División Territorial del Estado Miranda por su Asamblea Legislativa.

A. *La reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal*

La Ley Orgánica del Distrito Federal debería ser reformada conforme a los siguientes criterios:

1. El establecimiento de una autoridad territorial única para todo el actual Distrito Federal, compuesta por un Gobernador, designado por el Presidente de la República, y una Asamblea Legislativa del Distrito, con funciones estricta y exclusivamente legislativas, deliberantes

y de control, compuesta por un número reducido de miembros, electos por votación popular.

2. La división político-territorial del actual Distrito Federal en dos Municipalidades: una ubicada en el Litoral Central, en casi todo lo que forma parte del Departamento Vargas y otra en el Valle del Avila, en lo que es el Departamento Libertador, y en parte del Departamento Vargas (parte de la Parroquia Carayaca).

Cada una de esas Municipalidades estaría gobernada por autoridades municipales ejecutivas y legislativas, a cargo, respectivamente, de un Alcalde, electo por votación popular, y un Concejo Municipal, también electo por votación popular mediante un sistema mixto de representación proporcional y uninominal. Los Concejos Municipales no tendrían funciones administrativas.

3. Cada una de las dos Municipalidades, que conformarían el Distrito Federal, se dividiría a su vez en múltiples autoridades locales menores, a cargo de Juntas Municipales colegiadas, integradas por un número reducido de miembros entre 3 a 7 según la población o territorio electos por votación popular en forma uninominal.

Esta división político-territorial exigiría un estudio de carácter poblacional, físico y cultural, de manera que las áreas territoriales que se establezcan respondan a la realidad actual y futura de crecimiento de las comunidades, así como a la identificación de la población con el área que ocupan.

4. Para el funcionamiento de este sistema institucional a tres niveles: el nivel superior del Distrito y los dos niveles municipales, debe regularse una sabia distribución de competencias, de manera que cada área territorial tenga sus competencias apropiadas: las áreas territoriales menores en los asuntos estrictamente locales; las dos Municipalidades en los asuntos metropolitanos, y el área general, en las competencias globales del territorio del Distrito.

Dentro de esa distribución de competencias deben merecer especial atención, las competencias tributarias y la distribución de recursos públicos.

B. *La reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal*

Aparte de las innumerables reformas que requiere la Ley Orgánica de Régimen Municipal, ésta debe ser reformada de manera que permita

el establecimiento de un régimen municipal especial y específico para el Estado Miranda, en virtud de encontrarse en su territorio, parte de la Capital de la República.

Esta reforma debería permitir la posibilidad del establecimiento de un gobierno municipal a dos niveles, de manera que puedan integrarse las diversas autoridades municipales en el Estado, coordinables a los efectos del Área Metropolitana de Caracas. No se olvide que la Ley Orgánica es excesivamente uniformizante y no permite su variación mediante las leyes estatales, prohibiendo, además, que se creen autoridades municipales varias en áreas que configuran una continuidad urbana.

En esta forma, al permitirse un régimen específico para el Estado Miranda, se establecería un sistema municipal por la Asamblea Legislativa del Estado que seguiría las líneas de la reforma que hemos señalado, incluyendo la posibilidad de autoridades locales ejecutivas, los Alcaldes, para las divisiones Municipales del primer nivel territorial.

C. *La reforma de las Leyes de División Territorial y de Régimen Municipal del Estado Miranda*

En virtud de la reforma señalada de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Asamblea Legislativa del Estado Miranda tendría que reformar su Ley de División Territorial y su Ley de Régimen Municipal, conforme a los siguientes criterios:

1. La división político-territorial del Estado se haría en un sistema municipal de dos niveles.

Un primer nivel, integrado por cuatro áreas territoriales a cargo de autoridades municipales ejecutivas y legislativas, es decir, Alcaldes y Concejos Municipales, electos ambos por votación popular. Los Concejos Municipales no tendrían funciones administrativas. Este primer nivel municipal, se establecería en las siguientes cuatro grandes áreas: *la primera*, en el territorio del actual Distrito Sucre y parte del Distrito Guai-caipuro, en el Gran Valle del Avila; *la segunda* en los Valles del Tuy, en los actuales Distritos Urdaneta, Lander, Paz Castillo, Independencia y parte del Distrito Guai-caipuro; *la tercera*, en el Valle Guarenas-Gua-tire, en los Distritos Plaza y Zamora; y *la cuarta*, en el área de Barlo-vento, en los Distritos Brion, Acevedo y Páez.

Un segundo nivel municipal, estaría formado por múltiples autoridades locales en áreas territoriales reducidas,, dentro de cada una de las cuatro áreas municipales antes mencionadas, a cargo de Juntas Municipales integradas por un número reducido de miembros (3 a 7) electos por votación popular.

2. La Ley de Régimen Municipal del Estado, conforme a lo que establezca la Ley Nacional, debe prever una sabia distribución de competencias entre los dos niveles municipales antes mencionados, de manera que en el nivel menor, queden los asuntos de estricto carácter local o comunal.

Dentro de estas regulaciones, debe preverse también, normas de distribución de competencias tributarias y de los recursos financieros del Estado en las diversas autoridades locales.

D. *La sanción de una Ley de Coordinación de las jurisdicciones existentes en el Area Metropolitana de Caracas*

El Area Metropolitana de Caracas, conforme a lo mencionado anteriormente, estaría formada por lo que actualmente es el Departamento Libertador del Distrito Federal, y los Distritos Sucre y parte de Guai- caipuro del Estado Miranda. De acuerdo a las reformas antes señaladas, en el futuro, esa área territorial, estaría bajo la jurisdicción de dos grandes autoridades locales: la Municipalidad de Caracas (Departamento Libertador del actual Distrito Federal y parte de su Departamento Vargas) a cargo de un Alcalde de Caracas, como autoridad ejecutiva y de un Concejo Municipal, como autoridad legislativa; y la Municipalidad formada en el Estado Miranda, por lo que actualmente es el Distrito Sucre y parte del Distrito Guaicaipuro del Estado, a cargo, también, de un Alcalde, como autoridad ejecutiva y de un Concejo Municipal como autoridad legislativa.

La Ley establecería un sistema de coordinación entre esas dos autoridades municipales con composición institucional similar y que formarían el sistema institucional del Area Metropolitana.

Además, debería establecer la mencionada Ley el sistema de coordinación de estas autoridades municipales con el Poder Nacional.

V. CONCLUSIÓN

Caracas, sin duda, necesita de una urgente reforma institucional para mejorar la calidad de la vida de sus habitantes y poder controlar su crecimiento. Con el régimen institucional que tiene, que data del siglo pasado, seguirá siendo una ciudad ingobernable y seguirá provocando la frustración de todos los que de la mejor buena fe, pretendan gobernarla.

Por ello, es urgente la estructuración de un sistema nuevo de gobierno de la capital que permita atender las tres exigencias políticas contemporáneas de la ciudad: la regionalización política de la Región Capital; la metropolización política del Área Metropolitana de Caracas; y la descentralización y participación políticas en los diversos ámbitos municipales.

Sin embargo, por supuesto, una reforma institucional de una gran ciudad, no es fácil. Requiere, no sólo de una claridad de objetivos despojados del inmediatismo político-partidista, sino de una gran voluntad política de llevarla a cabo. En nuestro país, esta voluntad política está ligada al consenso. Una reforma de la envergadura de la propuesta, no puede realizarse sin el consenso de todas las fuerzas políticas de importancia en la vida nacional.

Pero además, una reforma como la esbozada requiere de estudios e investigaciones que rebasan lo jurídico. No se trata, sólo, de hacer leyes o de reformar otras, sino que exige estudios poblacionales, geográficos, ambientales, urbanos y económicos que deben estar a la base y la implementación de la reforma. De resto, corremos el riesgo de caer en la improvisación y, como consecuencia, de complicar aún más el panorama institucional de la capital.

SEGUNDA PARTE
REFLEXIONES SOBRE
LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS

CAPITULO SEPTIMO

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SUS PROBLEMAS ACTUALES

Hemos hablado anteriormente, del sistema político y de sus problemas actuales; quisiéramos ahora, referirnos a la Administración Pública Venezolana y algunos de sus problemas actuales. En particular, quisiéramos analizar cinco aspectos que creemos que podrían configurar una identificación de problemas fundamentales en la Administración Venezolana. Estos son, en primer lugar, el problema de la centralización nacional; en segundo lugar, la concentración administrativa; en tercer lugar, los problemas de la integración sectorial de la Administración; en cuarto lugar, los problemas de su integración funcional; y en quinto lugar, comentar algunos problemas relativos a la gestión de la Administración. Analizando estos aspectos, estimamos que se pueden identificar los más importantes problemas que tiene la Administración Venezolana en la actualidad.

I. LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El primer problema de nuestra Administración Pública es el de la centralización, no sólo política, como hablábamos anteriormente, sino administrativa, a pesar de la forma federal del Estado. En efecto, no sólo hay una excesiva centralización política a nivel nacional, sino que, esta centralización también se refleja en materia administrativa, pues se ha concentrado en el centro y en la Administración Nacional todo el poder político, todo el poder administrativo y todo el poder jurídico de la Nación.

La centralización administrativa tiene su origen en la distribución peculiar de competencias que trae la Constitución Nacional. Materialmente, el artículo 136 de dicho texto, concentra en manos del Poder

Nacional casi todas las competencias públicas, salvo algunas de carácter municipal y que, en todo caso, no son exclusivas del Municipio, pues todas son concurrentes con el nivel nacional.

La Constitución, en efecto, aparentemente asigna muchas competencias a los Estados, porque le atribuye una competencia residual. En efecto, define las competencias nacionales e identifica las locales y agrega que todo lo que no corresponde al Poder Nacional o al Poder Municipal, corresponde a los Estados. Sin embargo, cuando uno analiza las extensas enumeraciones del artículo 30 y del artículo 136 del texto fundamental, se encuentra que queda muy poco que asignar a los Estados. Por ello, sólo un esfuerzo de imaginación como el que han hecho las Asambleas Legislativas de los Estados Aragua y Yaracuy, puede llevar a identificar, como en efecto se ha hecho, una serie de competencias que pueden ser asumidas a nivel estatal. En todo caso, aún cuando existan algunas competencias locales de orden municipal y aún cuando puedan llegar a identificarse competencias a nivel de los Estados, lo cierto es que ha habido, en la práctica administrativa y legislativa una tendencia creciente a la centralización.

2. *La tendencia centralizadora en la práctica administrativa y legislativa*

Tomemos, por ejemplo, el caso de las Corporaciones de Desarrollo Regional, ¿Qué han significado? Estimamos que contrariamente a lo que parecen, han sido factores para centralizar administrativamente al Estado, es decir, han sido factores de centralismo. No olvidemos que las Corporaciones de Desarrollo Regional son instrumentos del Poder Nacional que actúan en cada región; materialmente se han configurado, en unos casos, como un enclave del Poder Nacional en la Región y en ellas no han participado las autoridades locales. Al contrario, normalmente, las Corporaciones de Desarrollo Regional han actuado al margen de los Gobernadores y de las Asambleas Legislativas, y los grandes esfuerzos que se hicieron para reorientar el proceso de regionalización administrativa entre los años 72 y 74 para hacer participar en el mismo a los Gobernadores y a las Asambleas en el proceso regional, luego se abandonó. En algunos casos, inclusive, ciertas Corporaciones de Desarrollo Regional actuaron como especies de “virreinos” nacionales, y desarrollaron su actividad más en beneficio del país y no de la región respectiva, quedando los Estados de la misma, relativamente relegados.

Otros ejemplo de la tendencia hacia la centralización administrativa está en la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con planes que desarrolla el Poder Nacional. La Ley de Inversión del Situado del año 1974, reformada recientemente, es uno de los más claros instrumentos de centralismo que se han dictado en el país. En efecto, si bien tradicionalmente ha habido una dependencia de los Estados respecto del Poder Central derivado del Ingreso Presupuestario, esta dependencia se acentúa ahora por los mecanismos de coordinación previstos en dicha Ley, los cuales en realidad, no son mecanismos de coordinación de la inversión, sino más bien de imposición de la inversión. Los planes, en efecto, normalmente se elaboran a nivel central y se imponen a los Estados, siendo difícil concebir a un Estado discutiendo los programas; y cuando se intentó establecer, como en el caso de la nueva Constitución del Estado Aragua, que la Asamblea Legislativa debía conocer los programas que el Gobernador debía someter a la Comisión respectiva para coordinación a nivel nacional, se opuso el Poder Ejecutivo Nacional a través del Gobernador del Estado, y hubo que aclarar, mediante una reforma del texto constitucional, qué era, realmente lo que se quería. Se admitió, en definitiva, que la Asamblea tenía derecho a ser informada previamente por el Gobernador y aprobar los programas que éste debía llevar a la Comisión de Coordinación. Realmente, es elemental, que la Asamblea tenga la función de definir las prioridades de desarrollo del Estado. De lo contrario, habría que pensar seriamente en su eliminación, para no seguir con el absurdo de una centralización federal, que no es ni una cosa ni otra.

Por otra parte, ha habido también una tendencia centralizadora, en la práctica administrativa, en las relaciones entre el Poder Central y el ámbito local. En efecto, la Constitución asigna a los Municipios diversas competencias enumeradas en el artículo 30; pero todas esas competencias constitucionales asignadas al Municipio, son competencias que, además, se asignan en forma concurrente al Poder Nacional. Así, toda esa larga lista de competencias enumeradas en el artículo 30 de la Constitución: Urbanismo, Policía, Asistencia Social, Turismo, etc., son competencias que se asignan, también, concurrentemente al Poder Central. Por ello, en definitiva dependen de lo que el Poder Nacional establezca. Por ejemplo, si bien la competencia en materia de urbanismo es una competencia municipal, la Ley Orgánica de la Administración Ceitral de 1976 y la Ley de Régimen Municipal han establecido una alta ingerencia nacional en la ordenación urbanística, hasta el punto que se puen-

se, por algunos, que los planes de zonificación de las ciudades, deben ser aprobados por el Ministerio de Desarrollo Urbano. Realmente ello es absurdo. ¿Cómo puede centralizarse en un Ministerio en Caracas, la aprobación de las ordenanzas de zonificación de cualquier ciudad? Esta interpretación podría conducir, sin duda, a la paralización del desarrollo urbano.

En todo caso, se nota una tendencia creciente a la centralización no sólo en la práctica administrativa contemporánea sino también en la legislativa, pues no sólo centraliza la Administración, sino que también centraliza al Congreso, en las leyes que dicta. Por ejemplo, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal se estableció una larga lista de competencias municipales, siguiendo la orientación del artículo 30 de la Constitución, pero se agregó que cuando un servicio se preste, a la vez, en más de un Municipio, corresponde a la competencia nacional. Piénsese sólo en el servicio de electricidad o en el servicio de distribución de agua. En el mundo contemporáneo, es muy difícil imaginar una autarquía absoluta a nivel local, sobre todo en esos servicios en los cuales siempre habrá una interconexión. Igual situación ocurre con los servicios de transporte urbano en las Áreas Metropolitanas, como Caracas, que abarca tanto al Distrito Federal como al Distrito Sucre. En todos estos casos, los servicios serían de la competencia nacional, y ha sido la propia Ley la que ha dado pie para centralizar absolutamente todos los servicios.

Otras prácticas legislativas también nos han llevado a la centralización. En efecto, en la Constitución puede decirse que, dentro de su propio sistema de descentralización territorial, existe un sólo supuesto en el que se admite la centralización, y es el regulado en el artículo 136, ordinal 16 en relación a los servicios vinculados a la salud de las personas. Este artículo, en realidad, habla de la posibilidad de que una ley "nacionalice" los servicios de salubridad, pero se utiliza la expresión "nacionalizar" en el sentido de transferir el Poder Nacional materias de competencia local. Recientemente se ha utilizado este mecanismo centralizador con los servicios de Aseo Urbano del Área Metropolitana. En esta materia, por las deficiencias del servicio, en vez de resolver el problema a nivel local, lamentablemente se acudió a la vía fácil de centralizar y se creó un Instituto Autónomo para el servicio de aseo urbano en dicha área. De lo anterior resulta claro que en nuestro país ha habido una tendencia centralizadora no sólo plasmada por el esquema constitucional, sino derivada de la práctica legislativa y administrativa. Esta

clara tendencia al centralismo ha producido una serie de consecuencias en la Administración Pública Venezolana.

2. *Consecuencias en la Administración Pública: el paternalismo administrativo*

La primera y más destacada consecuencia del centralismo administrativo ha sido un excesivo paternalismo del Estado Nacional, no sólo frente al ciudadano y al particular que no participa sino que sólo recibe, sino frente a los diversos niveles de las estructuras del Estado. En efecto, los Estados y Municipios también, sólo reciben, no participan, ni en el poder político ni en el poder administrativo. Reciben, a lo sumo, menudros pero no competencias, poderes o atribuciones.

Esta situación ha conducido a una excesiva dependencia de los Estados y Municipios respecto del Poder Central, tanto desde el punto de vista financiero, como del administrativo, con otra consecuencia: el debilitamiento progresivo de la Administración Estatal y de la Administración Municipal. Estas, a veces, se han convertido en administraciones inútiles por la ausencia de materias sobre las cuales actuar y por la reducción de competencias a materias de carácter político y policial. El mencionado vaciamiento que se ha operado de las competencias de los Estados, como se ha señalado, ha debilitado la Administración Estatal. La mismo ha ocurrido con la Administración Municipal.

Esto ha provocado otras consecuencias administrativas, y entre ellas, el alejamiento de la Administración respecto del ciudadano. El ciudadano no sólo no participa, sino que no puede controlar y no tiene acceso a la Administración. Lamentablemente, los niveles intermedios, estatal o municipal, que podrían ser excelentes mecanismos de participación ciudadana en la Administración, al haber sido debilitados progresivamente, se le ha quitado a los ciudadanos la posibilidad de participar.

Pero el centralismo administrativo provoca, además, otras consecuencias. Una de ellas es la vulnerabilidad de la Administración frente a los grupos de presión, la cual es mayor en Administraciones centralizadas. En éstas, en general, hay un sólo blanco al cual atacar y presionar y no varios que puedan estar, inclusive, dispersos territorialmente. Esta centralización, sin duda, facilita la penetración de los grupos de intereses y de presión.

Por otra parte, este centralismo produce, también, otra consecuencia comentada anteriormente: una distorsión de las políticas estatales, pues no siempre se decide, a nivel nacional, lo que es realmente más conveniente para las comunidades del interior del país. No puede el Poder Nacional, desde Caracas, decidir cuales son o han de ser las prioridades de los Estados. Por ello, las decisiones adoptadas a nivel nacional, por ejemplo, en materia de inversión coordinada del situado constitucional sobre lo que es más conveniente o prioritario para los Estados, en nuestro criterio, lleva a que se distorsione la política estatal. Esta distorsión se está sufriendo en áreas como la del desarrollo urbano; ¿cómo puede concebirse que el plan de desarrollo urbano de cualquier ciudad del interior se elabore en Caracas, en las Oficinas del Ministerio de Desarrollo Urbano? En nuestro criterio, esta práctica ha distorsionado la planificación urbanística, la cual en muchos casos se ha reducido a la elaboración de grandes planos muy coloreados, pero inaplicables, pues muchas veces se elaboran sin que ni siquiera se conozca física y socialmente la ciudad que se pretende planificar. No es infrecuente constatar, tanto en materia de desarrollo urbano como de ordenación de territorio, esta práctica de definir en planos áreas determinadas de uso de la tierra sin ni siquiera saber qué es lo que existe en la realidad. Así se han definido áreas industriales, de viviendas y agrícolas, y resulta que confrontados los planos con la realidad, se encuentra que existe una situación distinta a la que se dibuja.

Pero el centralismo administrativo, además, produce otra consecuencia: la corrupción, por el excesivo poder concentrado a nivel de ciertos funcionarios y por la irresponsabilidad de éstos. Si la decisión administrativa depende de un sólo centro de poder, no controlado o mal controlado, será más fácil el desarrollo de prácticas ilícitas.

3. *El reto de la descentralización*

En todo caso, estimamos que la única forma de atender efectivamente un país que se ha tornado cada vez más complejo y cuyos problemas no pueden, simplemente por imposibilidad física, ser atendidos desde Caracas, es descentralizando el Poder Administrativo. Sin embargo, sabemos que no es fácil la descentralización, pues no es fácil desprenderse del poder que se tiene, por más mínimo que sea. Además, se trata de una tarea realmente complicada y difícil y a la vez riesgosa. Ciertamente, el camino fácil es el del centralismo, pues se cree que centralizando se

soluciona todo; en cambio, el camino más difícil y riesgoso es descentralizar, porque en él se plantea un círculo vicioso: a veces no se descentraliza, porque se estima no hay recursos humanos suficientes a nivel local o a nivel regional para atender los asuntos públicos; pero no habrá nunca allí recursos humanos suficientes, si no se descentraliza el poder administrativo. Este es un círculo que hay que romper en algún momento, corriendo el riesgo calculado de la descentralización, pues si hubiese poder de decisión a nivel estatal o municipal, habría posibilidad de atraer recursos humanos para las labores administrativas. Al contrario, si una entidad local y aún, una dependencia de un ministerio a nivel regional, por ejemplo, no tienen ningún poder de decisión, sino simplemente son canales o correos para el centro, no se encontrará personal y recursos humanos competentes para ir al interior.

En todo caso, la decisión de descentralizar es una decisión que debe tomarse conscientemente. No se puede descentralizar, improvisando; por lo que se requiere un amplio estudio e investigación de la realidad administrativa del país, lo cual no se está haciendo.

Por otra parte, el principio de la descentralización administrativa es un principio constitucional, expresamente previsto y nunca usado. La Constitución, en efecto, establece en el artículo 137 que el Congreso, mediante Ley podrá transferir competencias nacionales a los Estados y Municipios para promover la descentralización administrativa. Este es el único artículo constitucional en el cual se utiliza el término descentralización administrativa. Sin embargo, jamás se ha dictado ley alguna de descentralización y jamás se ha propuesto ley alguna al Congreso para descentralizar. Esto significa que jamás se ha estudiado, realmente, qué puede descentralizarse y qué puede llevarse al Congreso como proyecto; o sea no ha sido objeto de análisis y estudio, entre otros factores porque no hay en nuestro país una capacidad de investigación administrativa instalada ni desarrollada para estudiar estos problemas. La que había y que existía en torno a la Comisión de Administración Pública, fue insensatamente desmantelada entre 1975 y 1976.

II. LA CONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

Además de la centralización administrativa, el segundo de los problemas de la Administración Pública Contemporánea en Venezuela, vinculado a lo anterior, es el de la concentración administrativa.

1. *La concentración presidencial y ministerial*

En efecto, además de que todo está centralizado a nivel nacional, en la Administración Pública Nacional, puede decirse que también todo está concentrado en los niveles superiores del Poder Ejecutivo. Ha sido tradicional en Venezuela, que nuestro sistema presidencial se haya deformado, no en un presidencialismo como se lo califica erradamente, sino en una concentración presidencial. En efecto, antes que presidencialismo lo que ha habido es concentración presidencial y eso es lo que ha dado un poder excesivo al Presidente de la República. En esta forma, con la centralización a nivel nacional y con la concentración en los niveles superiores del Ejecutivo, el Presidente ha tenido un poder más allá de lo que exige una sana administración. Por otra parte, el país tanto político como nacional, se ha acostumbrado a que el Presidente de la República tiene que saber de todo, opinar sobre todo y decidir todo. Esto ha conducido, incluso, a que los Presidentes no se reúnan con destacados asesores. Lo demuestra la práctica política que, incluso, llevaría a calificar de incompetente al Presidente que se le ocurra tener un Cuerpo de Asesores permanentes. Lamentablemente, por ello, en Venezuela no hay Asesores Presidenciales, que es lo común y lo normal en cualquier país del mundo. Aquí hemos obligado al Presidente a bastarse por sí sólo, y a hacer un esfuerzo realmente insólito. Se han olvidado los Presidentes que la mejor regla de gerencia es que el gerente se rodee de especialistas que sepan más que él en sus respectivas especialidades.

En todo caso, la concentración presidencial ha llevado, también a la concentración ministerial y lo antes expresado respecto del Presidente sucede también a nivel del Ministro. Este, también, parecería que debe saberlo todo y conocer hasta el mínimo detalle de su Despacho. Pero la concentración administrativa se ha producido también en los Gabinetes Sectoriales. En efecto, establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Central, como medio para desconcentrar el Consejo de Ministros, ahora se han convertido en centros de concentración administrativa pues los Ministros, ahora, en muchos casos, no deciden los asuntos de su competencia, sino que los llevan al conocimiento del Gabinete Sectorial. Entonces, en lugar de ser, el Gabinete Sectorial, un elemento de desconcentración del Consejo de Ministros, se ha convertido en un factor de concentración.

2. *La práctica administrativa de la concentración: concentración funcional*

La concentración administrativa, además, ha sido alimentada por la práctica administrativa del sistema presidencial, del centralismo y de la ausencia de delegación, y se produce, no sólo en los ámbitos ministeriales y sectoriales tradicionales, sino también en los niveles funcionales. Por ejemplo, en materia de planificación, hemos tenido una tendencia permanente a la concentración administrativa. Cordiplan ha querido planificar todo en sus 24 años de existencia. Por ello, los Planes de la Nación han sido más bien, Planes de CORDIPLAN porque han sido planes hechos en CORDIPLAN, con muy poca participación de los organismos interesados. Así, ha sido tradicional que en la elaboración del Plan, intervengan muy poco, salvo para suministrar información, los organismos sectoriales de planificación. Todo el esfuerzo que se hizo en los inicios de los años 70 cuando existía la Comisión de Administración Pública y se hablaba de Reforma administrativa, —ya nos olvidamos de ello—, buscaba reforzar esas oficinas sectoriales de planificación, de manera que los planes sectoriales se hiciesen en los sectores ministeriales. Así se reforzó —recordamos mucho— por ejemplo, la Oficina de Planificación del Sector Agrícola y del Sector Salud. Lamentablemente, aquel esfuerzo fue aislado; estas oficinas sectoriales de planificación fueron progresivamente minimizadas y se ha concentrado aún más la planificación en CORDIPLAN.

Ahora bien, un plan en el cual no ha participado la Administración Pública, es un plan que está condenado a la inexecución y es el desiderátum de nuestros planes. Estos no son ejecutados, porque la Administración no los siente como suyos, ya que no ha participado, realmente, en su elaboración. Por supuesto, si esta concentración se produce a nivel nacional respecto de los Ministerios, en materia de planificación se produce, también, respecto a los niveles estatales y locales. No tenemos una auténtica planificación regional, porque CORDIPLAN pretende hacer la planificación regional desde Caracas, lo cual es imposible. Aquellos esfuerzos de elaboración de planes regionales que condujeron a principios de la década de los setenta, a la elaboración, en las regiones, por ejemplo, del Plan de la Región Zuliana, o del Plan de la Región de los Andes, no se han seguido desarrollando.

3. *Consecuencias de la concentración administrativa*

Esta concentración administrativa tiene toda una serie de consecuencias: Por una parte, la excesiva lentitud administrativa provocada por el hecho de que todo tiene que llegar al nivel superior para la obtención de una decisión. De allí la gran tragedia del ciudadano común al enfrentar la Administración: la ausencia de decisión. Como resultado de esa complejidad, la ineficiencia consecuencial, y la sombra de la corrupción que aparece cuando se clama por una decisión rápida.

4. *El reto de la delegación y desconcentración*

Frente a la concentración administrativa también se impone, como remedio, una transferencia de poderes y competencias de los niveles superiores hacia los niveles inferiores. Por ello, una gran política de delegación de atribuciones de los niveles superiores a los inferiores y de desconcentración de niveles nacionales hacia los niveles regionales, es, también, el segundo gran reto que tiene planteado la Administración Venezolana. Para ello, también, debe vencerse el mismo círculo vicioso que existe en materia de descentralización. El Ministro generalmente no delega en los Directores porque, piensa, no tienen competencia para ello, pero nunca podrá conseguir un Director competente, mientras éste no tenga poder de decisión. No olvidemos que este círculo vicioso de la concentración ha llegado en ciertas épocas a extremos insólitos. En períodos de extrema concentración presidencial el problema se ha planteado a nivel de Ministros. Si el Presidente lo decide todo, ciertamente no va a encontrar un Ministro competente y si algo encuentra son amanuenses, pero no Ministros. Es relativamente simple: si un Ministro no tiene poder de decisión, difícilmente se encontrará la mejor figura para ocupar ese cargo. Al contrario, mientras más poder de decisión haya a niveles inferiores, más posibilidades habrá de conseguir y de reclutar recursos humanos adecuados, inclusive a nivel de Ministros.

Debemos señalar que nunca hemos creído en la idea de que nuestro país carezca de recursos humanos; siempre hemos disentido de ese criterio, pues pensamos que al contrario, tenemos muchos y buenos recursos humanos, que sin embargo no hemos aprovechado, porque no tenemos un sistema administrativo que lo permita. En todo caso, el problema de la desconcentración no es nada nuevo. En cualquier empresa, en cualquier

organización, en cualquier nivel, por más pequeño que sea, de organización, surgirá el problema de la delegación y de la desconcentración, como forma gerencial para el funcionamiento eficiente de la organización.

III. LA AUSENCIA DE INTEGRACIÓN SECTORIAL

Pero a esos dos problemas de la centralización y de la concentración administrativa, se agregan otros relativos a la estructura y funcionamiento de la Administración. En materia de estructura administrativa podría decirse que un tercer problema de la Administración Pública Venezolana contemporánea es el de la ausencia de integración sectorial de la misma. En efecto, la Administración parecería que no responde a los fines que tiene el Estado, y en este campo sólo tenemos dos alternativas: o esos fines no se han definido, o no se ha definido una organización para ejecutarlos. La Administración Pública, por supuesto, como toda organización estatal, fue creciendo y desarrollándose a lo largo de un período de tiempo no planificado. Muchos Ministerios y organismos, tuvieron un surgimiento circunstancial, y fue la administración desorganizada e inorgánica que existía a finales de la década de los años sesenta, lo que nos llevó a plantear la necesidad de reformar la Administración venezolana, estableciendo un esquema sectorial de organización, que permitiera vincular, la organización con los fines que tenía el Estado en ese momento y que sigue teniendo en la actualidad. Se propusieron un conjunto de esquemas de carácter sectorial que luego fueron acogidos, parcialmente, en la Ley Orgánica de la Administración Central del año 1976.

1. *Los problemas de la implementación de la Reforma Sectorial*

La Ley, inspirada en el Plan de Reforma Administrativa de 1972, fue un paso importante en la reforma de la Administración Venezolana. A ella se le han formulado críticas, algunas de las cuales no tienen mayor importancia. Una de ellas se refiere al número de Ministerios. La Ley del año 1976 llevó de 13 a 17 el número de Despachos Ministeriales, y frente a ello se dijo esta Ley lo que hizo fue crear Ministerios. En realidad es una crítica necia. Ciertamente, en lugar de 17 Ministerios podría haber cuatro; depende de cómo los organicemos y para qué sirven. Un Ministerio es un instrumento de ejecución de políticas públicas de carácter sectorial. Por tanto, si se definen sectorialmente las activida-

des del Estado de acuerdo a sus fines, resulta que se puede crear un Ministerio por cada sector o grupo de sectores. Así, según la importancia de los sectores, el número de Ministerios podría variar, en Venezuela, de cuatro a veinte. El problema, entonces, no es un problema de números, sino de organización.

Sin embargo, en la organización de los Ministerios creados, al entrar en vigencia la Ley en 1977, si hubo problemas, los cuales surgieron por falta de visión administrativa: cuando se aprobó esta Ley en 1976, se tomó una medida paralela, el mismo día, y fue la eliminación del organismo de reforma administrativa, la Comisión de Administración Pública, que podría darle coherencia a la nueva organización ministerial. Lamentablemente, cada uno de los nuevos Ministerios, sobre todo los que surgieron de la partición del antiguo Ministerio de Obras Públicas, se organizaron y estructuraron, por su lado, aisladamente. Esto le dio una incoherencia inicial a la organización, lo cual se ha evidenciado en la actuación de esos Ministerios.

De resultas podemos afirmar que en la actualidad, después de algunos años de aplicación de la Ley, no existen autoridades ejecutivas plenas en ciertos sectores de actividad pública. Este resulta evidente, por ejemplo, en el sector de política industrial, en el sector de desarrollo urbano y lo que es más grave aún, en el campo de la política de ordenación del territorio. Lamentablemente, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables no logra asumir el papel que la Ley Orgánica le asignó, de ser la autoridad nacional en materia de ordenación territorial.

En efecto, ¿qué implicaría, en la Administración Venezolana, que una organización sea la autoridad en materia de ordenamiento territorial?; pues que toda decisión que implique ocupación del territorio por parte del sector público debía ser aprobada por esa autoridad. Sin embargo el Ministerio de Transporte y Comunicaciones es el que preside el Gabinete Sectorial de Ordenación al Territorio, con lo cual ha quedado rota toda política de Ordenación al Territorio. En efecto, la conducción de la política de ocupación del territorio por la vialidad, significaría una distorsión de esa política, porque se definiría vinculada sólo por el medio de transporte. En todo caso, hemos visto como se inicia la construcción de un ferrocarril o se decide el trazado de una autopista, aisladamente, por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones; el Ministerio de Fomento autoriza, también por su lado, la localización de las

industrias, y los entes descentralizados hacen otro tanto. De resultas debemos concluir que en la práctica no hay una autoridad de ordenación del territorio. Si esto es así, entonces deberíamos preguntarnos, ¿para qué sirvió la reforma sectorial?

El mismo problema se presenta en otros aspectos: una auténtica autoridad de las aguas no existe; en materia de desarrollo urbano hemos visto los conflictos entre el MINDUR, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y el Ministerio de Agricultura y Cría, que ha llevado hasta a dictar unas resoluciones conjuntas, con lo que estamos, de nuevo, en el esquema que se quería evitar, y que se reflejaba en un titular de la prensa de hace algunos años cuando el Presidente de la República anunciaba con gran pompa que había comisionado a cinco Ministros para solucionar el problema del congestionamiento del Puerto de La Guaira. Precisamente, para simplificar este sistema de coordinación perpetua fue que se propuso, en este caso, la creación del Instituto Nacional de Puertos.

2. *Los problemas de la coordinación*

Ahora bien, para superar este sistema administrativo de la coordinación perpetua, fue que se formuló el Plan de Reforma Sectorial de 1972 y que guió a los proyectistas de la Ley de 1976. Sin embargo, en la práctica administrativa, lo que se quería superar y evitar con la integración sectorial, no se ha logrado totalmente. Siguen existiendo problemas de desorganización sectorial y, por tanto, siguen existiendo los problemas de coordinación.

No hay que olvidar que la coordinación es una función inherente a toda organización y a la Administración Pública. Sin embargo, cuando la coordinación se convierte en una tarea no sólo muy importante, sino esencial, ello sólo significa que la organización es inadecuada, pues mientras más necesitemos coordinar, menos organizados estamos; mientras más necesitamos comisiones de trabajo, equipos de estudio, consejos, comités y toda esa amplia gama de órganos colegiados, significa que menos organizados estamos, desde el punto de vista sectorial, es decir, que no tenemos, simplemente, una organización adecuada a los fines del Estado.

Por otra parte, mientras más comisiones se establezcan, más irresponsabilidad existirá, pues el sistema de comisiones y grupos de trabajo

tiende progresivamente a que se agote el tiempo administrativo, en las reuniones de dichos cuerpos colegiados. Ello conduce, además, a una lentitud insoportable en el funcionamiento de la Administración.

En todo caso, esta ausencia o deficiencia en la integración sectorial que todavía tenemos, se plantea con caracteres más graves, en el campo de la administración descentralizada funcionalmente.

3. *Las deficiencias de la Administración Descentralizada*

En efecto, si un aspecto tiene importancia en la Administración Venezolana a nivel nacional, es el que está conformado por los entes descentralizados, es decir, los Institutos Autónomos y las empresas del Estado. No olvidemos que los Institutos Autónomos y empresas del Estado erogan, en la actualidad, el 75% del gasto público, incluyendo no sólo todo el gasto público nacional, sino también el estatal y municipal. Por tanto, sin duda, la Administración Nacional Descentralizada funcionalmente, es la parte más importante y más dinámica de toda la Administración Venezolana. Paradójicamente, sin embargo, la más desatendida. En Venezuela seguimos pensando en los Ministerios, como la parte administrativa más importante del Estado, como seguramente eran hace cincuenta años. Así, la Contraloría General de la República controla más o menos el 30% de las órdenes de pago de los Ministerios, con lo cual su ámbito de control se reduce al 5 por ciento del gasto pública. Sin embargo, respecto de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado no hay efectivo control. Parecería que nos hemos olvidado, que en 20 años, la composición de la Administración Pública Venezolana ha variado totalmente. Hace 20 años, el gasto de la administración descentralizada, empresas e Institutos Autónomos, sólo representaba un egreso del 25 o 30% del gasto público consolidado.

En veinte años hemos invertido la proporción, pero no nos hemos ocupado de la regulación y ordenación de la administración descentralizada. Reposa en el Congreso, desde 1974, un Proyecto de Ley de reforma de la Administración Descentralizada, inspirado en el elaborado por la Comisión de Administración Pública en 1972, que no logra ser aprobado y ni siquiera discutido por las Cámaras Legislativas. Por otra parte, debe indicarse que en el momento actual, no hay nadie ocupándose de este problema, ni a nivel del Ejecutivo Nacional ni a nivel del Congreso. Ciertamente, en Cordiplan, en los años recientes se hizo un

inventario muy importante, como labor de información, para identificar los entes descentralizados, y se ha logrado establecer un censo de los mismos. Sin embargo, a ello se han reducido los esfuerzos de reforma administrativa en este campo en los últimos años. Lo cierto es que aún no se ha dictado la ley y en la actualidad, en el Ejecutivo, no hay ningún organismo ocupándose con seriedad de este problema. En particular, debe tenerse en cuenta que si existe, como lo hemos dicho, un problema de desintegración sectorial a nivel nacional en la Administración Central, ello también está planteado en la Administración Nacional Descentralizada. La superación de la desintegración sectorial en el campo de los entes descentralizados, se ha buscado, desde 1971, con la figura de los holding sectoriales públicos. Sin embargo, tenemos diez años hablando de holdings, pero aún no se ha logrado establecer ninguno, con excepción del que se estableció, con buen sentido, en el sector petrolero. De resto, por ejemplo, en el sector energía y minas tenemos cinco años hablando del holding eléctrico, y todos los estudios hechos, pero no pasa nada y no se ha adoptado la decisión. En este campo, creo que no hay, en general, discusión: todos los entes estatales del sector eléctrico, deberían estar agrupados en un holding eléctrico. Sin embargo, las pretensiones contrapuestas del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Energía y Minas, y del Ministro Presidente del Fondo de Inversión, impidieron el surgimiento del holding eléctrico. He allí una muestra más de desintegración sectorial. Si la decisión hubiese estado en un Ministro encargado, efectivamente, del sector, dicha Casa Matriz Eléctrica quizás, ya estaría en funcionamiento.

Por otra parte, en la administración descentralizada además de este problema de la no integración sectorial de las empresas, existe otro más grave: la intervención de Ministros no sectoriales en el funcionamiento de las mismas. Es el caso, en la actualidad, del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia. Este no es un Ministerio Sectorial, sino de coordinación ejecutiva, y mal podría tener adscritos entes descentralizados. Pero los tiene, particularmente los que conforman las Corporaciones de Desarrollo Regional. Inconvenientemente, el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, por ejemplo, pretende intervenir en el manejo de las empresas dependientes de la Corporación Venezolana de Guayana. Realmente, el manejo y gerencia de esas empresas constituyen un problema que corresponde al sector respectivo o a la propia Corporación de Desarrollo de Guayana pero no al Ministerio de la Secretaría, que no es una organización de integración sectorial ni de política sectorial.

Otro problema administrativo que tienen los entes descentralizados en Venezuela, además de esta penetración de Ministerios no sectoriales en la administración de las empresas del Estado, es el de la interferencia de entes financieros públicos en la gestión de las mismas. En efecto, estimamos que una de las grandes distorsiones que está sufriendo la administración descentralizada contemporánea en Venezuela, es la provocada por la penetración del Fondo de Inversiones de Venezuela en el manejo de las empresas del Estado. En efecto, está penetrando, desde el nivel del financiamiento, en las políticas de los entes sectoriales. *Mutatis Mutandi* sería como si desde un banco cualquiera, por el hecho de prestar dinero a una empresa, se vaya a decidir cómo y cuánto debe producir esa empresa. Esto es lo que ha comenzado a suceder con la actuación del Fondo de Inversiones de Venezuela y lo que ha sucedido, ya, en México, con la empresa Nacional Financiera. En México, sin embargo, se ha diagnosticado la situación derivada de esta penetración del ente financiero en las políticas de muchas empresas y se está dando marcha atrás a la tendencia, llevando las empresas a sus sectores, para que sea la autoridad correspondiente a éstos, la que defina las políticas sectoriales de las mismas.

IV. LA AUSENCIA DE INTEGRACIÓN ORGÁNICA DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

El cuarto de los problemas que queríamos comentar sobre la Administración Pública Contemporánea en Venezuela, es el de la ausencia de integración orgánica de las funciones administrativas. Por tanto, la desintegración no sólo se produce en los sectores, como señalábamos anteriormente, sino también en las funciones de la Administración. En efecto, uno de los grandes aportes del Programa de Reforma Administrativa de 1972, fue la identificación de las funciones administrativas separadas de los sectores de actividad pública. En esta forma, todas aquellas funciones administrativas como las de planificación, presupuesto, información, estadística y personal como tareas funcionales comunes a todos los organismos de la Administración se debían organizar separadamente de los sectores de actividad pública. Esta formulación, en nuestro criterio, fue uno de los buenos aportes de aquel programa de reforma administrativa.

Como consecuencia, frente a la idea de integrar, orgánicamente, estas funciones administrativas, separadas de los sectores de los Minis-

terios, resulta una contradicción absurda, por ejemplo, el que exista un Ministerio de Información y Turismo, como el creado por la Ley de 1976. Por un elemental motivo administrativo, constituye un contrasentido mezclar elementos administrativos que no son mezclables: un sector turismo, de integración administrativa vertical, con un sistema administrativo funcional, que es horizontal y que interesa a toda la Administración, como es la Información. Realmente, entonces, la funcionalidad de este Ministerio, depende del énfasis que en un momento determinado se dé al turismo o a la información o, como pasa ahora, que la información prevalece sobre el turismo. En todo caso, se trata de actividades administrativas que racionalmente no pueden mezclarse. Esto es lo que había sucedido, antes de 1976, con el Ministerio de Hacienda y el sistema de Presupuesto. En efecto, el Ministerio de Hacienda es un Ministerio Sectorial en cuanto a la acción del Estado en el sector finanzas, pero además, tradicionalmente tenía a su cargo, un sistema funcional: el presupuestario. Esta mezcla produjo que el Ministerio de Hacienda se hubiera convertido, a lo largo de la historia de la Hacienda Venezolana, en un Ministerio del Presupuesto, lo cual, además, le daba un peculiar poder e importancia. Sin embargo, los otros aspectos de las finanzas, y de la Hacienda Pública habían sido olvidados. Venezuela, por ejemplo, no conoce los bienes del Estado ni su patrimonio nacional. Lamentablemente, en nuestro país no sabemos cuáles son los bienes nacionales, entre otros aspectos porque, simplemente, la unidad administrativa encargada de los bienes nacionales, es todavía, una unidad ínfima integrada a la Dirección General de los Servicios del Ministerio de Hacienda. En realidad, la Administración no le ha dado importancia al patrimonio del Estado y a veces, el Estado hasta ha expropiado dos veces un mismo bien.

De esta situación surgió la idea de estructurar las Oficinas Centrales de la Presidencia, como entidades centrales de los diversos sistemas funcionales, que debían comandar las unidades funcionales respectivas de los diversos ministerios. Esto, si bien regulado en la Ley Orgánica de la Administración Central, aún no lo hemos logrado establecer. La planificación, por ejemplo, sigue concentrada en la Oficina Central, pero no se han fortalecido las Oficinas Sectoriales de Planificación, ni hemos logrado preparar, realmente, planes sectoriales. El presupuesto, lamentablemente, a pesar de que ya existe la Oficina Central de Presupuesto, sigue dependiente, de hecho, del Ministerio de Hacienda.

Por otra parte, a pesar de las previsiones de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, no hemos logrado vincular el sistema de planificación con el de presupuesto. La idea de establecer las dos Oficinas Centrales en la Presidencia (Planificación y Presupuesto), conllevaba la de hacer del presupuesto un instrumento de ejecución del Plan. Al no haberse logrado estructurar la Oficina Central de Presupuesto en la Presidencia, no ha podido establecerse esta vinculación entre el Plan y el Presupuesto.

Otros sistemas funcionales están, todavía, por estructurarse, y si bien ya está en funcionamiento la Oficina Central de Estadística o Informática, aun ni siquiera se ha pensado en estructurar un sistema administrativo de documentación. Es frecuente que en nuestra Administración se repitan estudios e investigaciones, simplemente porque se ignora que ya se han realizado con anterioridad.

V. PROBLEMAS DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

Por último, dentro de los múltiples problemas de la Administración Contemporánea, están los relativos a la gestión administrativa en dos vertientes: la relación de la actuación administrativa con los particulares y el control de la gestión administrativa.

1. *El secreto administrativo y los particulares*

La práctica, en materia de actuación de la administración frente a los ciudadanos, ha sido de recelo permanente frente a los particulares, quienes salen perjudicados en sus derechos. La Administración sigue siendo una administración secreta, pues aún permanece como principio, el de la reserva de sus actuaciones y de sus archivos. La misma Ley Orgánica de la Administración Central declara, así, que los archivos de Administración son, por su naturaleza, reservados. Ante esto, el particular se encuentra frente al principio del secreto absoluto, no teniendo acceso a los expedientes y no pudiendo defenderse. Por ello, hasta hace poco no estaba asegurado, realmente el derecho a la defensa frente a la Administración, pues no se había garantizado en los procedimientos administrativos, el derecho a la audiencia del interesado, es decir, el derecho a ser oído. Por ello, el particular, en general había sido aplastado y avasallado por el Estado. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981, sin duda, será la solución frente a estos proble-

mas. Esta Ley la cual entró en vigencia en enero de 1982, sin duda, mejorará la situación de indigencia e indefensión administrativa absoluta en que se han encontrado los particulares frente a la Administración.

2. *El control de gestión*

Otro problema vinculado a la gestión administrativa, es el del control de la gestión administrativa. En nuestro país hemos desarrollado controles de todo tipo, menos el control de gestión. Por ello, en general, puede decirse que carecemos de un control del rendimiento del gasto público y del resultado de la gestión administrativa. El control se ha reducido a un mero control fiscal del gasto público, en el sentido de saber si el gasto efectuado corresponde al autorizado, pero no nos hemos interesado en saber si se gastó bien y si se lograron los objetivos programados. En este mismo sentido, en general, no ha habido, en nuestra Administración, estudios sobre costo y rendimiento de los servicios públicos, hasta el punto de que a veces cuesta más la actividad administrativa de tramitación de un pago que la cantidad reclamada. Un estudio serio sobre costo y rendimiento de la actividad administrativa, sin duda, conduciría a simplificar los procedimientos y las tramitaciones. Lamentablemente, no existe ningún organismo administrativo que esté realizando estos estudios e investigaciones.

Por último, en relación a la gestión, quizás el problema más grave, es el problema de la corrupción administrativa derivada del despilfarro y de la mala administración. Lamentablemente en nuestro país no hay sanción a la mala administración. Se persigue al ladrón de los dineros públicos, al menos verbalmente, pero nada le sucede al mal administrador, a quien a veces se premia con otros destinos públicos. Mientras siga existiendo esta irresponsabilidad administrativa que nadie exige ni sanciona, la corrupción seguirá siendo la sombra que cobija muchas actuaciones del Estado. La Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público sancionada en 1982, en este sentido, puede ser un útil instrumento para luchar contra el despilfarro.

VI. CONCLUSIÓN

Frente a todo este panorama administrativo, como conclusión, podemos hacer la misma reflexión que hacíamos anteriormente: tanto la

reforma política como la reforma administrativa, no puede ser producto de la improvisación, y al contrario requieren de mucho estudio e investigación. Las grandes reformas institucionales, en cualquier país del mundo, han estado precedidas de amplios estudios e investigaciones. Para ello, el Estado debe realizar, promover y fomentar esos estudios, y debe crear y fortalecer los organismos públicos destinados a esas tareas. En nuestro país, lamentablemente, desde la eliminación de la Comisión de Administración Pública en 1976, parecería que nada de esto tiene importancia. Y sin embargo, de cuando en vez, se oye a algún Ministro hablar de la reforma administrativa, como si ella pudiera realizarse sólo mediante el ejercicio verbal estéril.

CAPITULO OCTAVO

BUROCRATIZACION E INEFICIENCIA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

I. INTRODUCCIÓN

Al querer tratar el tema de la burocratización e ineficiencia de la Administración Pública venezolana, por supuesto, no vamos a referirnos a la experiencia venezolana en materia de reforma administrativa, por una parte, porque en nuestro país quedó un poco en la historia, por el abandono que desde 1976 sufrió el programa de Reforma Administrativa por parte del Gobierno Central, y por otra parte, porque ya hay suficiente material escrito sobre la experiencia venezolana, particularmente la desarrollada en los años 1969 a 1974.

Por tanto, si no vamos a hablar de reforma administrativa, lo que nos queda es tratar el tema de la desburocratización; y queremos señalar, desde el inicio, que este término, que fue acuñado a nivel de políticas públicas en Brasil, allí tuvo un origen histórico. En nuestro caso, el término lo que produce es confusión: no sabemos, realmente, qué se quiere significar con esto de la desburocratización, en la cual cabe de todo. Por eso vamos a tratar nosotros también de dar nuestra versión.

Por supuesto cuando uno habla de desburocratización, no se trata de un problema de reducción de funcionarios públicos, que es lo que se nos viene en el acto a la mente, ni de dismantelar un instrumento de dominación, como podría ser en otros sistemas donde existe una burocracia realmente establecida. Ojalá nosotros tuviéramos verdaderamente una burocracia para, así, comenzar a plantearnos el problema de la desburocratización.

En nuestro criterio, este término tenemos que vincularlo a la ineficiencia administrativa. Queremos insistir en ello, y quizás recordar cosas, aún cuando conocidas, no planteadas sistemáticamente, y que siguen te-

niendo importancia y vigencia. Y el tema que queremos comentar, inclusive, se podría resumir en una frase: de la burocratización que hemos sufrido, en el sentido de ineficiencia administrativa, a la burocratización que necesitamos y que todavía no hemos realmente logrado, en el sentido de la estructuración de un cuerpo de funcionarios públicos con fines claramente identificados a los fines del Estado, y que puedan asumir el reto que el Estado y la Administración tienen en nuestros países, que es el reto del desarrollo y de la modernización en todos los niveles.

Nuestro sistema administrativo, nuestra Administración Pública, en efecto, ha perdido sus objetivos y fines y, por ello, es ineficiente. Tenemos, sí, fines públicos, pero a veces, inclusive, son fines internos, de gremios, pero no fines del Estado; de allí, insistimos, la ineficiencia e inefectividad de las acciones públicas.

Además, otro de nuestros grandes males, es la poca importancia que concedemos a los aspectos meramente administrativos, es decir, a ese aspecto mecánico y a veces instrumental y que, por mecánico-instrumental, no le damos la importancia política que merece. Por ello, al hablar de desburocratización, queremos hacerlo comentando, tanto el aspecto de la ineficiencia administrativa, como el de la política que debemos formular para despertar interés político en los problemas de nuestra Administración que son, en definitiva, problemas de gerencia pública, en los cuales, quizás, está nuestro freno más importante para el logro de las metas que tenemos planteadas. Esto, por otra parte, está conspirando contra nuestro propio sistema político, pues estamos perdiendo fe en la capacidad de las instituciones políticas y administrativas, no solo en asumir el reto del desarrollo, sino en poder identificar, hacia el futuro, las exigencias de ese reto.

Con estas premisas, queremos enfocar nuestros comentarios bajo dos ángulos relativamente simples y sencillos: por una parte, tratar de identificar algunas causas de la burocratización y, por la otra, tratar de comentar algunas de sus consecuencias.

II. ALGUNAS CAUSAS DE LA BUROCRATIZACIÓN

Dentro de las causas de la burocratización, entendida como ineficiencia administrativa, queremos hacer unos breves comentarios sobre cuatro de ellas: en primer lugar, el intervencionismo exagerado del Estado; en segundo lugar, el crecimiento desmesurado de nuestra Administra-

ción Pública; en tercer lugar, el centralismo excesivo de los niveles nacionales, y en cuarto lugar, la ausencia de una burocracia, en su sentido propio, como cuerpo de funcionarios con fines identificados a los fines del Estado.

1. *El intervencionismo exagerado*

Ha sido una prédica tradicional en América Latina el de la necesaria y creciente intervención del Estado en los procesos económicos y sociales. Nosotros mismos hemos formulado y escrito sobre este proceso. Entre otros factores, se dice, es necesaria e indispensable la intervención del Estado por la poca capacidad del sector privado de asumir nuestras economías subdesarrolladas y, así, hemos visto un Estado interviniendo no solo desde el punto de vista, pasivo, como Estado regulador, sino desde el punto de vista activo, como Estado empresario en todos los órdenes, particularmente el económico.

Este intervencionismo exagerado del Estado, sin embargo, ha tenido una consecuencia administrativa fundamental: todas las actividades de los particulares o individuos han sido progresivamente sometidas al Estado y a la Administración Pública. Esta proliferación de intervenciones ha conducido a que, progresivamente, todas las actividades de los ciudadanos y de las sociedades hayan quedado sometidas a autorizaciones, permisos o licencias de variado tipo. Esta multiplicidad de intervenciones del Estado, ha sobrepasado la capacidad administrativa del mismo, no solo para manejarlas todas, sino para la toma de conocimiento de todo el complejo de actos administrativos que el Estado debe otorgar. De allí, esa ciencia tan nuestra, que es la ciencia de la "permisología", en cuya expansión está, sin duda, una de las trabas fundamentales de la acción eficiente del Estado.

De resultas tenemos un Estado y su Administración que no logra hacer todo lo que se propone, pero que tampoco deja hacer, a los particulares, lo que tienen derecho a hacer y se proponen hacer. Y no hay, realmente, suficientes estímulos a las actividades particulares: hablamos de participación, inclusive desde el punto de vista político, pero nos olvidamos que participación es, precisamente, lograr que se haga, es decir, dejar hacer; no entubar.

Realmente, vivimos en nuestro país una gran contradicción: hemos venido prometiendo desde hace años el Estado Promotor, pero no logra-

mos promover, sino que lo que hacemos es entorpecer, frenar y limitar las iniciativas y actividades de los particulares. En todo caso, por mejores y buenas que sean las intenciones de los que conducen la actividad de gobierno, no se puede promover con un sistema administrativo ineficiente que obstaculiza, precisamente, esa promoción. Así, tenemos una Administración que a fuerza de intervención desordenada ha perdido su objetivo: Si nos preguntamos ¿qué persigue la Administración Pública? nos encontramos un mar de respuestas, pero no logramos, realmente, identificar algunas metas precisas y exactas; y esto, a pesar de nuestra larga tradición planificadora. No hemos logrado que la planificación nos ayude a identificar, con precisión, estas diversas tareas del Estado.

En todo caso, necesitamos desburocratizar, en el sentido de que hay que descongestionar el aparato administrativo del Estado, y confiar un poco más en las capacidades de los grupos y sectores de la sociedad. Además, hay que racionalizar un poco más, el múltiple intervencionismo estatal que es, en nuestro criterio, una de las causas de la burocratización.

2. *El crecimiento desmesurado de la Organización Administrativa*

Lo anterior ha conducido a otra causa de la burocratización, en el sentido de ineficiencia administrativa, que es el crecimiento desmesurado de nuestra Administración Pública. No solo un crecimiento de tareas, multiplicadas por el intervencionismo, sino de proliferación de órganos, donde origen a una Administración que no tiene encomendadas tareas específicas y que ha sido absolutamente desbordada en relación a las tareas que ha venido asumiendo progresivamente.

Pero a la vez, para atender los fines que se le han planteado por el excesivo intervencionismo, ha habido una multiplicación de organismos y entes en la Administración Pública, que han hecho cambiar su faz en pocos años. Recientemente, cuando en 1979 se reinició la discusión, en el Congreso, de la Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, advertimos, que en nuestro criterio, sería una insensatez sancionar, hoy, el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, que fue elaborado en el año 1968 y, reelaborado en 1972 y 1976, pues entre otras consideraciones, fue hecho para otra Administración: no olvidemos que del gasto público consolidado en 1972, el 30% se erogaba a través de los entes descentralizados y el 70% a través de la Administra-

ción Central. En diez años, se invirtieron totalmente los términos y hoy tenemos que el 75% del gasto público se eroga a través de los entes descentralizados y solo el 25% a través de la Administración Central compuesta, básicamente, por los Ministerios. Hicimos un Proyecto de Ley, hace 10 años, para otra Administración, que, no tiene nada que ver con la Administración Descentralizada de la actualidad.

Ese crecimiento desmesurado de la Administración, ha provocado que los fines de la Administración sean irracionalmente conducidos; y ni siquiera hemos logrado implantar, totalmente, el criterio de la sectorización, que fue una de las políticas centrales que formulamos en 1970.

Hemos aumentado el gasto público, pero mientras más gastamos parece que más necesitamos gastar, y esto, en el caso de la Administración Descentralizada, ha provocado una eclosión ya incontrolable. Este es otro signo de nuestra burocratización, entendida como ineficiencia en el cumplimiento de las metas que tiene planteado el Estado.

3. *El centralismo administrativo*

Una tercera causa de la burocratización es el centralismo. Nuestro país, como casi todos los países de América Latina, sufre de este mal fundamental de todas las Administraciones contemporáneas: el excesivo centralismo en los niveles nacionales. Para el pequeño país rural, como era Venezuela hace cincuenta años, podría pensarse que una Administración Central podía manejar las políticas públicas del momento. Pero en la actualidad, estimamos que es irracional pensar que podemos manejar nuestro país, en una forma centralizada. Esta pretensión, lo que está provocando, no solo es ineficiencia administrativa, burocratización en el sentido que estamos hablando, sino el aniquilamiento total de las posibilidades políticas y administrativas del interior.

Nuestro país, política y administrativamente hablando, en el interior, no existe; tenemos una gran cáscara administrativa a nivel central, pero un vacío total, político y administrativo, en el interior de la misma. Sin embargo, pensamos en la participación, en democracia participativa, y en la promoción, y no tenemos ni los instrumentos, ni la capacidad en el interior del país, para hacer una u otra cosa. No podemos seguir manejando la salud, la educación y hasta el tránsito y circulación desde Caracas. Tenemos que construir administrativamente el país por dentro, y para eso, tenemos que descentralizar nuestras instituciones, lo cual se

configura, por otra parte, como el signo característico de todas las Administraciones contemporáneas. En todo caso, esta irracionalidad del centralismo, es otra de las causas de nuestra burocratización, entendida como ineficiencia administrativa, lo que provoca que nuestra Administración sea incapaz de asumir, por dentro de nuestro país, el proceso de desarrollo.

4. *La ausencia de burocracia*

Pero habría un cuarta causa de nuestra burocratización y es, precisamente, la ausencia de burocracia, es decir, la ausencia de una política deliberada del Estado para estructurar cuerpos de funcionarios capaces; con los mejores niveles de excelencia, que identifiquen sus fines con los fines del Estado.

Nosotros, y lo hemos pensado siempre, tenemos un sistema administrativo de ineficiencia cíclica, caracterizado por un círculo permanente de ineficiencia: a los funcionarios públicos, normalmente, nadie los forma, nadie los informa, y a pesar de los esfuerzos de adiestramiento que se hacen, el funcionario, en general, se forma sólo con la experiencia, y con la ineficiencia.

Su propia ineficiencia hace ineficiente a la Administración. Por eso, nuestra Administración es siempre ineficiente. Además, después que forma al funcionario, éste, precisamente por que no tenemos clara la idea de estructurar una burocracia, abandona la Administración, y comienza el ciclo con nuevos funcionarios, que vuelven a ser ineficientes; y vuelven a hacer ineficiente a la propia Administración Pública. Este círculo permanente de ineficiencia, tenemos que romperlo, porque es una de las causas fundamentales de la burocratización Administrativa.

Nos quejamos de que no tenemos funcionarios suficientemente calificados y capacitados; nos quejamos de que hay un éxodo permanente de los funcionarios calificados de la Administración Pública hacia el Sector Privado; pero no hemos sido capaces de pensar, realmente, en estructurar una burocracia, en el sentido contemporáneo como la necesitamos, como cuerpo de funcionarios, de los mejores niveles de excelencia, con fines claros, vinculados a los del Estado.

En este mismo sentido, pensamos que ya llegó el momento de repensar nuestra Ley de Carrera Administrativa. Alguien se extrañaba, recién

temente, de que nosotros tuviéramos el criterio de que había que revisar esa Ley, aún cuando fuimos de los proyectistas de la misma, en 1970. Sin embargo, pensamos que ya tenemos la suficiente madurez administrativa como para revisarla y criticarla. Estimamos que la Ley ya cumplió su fin, y fue dictada en el momento en que podía ser dictada. Ahora, tenemos que pensar en otra cosa; y precisamente, es la experiencia de la aplicación de esa Ley, la que tiene que llevarnos a pensar en otra normativa que regule, en forma distinta, nuestro sistema burocrático-administrativo, es decir, nuestro sistema de funcionarios. En realidad, la Ley, no la hemos terminado de aplicar completamente, y a veces, su misma aplicación, produce problemas: por una parte, hay el temor a la estabilidad de los funcionarios, de parte de los cuerpos directivos de la Administración, y por la otra, a veces, la estabilidad es el escudo de la ineficiencia del funcionario.

Ese círculo vicioso está produciendo una mezcla de aplicación o des-aplicación de la ley, que conspira contra la propia eficacia administrativa global.

III. CONSECUENCIAS DE LA BUROCRATIZACIÓN

Ahora bien ¿cuáles son las consecuencias de estos signos de burocratismo que tenemos? Quisiéramos hacer algunos comentarios respecto a cinco consecuencias de la burocratización: en primer lugar, la distorsión de los fines de la Administración; en segundo lugar, el despilfarro administrativo; en tercer lugar, la corrupción administrativa; en cuarto lugar, la irresponsabilidad administrativa, y en quinto lugar, el apoderamiento de la Administración por los gremios.

1. *La distorsión de los fines de la Administración Pública*

Puede decirse que en todos los diagnósticos de la Administración, hay una coincidencia básica: no hemos logrado, realmente, una satisfacción adecuada de las exigencias sociales; y ello ha venido provocando una pérdida progresiva de fe en la Administración Pública por parte del ciudadano derivada, entre otros aspectos, de la crisis de los servicios públicos. Siempre hemos dicho que la Administración se ha olvidado del ciudadano y por eso es que hemos distorsionado sus fines. Hemos querido construir un Estado empresario, productor de toda clase de bienes y servicios, pero nos hemos olvidado de que su misión es prestar, por

ejemplo, servicios de atención médica, educativos, de transporte; en definitiva, que debe ocuparse del ciudadano. Insistimos, nos hemos olvidado del ciudadano, y hemos así, distorsionado los fines del Estado a fuerza de intervenciones, multiplicación de organismos y de variación de fines.

En este campo tenemos que hacer una revolución administrativa para volver a identificar los fines del Estado y volver a atender al ciudadano. Formando parte de esa revolución, está la revolución de las taquillas, también por realizarse en nuestra Administración.

Esa distorsión de fines ha hecho ineficiente a la Administración, y a fuerza de ineficiencia, se han generado otros intereses que tienen, precisamente, interés en la ineficiencia. Siempre hemos pensado que toda reforma administrativa genera su contrareforma, y que toda forma de ineficiencia administrativa genera sus interesados en que esa ineficiencia permanezca. Solo mencionemos al conjunto de gestores que han surgido en la periferia de la Administración, precisamente, por la ineficiencia. Pensemos qué ocurriría si alguien se propusiera, realmente, hacer eficiente la relación entre el Estado y los particulares en servicios públicos como los de tránsito. El día que un ciudadano pueda obtener una placa de su vehículo en diez minutos, como debería ser, porque el sistema debería estar automatizado, tendremos la revolución de los gestores, que se opondrán a la eficiencia y seguirán aferrados a la ineficiencia, porque tienen interés en que continúe.

2. *El despilfarro administrativo*

Otra consecuencia de la burocratización entendida como ineficiencia, es el despilfarro administrativo. Hemos llegado a un gasto público, a veces irracional, tanto por la distorsión de fines, como por la multiplicación de organismos. Y un gasto además, en aumento progresivo, que a veces se nos plantea, angustiosamente, como si fuera casi inevitable.

No olvidemos, por ejemplo que, inclusive, frente a una crisis fiscal como la que más o menos hemos tenido, el gasto no ha disminuido, sino que ha aumentado, pues las reducciones fueron para reajustar el presupuesto, pero no para disminuir globalmente el gasto. Sin embargo, a medida que más gastamos, no aumentamos en la misma forma la satisfacción de las necesidades sociales y colectivas. Falta, en nuestro criterio, una determinación y fijación de objetivos precisos para lograr un gasto racional. Es más, puede decirse que tenemos una Administración acos-

tumbrada al gasto; hecha para el gasto corriente. Realmente, no nos hemos detenido a meditar seriamente, el por qué del despilfarro administrativo, del excesivo gasto y como solucionarlo.

3. *La corrupción administrativa*

Otra consecuencia de la burocratización, es la corrupción administrativa. La ineficiencia administrativa, la complicación de la Administración, el despilfarro, la excesiva permisología, van generando progresivamente otras vías de solución a las trabas y complicaciones. El hombre no es una persona irracional, que pueda vivir solo en complicaciones. Si los asuntos son complicados, alguna fórmula inventará para buscarle solución a sus problemas y, lamentablemente, la corrupción es una fórmula que se ha inventado para resolver los problemas que la Administración, por sí misma, no puede resolver, por lo engorroso de sus procedimientos. Y es que corrupción, no solo existe en la apropiación indebida del dinero que maneja un funcionario, no es solo el robo o el hurto simple, sino que es corrupción, el enriquecimiento de particulares o funcionarios por la ineficiencia administrativa; corrupción es, además, el despilfarro administrativo.

No olvidemos que a veces sancionamos más a quien se roba un dinero, que a quien despilfarra, aún cuando no se robe nada. Sin embargo, a veces es mayor el atentado contra el Estado y la Sociedad de quien despilfarra, el dinero público.

Por supuesto, hay corrupción cuando el funcionario, por cumplir sus deberes, se enriquece, y este signo de corrupción es el más común, pero el menos perseguido por la sutileza como se realiza, originado, insistimos, en la ineficiencia.

Debe señalarse además que, sin duda, la primera causa de la corrupción administrativa es, precisamente, la permisología: mientras más requisitos existen, más vías de aligerar los trámites buscará el particular inescrupuloso, y el funcionario débil caerá en el sistema de corrupción para solucionar los problemas de la propia ineficiencia administrativa. Lo peor de todo es que la corrupción administrativa, que no hemos estudiado como fenómeno social, científicamente, se nos presenta a veces, como un sistema que se mantiene a sí mismo, apareciéndose nos como una gran organización para proteger, encubrir y, en definitiva, para que no pase nada.

4. *La irresponsabilidad administrativa*

Una cuarta consecuencia de la burocratización, vinculada a las anteriores, es la irresponsabilidad administrativa. La distorsión de fines, el despilfarro, la complicación de la Administración, en efecto, produce un funcionario que no se siente responsable de las decisiones que toma, porque éstas están excesivamente diluídas en variados niveles administrativos. Ciertamente que la Constitución Nacional, en Venezuela, dispone que los funcionarios públicos son responsables penal, civil y administrativamente por las acciones derivadas del ejercicio de sus funciones; sin embargo, la práctica demuestra, realmente, que tenemos una situación de irresponsabilidad administrativa donde, a veces, hasta se premia el despilfarro. No olvidemos que hasta llegamos a aprobar una Ley, como la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en la cual el Legislador incluyó un artículo (art. 51) donde declaraba, solemnemente, la irresponsabilidad de los Concejales por las decisiones que tomaran. Afortunadamente, la Corte Suprema de Justicia declaró la nulidad de esta norma, y restableció la responsabilidad de los funcionarios.

En todo caso, como formando parte de esa situación de irresponsabilidad administrativa, encontramos un funcionario que no conoce, realmente, los fines de la Administración, que no está compenetrado con los mismos, y que, en definitiva, nadie le exige el cumplimiento de sus responsabilidades. Esa responsabilidad civil, penal y administrativa de los funcionarios por tanto, se hace bastante inocua, configurándose como uno de los signos de nuestra burocratización.

5. *El apoderamiento de la Administración por los gremios de funcionarios*

Una quinta consecuencia del burocratismo es el apoderamiento de la Administración Pública por los gremios de funcionarios, pues estos han venido a identificar, en algunos casos, los fines del Estado con sus propios fines y metas. Aún cuando hemos distorsionado los fines del Estado y su Administración, y hemos perdido la meta, los objetivos, y los fines de la estructura estatal en general; los funcionarios, sin embargo, en algunos casos sí han precisado fines, pero que se identifican con sus propias exigencias y reivindicaciones.

Y hemos visto la Administración, progresivamente, convertirse en un empleador más; uno más dentro de toda la estructura social, frente al

cual el único objetivo central y que se defiende con vehemencia por gremios de funcionarios, son las reivindicaciones, tal cual como se plantean frente a cualquier empleador. Así, empezamos a ver, progresivamente, a los organismos públicos, más el servicio de sus propios funcionarios y de sus reivindicaciones, que de sus destinatarios natos: los usuarios y los ciudadanos.

Los gremios de funcionarios y empleados así, se han venido apoderando de la Administración, por dentro, orientándola a satisfacer sus requerimientos, y desviándola de sus fines sociales. Esta, quizás, es una de las consecuencias más claras del proceso de burocratización que hemos sufrido, y que va a exigir la más precisa atención hacia el futuro.

IV. CONCLUSIÓN

Hemos querido plantear, someramente, algunas causas y algunas consecuencias de la burocratización de la Administración Pública, entendiendo este término, como ineficiencia administrativa. En este sentido, debemos desburocratizar nuestra Administración para hacerla más eficiente.

Paralelamente, sin embargo, y bajo otro ángulo, tenemos que burocratizar nuestra Administración, en el sentido de que tenemos que estructurar una burocracia, compuesta por cuadros de funcionarios estables, formado y seleccionados con niveles de excelencia y que identifiquen sus fines con los fines del Estado. Bajo este ángulo, tenemos que repensar el esquema de manejo del estatuto y del sistema de administración del personal público, para lo cual, una nueva regulación diferente a la prevista en la Ley de Carrera Administrativa, debe dictarse.

En todo caso, sólo cuando se defina como una política pública de largo plazo el logro de la eficiencia administrativa y la consolidación de una burocracia, es que podremos pasar de la burocratización que hemos tenido a la burocratización que necesitamos.

CAPITULO NOVENO

ALGUNOS PROBLEMAS DE LAS RELACIONES ENTRE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS Y LOS CIUDADANOS

I. INTRODUCCIÓN

Hablar de las relaciones entre los funcionarios públicos y los ciudadanos exige plantearse la pregunta esencial de la ciencia política tradicional, ¿para qué sirve el Estado? Ante todo, y sobre esto no hay necesidad de abundar, podemos señalar que el Estado sirve para “servir” al ciudadano. No olvidemos que, inclusive, la misma palabra Administración, tiene su etimología en el verbo servir; el Ministro es servidor, y administración viene de servir a alguien y para alguien. Por ello, esencialmente, el Estado y la Administración existen para servir a la colectividad, a la sociedad, al ciudadano. Creemos que esta idea elemental es necesario revalorizarla, pues ha sido preterida por circunstancias diversas. En primer lugar, porque el propio Estado se ha olvidado del ciudadano, y ha identificado, muchas veces, su razón política en otras prioridades distintas a la de servir al ciudadano. Por supuesto, esto no sólo le ha sucedido al Estado globalmente considerado, sino al funcionario. Este también se ha olvidado del ciudadano, ya que las prioridades políticas o burocráticas de otro tipo, lo han conducido a ocuparse de otras cosas distintas al servicio público.

El mismo Estado Empresario que caracteriza a nuestra Administración contemporánea es, quizás, el signo más patético de ese olvido: hemos tenido lustros de enormes inversiones en empresas del Estado; hemos querido ser productores de todo tipo de bienes, hemos querido ser hasta constructores de navíos y aeroplanos, pero nos hemos olvidado de servir al ciudadano, en los servicios elementales, de atención médica, de transporte público, de ordenación urbana, de lo cual el Estado ha debido ocuparse.

En este sentido, ha habido una distorsión de los fines del Estado que ha provocado que se produzca este olvido del Administrado. Ade-

más, el propio funcionario también, en muchos casos, se ha olvidado del ciudadano, es decir, se ha olvidado de servir a alguien y ha manejado la Administración para servirse a sí mismo.

Este proceso de burocratización ha puesto a la Administración, algunas veces, al servicio de la burocracia. Esto se conserva, inclusive desde el punto de vista jurídico. Es frecuente encontrar leyes que en lugar de ser textos que regulen, sustantivamente, un campo determinado, se han convertido en leyes de protección social de ciertos gremios y de ciertos grupos de funcionarios. Así, uno de los signos de nuestra Administración contemporánea es que los gremios se han venido apoderando del Estado progresivamente y poniéndolo a su servicio y no al servicio del ciudadano.

Algunas empresas del Estado son un vivo ejemplo de esto, así como otras instituciones, particularmente en el campo educativo. La Universidad, por ejemplo, se ha venido convirtiendo progresivamente, en una especie de institución al servicio de los que sirven (empleados administrativos y administradores universitarios) y no de los que deberían ser servidos (estudiantes, investigadores y docentes). Estos son elementos que hay que tener en cuenta cuando se plantea esta idea de que es necesario revalorizar la noción clásica del Estado al servicio del ciudadano y de la sociedad.

Para lograr esto, podrían identificarse algunas estrategias que creemos que la Administración debería asumir. Estrategias, en primer lugar, para que el ciudadano conozca a la gestión pública y conozca al Estado. No olvidemos que nosotros vivimos en un Estado secreto, en cuya Administración todo es reservado, no teniendo, el particular, acceso a la Administración, siéndole muy difícil conocer la propia gestión pública y el funcionamiento de los servicios. Por tanto, pensamos que hay que definir una estrategia para que el particular, el ciudadano, conozca la gestión pública.

Una segunda estrategia que estimamos debería definirse, es la que tienda a lograr que el ciudadano colabore con la gestión pública. Hay una tendencia a considerar que existe una sostenida relación de enemistad y enfrentamiento entre el funcionario y el ciudadano, entre el Estado y el particular. Así, a veces, para el ciudadano hay una especie de Estado enemigo permanente y para el Estado, también una especie de ciudadano enemigo continuo. Por eso, es frecuente que en las oficinas pú-

blicas al particular, al contratista, al empresario, al simple administrado se lo considera como un enemigo, que lo que quiere es aprovecharse de la Administración, y no, como debe suceder, como un sujeto, el cual simplemente tiene derecho de petición y actuación.

Por otra parte, habría que definir otra tercera estrategia para que el ciudadano pueda ejercer sus derechos. No es infrecuente que se considere, en nuestra Administración, que cuando un ciudadano ejerce sus derechos está realizando una actividad inconveniente y hasta ilegítima. En algunas oportunidades los funcionarios llegan a considerar, casi como un delito, el que un particular actúe judicialmente, aunque tenga derecho, y demande a la Administración. Lamentablemente, no es infrecuente, en estos casos, que ese particular sea perseguido y obstaculizado, en el futuro, en vía administrativa, pues no se comprende que está ejerciendo sus derechos, que incluyen acudir a la vía judicial. Por ello, el derecho al reclamo, el derecho a poder ejercer sus derechos frente a la Administración, es otro de los que deberían definirse como estrategia, en las relaciones entre la Administración y los particulares.

Una cuarta estrategia debería tender a lograr que el ciudadano sea, efectivamente, beneficiario del servicio público, servicio al cual también tiene derecho. Esa idea también difundida de que el ciudadano lo que recibe del Estado y sus funcionarios son dádivas y favores y no los derechos a los cuales tiene acreencia por ser ciudadano de un Estado, también debe superarse. Es muy frecuente, por ejemplo, que cuando un particular tiene algunas reclamaciones frente a la Administración y se le da la razón en una, el funcionario estime que ya no se le puede dar la razón en las otras reclamaciones, aunque la tenga; y esto derivado de la actitud general de que la Administración no satisface derechos que se ejercen sino, simplemente, concede dádivas o favores al ciudadano.

Ahora bien, frente a este problema general de carácter actitudinal, para superarlo, deberían estructurarse al menos tres sistemas para regularizar las relaciones entre los funcionarios públicos y los ciudadanos. En primer lugar, un sistema de protección al ciudadano; en segundo lugar, un sistema de información al ciudadano, y en tercer lugar, un sistema de acceso a la gestión pública. Queremos hacer unos breves comentarios respecto de algunos de los aspectos de estos sistemas que podrían establecerse y que la Administración debería consolidar.

II. SISTEMAS DE PROTECCIÓN

Hemos señalado en muchas oportunidades que, en general, el ciudadano ha estado desasistido frente a la Administración, y eso provoca que se encuentre, en muchas oportunidades, aplastado y atropellado por la Administración. Tradicionalmente, el ciudadano no ha tenido garantías frente a la Administración, entre otros factores, porque no estaban jurídicamente establecidas. Por ello, uno de los grandes aportes que puede dar la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que ha entrado en vigencia en enero de 1982 es, precisamente, establecer un sistema de garantías para que el particular pueda tener adecuadas relaciones con la Administración. Este sistema de garantías puede clasificarse en tres aspectos: garantías de procedimiento administrativo; garantías de recursos; y garantías patrimoniales.

1. *Garantías de procedimiento administrativo*

El procedimiento administrativo es el conjunto de formas que deben seguir los órganos de la Administración Pública para formar la voluntad de la Administración, y para entrar en relación con los Administrados. Este procedimiento está regulado, en muchos países, expresamente, en una ley especial, normalmente llamada "Ley de Procedimiento Administrativo", como la que se ha sancionado en nuestro país en 1981 y que entró en vigor en 1982.

Antes de esta Ley, en Venezuela no existía una regulación orgánica del procedimiento administrativo, y sólo había regulaciones aisladas: en cada ley especial se establecían, más o menos, algunos elementos de procedimiento según el tipo de acto, según el tipo de solicitud o de trámites que se debían cumplir ante la Administración.

Ahora bien, esta ausencia de regulación orgánica del procedimiento, había abierto una enorme discrecionalidad a los funcionarios y, por tanto, un amplio campo para la arbitrariedad, ya que si no había un procedimiento legalmente pautado que estableciera las diversas fases de la acción administrativa, el funcionario con mucha frecuencia caía en la arbitrariedad.

Esto motivó, desde hace algunos años, a que se hubiera planteado la necesidad de una Ley de procedimiento administrativo. Se elaboraron

proyectos desde 1960, y al sancionar el Congreso, en mayo de 1981 la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo, a medida que entre en aplicación efectiva, se llenará, sin duda, un enorme vacío en la actuación de la Administración, vacío que, insistimos, ha dado origen a que, en ausencia de procedimientos concretos, haya existido un gran margen de discrecionalidad de los funcionarios con la consecuente posibilidad de actuaciones arbitrarias.

Algunas sentencias de la Corte Suprema de Justicia, en todo caso, habían buscado poner orden en la acción administrativa, y habían admitido, inclusive, que en algunos casos, la Administración aplicara supletoriamente, para los procedimientos administrativos, algunas normas del Código de Procedimiento Civil. Pero, por supuesto, esta aplicación supletoria era muy difícil, porque el Código de Procedimiento Civil tiene un objetivo concreto: ordenar la actuación judicial, la cual está sometida a un riguroso formalismo, por lo que no puede aplicarse, en la misma forma, a la actuación de la Administración, que exige una mayor celeridad y actuaciones, desde luego, más dinámicas. Por tanto, aun cuando se podía aplicar en ciertos casos, no podía llegarse nunca a la situación de que la Administración estuviese sometida a tanto formalismo, como el que prevé la legislación procesal civil.

En todo caso, la nueva Ley servirá para consolidar las garantías de procedimiento de los particulares frente a la Administración, hasta ahora no totalmente consagradas.

La primera garantía que debemos destacar, es *el derecho a instar el procedimiento*. Todo particular tiene, y es un principio constitucional, el derecho llamado de petición. El Artículo 67 de la Constitución establece: "Todos tienen en derecho de representar o de dirigir peticiones ante cualquier entidad o funcionario público sobre los asuntos que sean de competencia de éstos". El derecho a instar o de iniciar cualquier procedimiento administrativo viene a ser una concreción de este derecho constitucional de petición. Sin embargo, este derecho de petición no es un derecho de pedir favores, sino de ejercer los recursos y vías jurídicas que establezca el ordenamiento. Este derecho, hasta ahora, no estaba adecuadamente establecido.

En segundo lugar está el *derecho a ser oído*. Lamentablemente, es muy frecuente, por ese manto secreto que cubre a la Administración, que al ciudadano no se le oiga cuando, por ejemplo, se le sanciona. En más de una ocasión al ciudadano le llega la notificación de una multa,

y no ha sabido ni nadie le ha dicho por qué se le multa o sanciona. Por ello, ese derecho a la audiencia del interesado, que ha estado tan olvidado de nuestro procedimiento administrativo, es otro de los que regula la nueva Ley como garantía.

En virtud de este derecho, si se inicia un procedimiento por la Administración, por ejemplo, para imponer una multa, lo menos que puede hacer es notificarle al particular sobre los hechos que se han constatado. Normalmente eso debe hacerse en el Acta que se levanta, por el funcionario fiscalizador; pero si el particular no está presente, con posterioridad, lo menos que la Administración debe hacer, como garantía al particular, es notificarle para que se defienda de los hechos que se le imputan, de manera que cuando se dicte el acto administrativo de sanción, debe haberse asegurado que el particular haya tenido la oportunidad de ser oído, de descargarse, de defenderse.

Este derecho a ser oído conlleva, a su vez, varios otros principios en el procedimiento. Ante todo, *el derecho a ser informado*, a ser notificado. Lamentablemente, también es frecuente que el procedimiento se realice a espaldas del ciudadano, y que éste se entere sólo al final de la elaboración del expediente, lo cual debe ser corregido. Ahora, la Ley nueva regula, con detalle, las notificaciones. En segundo lugar, *el derecho a la defensa*, de manera que el particular no sólo tiene derecho a ser oído, sino también a defenderse y a aportar las pruebas que estime conveniente para poder defenderse. El derecho a la defensa también es un principio constitucional, pues la Constitución la establece como un derecho inviolable en todo estado y grado del proceso. Si bien es una norma directamente dirigida al ámbito judicial, también se aplica en el campo administrativo. Pero el derecho a ser oído, además del derecho a la defensa, implica otros derechos: *el derecho a aportar pruebas*, y *el derecho a tener acceso al expediente* administrativo; es decir, a conocer cuáles son las actas, cuáles son los documentos, para poder determinar dónde está el elemento que le imputa.

Este derecho a tener acceso al expediente, está ligado con un tercer derecho, que es el *derecho a la publicidad* de los documentos oficiales, al menos para el interesado, de manera que sea el particular el que pueda tener acceso al expediente para poder defenderse y aportar pruebas.

Sin embargo, lamentablemente, el principio que rige a la Administración venezolana tradicionalmente, es el principio de la reserva de los

archivos oficiales. La Ley Orgánica de la Administración Central, por ejemplo, establece precisamente que los archivos de la Administración son reservados para uso oficial y sólo pueden ser consultados previa autorización. En esta forma, el principio de la reserva riñe con el principio de la publicidad y con las posibilidades de defensa y de tener acceso al expediente. La Ley de Procedimientos Administrativos, no ha clarificado totalmente esta contradicción entre, por una parte, la reserva de los archivos al uso oficial y, por otra parte, el derecho a tener acceso al expediente, pues permite que ciertos documentos queden fuera de éste.

Otra garantía fundamental en el procedimiento que también tiene su origen en la Constitución, es *el principio de la igualdad*, lo que implica que en un procedimiento administrativo concreto, la Administración está obligada a tratar en forma igual a los particulares que se encuentren en las mismas condiciones de hecho y de derecho. La Administración, por ello, no puede ser discriminatoria respecto a los Administrados.

Otra garantía esencial del procedimiento, vinculada al derecho de petición, es el derecho a obtener oportuna respuesta de la Administración. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos tiende, así, a concretar la obligación de la Administración de dar respuesta a las solicitudes y peticiones y, por tanto, el derecho de los particulares de obtener oportuna respuesta. Hasta ahora, este era, quizás, el derecho menos garantizado hasta la nueva Ley, la cual, incluso, consagra la responsabilidad personal de los funcionarios por las demoras.

Otra garantía sería *el derecho a la revisión de las actuaciones de la Administración por el superior jerárquico*, que responde a un principio, también general del derecho, del derecho a la segunda instancia. Así como en materia procesal ordinaria hay el derecho de apelación de una decisión judicial de un tribunal interior ante superior, en materia administrativa puede también distinguirse el derecho a la revisión por el superior. Esto sería *el derecho al recurso jerárquico en el campo administrativo*.

Este elenco de derechos, sin embargo, no se han cumplido en la Administración venezolana. La Administración venezolana al contrario, muchas veces ha sido el reino de la irresponsabilidad, el reino de la ineficacia, el reino de los gestores, el reino de los intermediarios, el reino de la irracionalidad en el procedimiento; es decir, todo lo contrario a

esas garantías por la ausencia de una ley general del procedimiento administrativo. Con la nueva Ley, por tanto, hay posibilidades reales hacia el futuro, de que las mencionadas garantías de procedimiento de los administrados frente a la Administración lleguen a ser una realidad.

2. *Garantías de recursos*

El segundo grupo de garantías se refiere a la posibilidad de reclamar contra la Administración, mediante el ejercicio de recursos.

Era necesario así, establecer las vías jurídicas para que el ciudadano pudiera ejercer su derecho a reclamo, y pudiera disentir de la Administración. Para ello, un sistema de recursos debía ser regularizado y establecido como algo regular y superar el que se considerase ilícito el reclamar contra la Administración. Este sistema de recursos establecido ahora con carácter general en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, regulariza los recursos administrativos (recursos de reconsideración, recursos jerárquicos, recursos de revisión) y los recursos judiciales, es decir, la posibilidad de impugnar por la vía contencioso administrativa los actos administrativos por razones de ilegalidad. Debe así superarse la opinión tradicional de que nadie puede ganarle judicialmente al Estado o a la Administración Pública, y de que no vale la pena demandar a la Administración, porque es difícil ganarle en juicio. Esta actitud atávica, proveniente de las dictaduras, sólo puede realmente ser superada, con una justicia democrática, a cargo de jueces independientes y autónomos. Por otra parte, si bien ya se han establecido las vías formales para este tipo de recurso, ahora es necesario también que la actitud del funcionario público cambie la tradicional de considerar que quien ha ido a los tribunales a reclamar contra la Administración, es un enemigo futuro al cual hay que perseguir o al cual hay que ignorar.

3. *Garantías patrimoniales*

Dentro de este sistema de garantías y recursos, por supuesto, debe establecerse la garantía patrimonial. En efecto, la Administración, en su actividad, al incidir en todos los ámbitos de la vida privada, por supuesto, produce daños y perjuicios en muchas oportunidades. Sin embargo, aunque esto sucede, normalmente, nadie repara estos daños. Tradicionalmente tenemos otra gran imagen de nuestra Administración: la

del Estado irresponsable, y de la Administración irresponsable. Lamentablemente, en nuestro país nadie, en el sector público, responde de nada por los perjuicios ocasionados por el mal funcionamiento de los servicios públicos.

Para citar sólo ejemplos que están a la vista de todos: las calles están destrozadas y es frecuente que cualquier ciudadano peatón resulte herido o aun muera, por causa de una alcantarilla mal abierta. Nadie responde de esos daños. Por causa de un hueco abierto en el suelo de un autobús de servicio público, un niño cae al pavimento y muere, y nadie responde del hecho. Un automóvil se cae en una zanja abierta en una avenida y resultan varios heridos y aun muertos, y no pasa nada; un ciudadano es herido por un agente de seguridad cerca de la Residencia Presidencial y tampoco nadie responde. Puede decirse que hemos tenido, tradicionalmente, una ausencia de responsabilidad de la Administración lo cual ha originado una ausencia de responsabilidad del funcionario. Y no hay que olvidar que si en algunos de los ejemplos citados, los daños fueron reparados, ello fue más bien por dádivas o condescendencia de algunos funcionarios, y no porque el particular hubiera reclamado su derecho.

Por otra parte, debe destacarse el problema del tiempo: la Administración no tiene noción del tiempo, ni del costo del tiempo. Por eso no tiene normalmente preocupación por la celeridad en la toma de decisiones. Estas se toman, sin necesidad de que haya ningún juzgamiento sobre la premura. Lamentablemente, la actitud general es que no importa lo que cueste el tiempo que debe o pueda pasar el ciudadano en trámites ante la Administración porque, en definitiva, eso no le interesa al funcionario. La garantía patrimonial que debe establecerse a favor del particular, contribuiría también a acelerar los trámites, porque los daños que se causen por la inacción o demora deberían ser resarcidos por la Administración y los funcionarios responsables, como ahora lo establece la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

III. EL SISTEMA DE INFORMACIÓN

En cuanto al sistema de información, sobre el cual hemos hablado desde hace doce años, debe ser no sólo de carácter descendente sino también de información ascendente, que implique informar al ciudadano y

hacerlo participar en la gestión administrativa, como otra de las formas de acercar al ciudadano al Estado y a su Administración.

Por ejemplo, es necesario establecer todo un sistema de información descendente al público, sobre la Administración y sus servicios. Así, debe destacarse la iniciativa del Instituto Autónomo Nacional de Biblioteca, con la publicación de una serie de guías de información sobre la Administración Pública y sus funcionarios. Esto debería constituir un programa formal de la Administración que abarque, además, información sobre los servicios existentes y los trámites y formularios precisos que se requieren en cada caso. Lamentablemente, es frecuente que el particular no sepa, con precisión, lo que hay que hacer en algún procedimiento administrativo, y esta falta de información, ha dado origen a la intermediación, como norma, en ciertos procedimientos, es decir, a los gestores. Y detrás de los gestores, lamentablemente, la sombra de la corrupción.

Por otra parte, no hay que olvidar que ese secreto de la Administración, hasta cierto punto, le da poder al funcionario, pues él, además de su cómplice, el gestor, es el único que conoce qué hay que hacer. Ese es su ámbito de poder, y psicológicamente, en esa situación él es el que domina el procedimiento, el que sabe a qué taquilla hay que acudir y a cuál no; y a él es a quien debe preguntarse. En definitiva, él es el dueño de la situación. Es muy difícil, a veces, perder posición y que se llegue a la situación de que todo el mundo sepa qué hay que hacer, que nadie tiene que contestar las preguntas, que van a desaparecer los únicos dueños de la verdad del procedimiento. Esta realidad debe tenerse en cuenta cuando se trate, realmente, de superar este problema de las relaciones entre el ciudadano y el funcionario.

En todo caso, es necesario que la Administración se abra, que deje de ser oculta, secreta y del dominio de algunos pocos y que se conozcan todos los procedimientos. Además, en esta necesidad de que se conozcan los trámites, está la posibilidad que se simplifiquen los procedimientos, y se disminuya la discrecionalidad, que conduce a veces, al abuso del poder, e informar a quien se quiere y a no informar debidamente, a quien no se quiere.

Por supuesto, a la apertura de la Administración y a la simplificación de los procedimientos, se opondrán muchos interesados en que continúe el secreto. No hay que olvidar que existen muchos intereses, grupos y gremios que se benefician de ese aspecto oculto y engorroso

de la Administración. No olvidemos que el gestor es el producto de la Administración. Ahora bien, en vez de simplificar el procedimiento, nuestra Administración ha comenzado a regularizar al gestor, pues ahora, en algún caso, otorga hasta una licencia de gestor, como es el caso del Reglamento dictado recientemente por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones. En esta forma, realmente, de hecho se están cerrando las puertas a la relación directa entre el particular y la Administración; ahora, definitivamente, en materia de transporte y comunicaciones, sólo a través de gestores, se podrá actuar y los particulares no podrán, de hecho, acudir directamente ante la Administración a ejercer sus derechos. Entonces, en lugar de simplificar el procedimiento, lo hemos rigidizado, regularizando al intermediario. Ahora, éste, junto con el funcionario, serán los únicos que sabrán qué hay que hacer, lo que conducirá, por supuesto, a factores de corrupción, porque habrá entre el gestor y el funcionario, combinaciones e intereses para que el procedimiento nunca se simplifique. No olvidemos que de lo engorroso y complicado de los procedimientos administrativos se benefician muchos. Por ello, siempre hemos pensado que la mejora de los servicios públicos exige una férrea voluntad de enfrentarse con gremios y grupos de intereses que se benefician de la ineficiencia administrativa y que, por ello, se opondrán a toda mejora en la prestación de aquéllos.

Todo esto, además, plantea el problema del costo y rendimiento de los servicios públicos. Lamentablemente, en Venezuela, no tenemos ninguna noción sobre el costo y rendimiento de los servicios públicos, y he allí, una de las razones del despilfarro y de la mala administración.

Pero el sistema de información no sólo es descendente, sino ascendente para permitir que el particular pueda colaborar con la Administración a través de, por ejemplo, un sistema de quejas y reclamos. Para ello hay que partir del supuesto de que el sistema de información debe ser concebido para la mejora de los servicios públicos.

En todo caso, lo cierto es que muchas de estas ideas que planteábamos a comienzos de la década pasada se han quedado en algunas casetas de información que se ven en algunos Ministerios, que no se usan para nada y que quedaron allí, como monumentos. El sistema debería, al contrario, revitalizarse, y establecerse, realmente, un sistema para que el ciudadano pueda colaborar con la Administración en la información ascendente.

IV. EL SISTEMA DE SEGURIDAD JURÍDICA

Venezuela vive una crisis de seguridad jurídica. El ciudadano está desatendido frente al Estado y se encuentra aplastado por su aparato y actuación. Los mayores poderes que el Estado ha venido adquiriendo en su intervención creciente en la vida económica y social, no se han acompañado de la paralela e indispensable previsión de mayores mecanismos de protección al ciudadano y de control al ejercicio del poder público.

Se hace necesario, para asegurar el Estado Democrático y Social de Derecho, rescatar al ciudadano y dotarlo de adecuadas protecciones frente al Estado. La idea del Estado Democrático y Social de Derecho que tenemos que consolar en Venezuela se centra en el postulado de que la expansión de actividades e intervenciones del Estado, tan generalizada en el mundo contemporáneo, debe estar acompañada del establecimiento de controles a la acción estatal frente al ciudadano. El Estado Democrático y Social de Derecho, no sólo debe estar regulado por normas estables y racionales, sino que debe garantizar que el ciudadano tenga la mayor protección; en esta forma, puede convertirse en el medio para rescatar y proteger al ciudadano, tan aplastado y desasistido por el aparato gubernamental.

Para asegurar esta posición del ciudadano deben realizarse urgentes reformas en nuestro sistema institucional.

1. *La responsabilidad del Estado y sus funcionarios*

El Estado venezolano, hemos dicho, es un Estado irresponsable. A diario se causan daños y perjuicios a los ciudadanos, por culpa derivada de acciones u omisiones del Estado y sus funcionarios, de los cuales nadie responde. A veces se trata de daños causados por el mal funcionamiento de los servicios públicos, o por el deficiente mantenimiento de los mismos. Sin embargo, ¿quién ha respondido de estos hechos? ¿Es acaso aceptable que se causen daños, inclusive a la vida e integridad física de las personas, por acciones u omisiones del Estado, sus funcionarios y agentes, sin que exista nadie que responda por ello?

El Estado Democrático y Social de Derecho debe ser un Estado responsable de los daños causados con intención o negligencia por sus fun-

cionarios, y para ello debe proponerse al Congreso un proyecto de Ley de Régimen Jurídico de la Administración que consagre claramente la responsabilidad administrativa y garantice los medios jurídicos y jurisdiccionales para exigirla.

2. *La democratización de la justicia*

Un Estado de Derecho que reserve la justicia para unos pocos, es un Estado que no garantiza la seguridad jurídica. El Estado Democrático y Social de Derecho debe promover la democratización de la justicia de manera de garantizarle a todos el acceso a la misma. Es necesario crear conciencia de que todos los ciudadanos pueden acudir a los tribunales y encontrar en ellos la debida protección de sus derechos e intereses. Los procesos deben agilizarse y superarse la desesperante lentitud de la justicia, que hoy se manifiesta, desde la Corte Suprema hasta los juzgados de municipio. La reforma judicial que debe proponerse tiene que tener por mira, hacer de la protección tribunalicia, un eficaz medio de que la justicia y el derecho prevalezcan sobre la arbitrariedad.

Por todo ello, es indispensable establecer la carrera judicial para poner fin a la peligrosa tendencia hacia la politización del poder judicial, que se observa en algunos tribunales. En tal sentido, la Ley de Carrera Judicial, dictada en 1980, debe aplicarse sin demoras.

3. *La garantía efectiva de las libertades públicas*

Los ciudadanos, en materia de libertades públicas, están hoy a la merced del Estado. Los derechos y garantías constitucionales son pisoteados a diario y los ciudadanos no encuentran efectivos medios para controlar las arbitrariedades. El Estado Democrático y Social de Derecho debe velar por que los derechos y garantías constitucionales se respeten y por que puedan ser amparados. Deben proponerse al Congreso la sanción de sendos proyectos de la Ley de Amparo y de *habeas corpus*, para garantizar en forma expedita la protección contra las arbitrariedades del Estado frente a las garantías constitucionales, en particular, frente a la libertad personal. No hay que olvidar que, inclusive, los ocho días de detención preventiva previstos actualmente, parecen excesivos. En muy

pocos días puede acabarse con la integridad física y moral y la dignidad de la persona humana, y ésta, por sobre todo, debe protegerse.

4. *La regulación del procedimiento administrativo y la limitación de la discrecionalidad del funcionario*

Hasta hace poco, el ciudadano estaba a la merced de los caprichos del funcionario. No existía un procedimiento administrativo efectivamente regulado; el funcionario, en general, tenía demasiada discrecionalidad en la toma de decisiones, y casi nunca se obtenía del Estado la "oportuna respuesta" que prevé la Constitución. La excesiva regulación de trámites aislados y de permisos y autorizaciones, ha dado origen a esa nueva ciencia propia de la Administración actual que es la "permisología", que sólo pocos funcionarios conocen y dominan. El ciudadano no había tenido medios para reclamar que se decidieran sus solicitudes, y la lentitud y complicación de los trámites, fomenta la corrupción administrativa. Por ello, aparecen los "gestores", muchas veces en combinación con los funcionarios, para lograr decisiones, que si existiesen procedimientos simplificados, no tuviesen ninguna complicación.

El Estado Democrático y Social de Derecho debe garantizar a los ciudadanos unas relaciones claras, abiertas, simplificadas y reguladas con el Estado, para que haya seguridad jurídica en el procedimiento administrativo, garantizándose a los ciudadanos la obtención de una oportuna respuesta a sus peticiones y solicitudes. A tal efecto la sanción de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que, además, responsabiliza a los funcionarios de las demoras innecesarias y de los daños que las arbitrariedades y negligencias, causen a los ciudadanos, había sido una necesidad sentida. Su vigencia a partir de 1982 significará, sin duda, una auténtica revolución en el campo administrativo.

5. *La garantía del conocimiento del orden jurídico*

Un fenómeno preocupante de la desviación jurídica que se observa en el Estado venezolano en los últimos años es que, realmente, no hay un adecuado sistema de publicaciones oficiales de leyes y decretos que garantice un conocimiento preciso del orden jurídico vigente. A la profusión de decretos presidenciales, dictados sin orden ni concierto, particularmente durante el período de 1974-1979, la mayoría

para ser incumplidos por el propio Estado, se agrega la absoluta falta de seriedad en el manejo del sistema de publicaciones oficiales. Si se analizan las *Gacetas Oficiales* de los últimos años, se encontrará que hay Decretos que por su numeración, se presume que se dictaron, pero que no se conoce su contenido y nunca han sido publicados; hay otros anunciados en la *Gaceta Oficial*, que supuestamente debían publicarse en una *Gaceta Extraordinaria*, que nunca se llegaron a publicar; hay otros, en fin, que modifican Decretos dictados anteriormente, pero que el mismo Gobierno carece de precisión sobre su vigencia efectiva. Ha existido en los últimos años un proceso de inflación jurídica que hace que el jurista más acucioso, haya perdido la pista del orden jurídico vigente. Muchos Decretos, además, se sabe que no se cumplen, pero no se derogan. El derecho, muchas veces, ha caído en desuso.

Por otra parte, la publicación de las leyes permite muchos dislates. Se ha conocido que en años anteriores, con frecuencia, entre el lapso de sanción de unas leyes por el Congreso y su publicación en la *Gaceta*, se le introdujeron, irregularmente, reformas. Por otra parte, algunas veces las leyes se publican en una *Gaceta Oficial* de fecha no coincidente con la fecha de su efectiva circulación. Ello provoca que algunas leyes tengan, formalmente vigencia varios días, sin que su texto se conozca públicamente. Estos procederles contribuyen a agravar la inseguridad jurídica reinante.

El Estado Democrático y Social de Derecho debe velar porque el ciudadano tenga un conocimiento exacto del orden jurídico, única garantía para que pueda actuar, con seguridad, en el mundo moderno. Para ello, se debe proponer la reforma de la Ley de Publicaciones Oficiales y debe hacerse de la Imprenta Nacional una empresa editora del Estado, que centralice y comercialice adecuadamente las ediciones oficiales. La efectiva participación de los ciudadanos en el manejo de los asuntos públicos exige que el Estado informe con precisión sobre la vigencia del orden jurídico, lo cual debe ser tarea prioritaria del gobierno. De allí la reforma del sistema de publicaciones oficiales que debe realizarse.

V. CONCLUSIÓN

Todo esto nos conduce a plantear la necesidad de que en la Administración venezolana se restablezca un programa de reforma administrativa, de gran aliento, que hoy no existe, salvo en materia de la

función pública, llevando a cabo la Oficina Central de Personal. Sin embargo, los otros aspectos de la Administración Pública, particularmente los aspectos relativos al funcionamiento de la Administración Pública han sido olvidados, siendo quizás uno de los grandes retos que tiene el Estado venezolano contemporáneo. La recreación de la Comisión de Administración Pública en 1982 sin duda, es un signo positivo en este campo, de la cual debemos esperar buenos resultados en el futuro.

CAPITULO DECIMO

ALGUNOS ANALISIS SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA SU REFORMA

I. INTRODUCCIÓN

El tema que queremos analizar a estas notas es el tema siempre actual, de la Administración Pública Contemporánea en Venezuela y sus problemas; y digo que es un tema siempre actual porque además de ser importante la Administración Pública en cualquier organización política, por supuesto, más importancia tiene en nuestro país, cuando es el instrumento de un Estado tan poderoso como el nuestro, el cual económicamente, puede estar en un nivel similar, comparativamente, teniendo en cuenta la importancia que tiene el sector público en la economía, al de las economías socialistas o estatizadas. El sector público en Venezuela, genera más del 40% del producto territorial bruto y ese solo dato da una idea clara de la importancia de sus instituciones y, por supuesto, de su instrumento: la Administración Pública.

Por otra parte, la Administración Pública ha venido sufriendo en las últimas décadas, de un proceso de expansión considerable, y ha provocado que las instituciones administrativas y la acción del Estado hayan penetrado, materialmente, en todos los ámbitos de la vida económica y de la vida social. Todo lo que se realiza en el país —querámoslo o no— se realiza bajo la sombra del Estado y de su Administración.

Tan importante es la Administración Pública, que es un centro de análisis permanente: normalmente para criticarla y excepcionalmente para plantear sugerencias para su reforma. En todo caso, podría decirse que hay un consenso general respecto al cuadro crítico de la Administración. Así, no es infrecuente oír hablar de ineficiencia como característica de la Administración Pública contemporánea en Venezuela; del excesivo centralismo y burocratismo que produce distorsión del gasto pú-

blico; de la requisitología o permisología expandida que hace que todo esté sometido a permisos, licencias, autorizaciones o registros de parte del Estado; de la excesiva discrecionalidad del funcionario que compromete la acción del particular y que la deja muchas veces indefensa; y por último, de irresponsabilidad que también es otro de los signos de nuestra Administración, porque difícilmente se logra que la Administración responda por los daños y perjuicios que causa.

Pensamos que frente a ese cuadro crítico general se debe exigir un gran esfuerzo nacional para enfrentar estos problemas y para lograr poner, realmente, la Administración al servicio de la colectividad y de la ciudadanía.

Señalábamos que es muy común que se critique a la Administración, pero no es tan común que se planteen fórmulas de solución a sus problemas. Los esfuerzos por mejorar la Administración Pública, por tanto, deben ser celebrados, y es por eso que quisiéramos, en estas notas, analizar algunos documentos recientes de gran importancia que plantean algunas soluciones —partiendo de algunas críticas por supuesto— de la Administración Pública venezolana: en primer lugar, la Carta de Maracaibo (1980), documento que Fedecámaras ha elaborado sobre la situación del país, en el cual se proponen soluciones para nuestra Administración Pública; en segundo lugar, el Programa de Gobierno del Presidente Luis Herrera, presentado al electorado en 1978 y que es el marco de acción de su gobierno para el actual período constitucional en el cual se plantea también el problema de la Administración Pública y de la Reforma Administrativa; y en tercer lugar, el Manifiesto de Porlamar (1981), documento de la Confederación de Trabajadores de Venezuela en el cual se hacen algunas consideraciones sobre la reforma del Estado, como Estado Democrático Social.

Por supuesto, plantear estos aspectos requiere, siempre, partir de los antecedentes de los estudios de la Administración Pública en Venezuela. En efecto, no hay que olvidar que en el año 1958 se iniciaron estos estudios en forma sistemática en nuestro país, con la creación de la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República, organismo que no sólo guió los estudios sobre la Reforma Administrativa, sino que fue un centro generador de pensamiento administrativo en Venezuela, como no lo ha sido ningún otro centro gubernamental o privado del país. Esta institución elaboró el Plan de Reforma Administrativa que se presentó al Gobierno Nacional en el año 1972, parcialmente ejecutado en 1976.

En una forma realmente insensata, sin embargo, fue eliminada la Comisión de Administración Pública en el momento en que se aprobaba, en ese año 1976, la Ley Orgánica de la Administración Central, y solo ha sido en 1982 cuando se ha reestablecido formalmente.

En todo caso, en aquel documento se analizaba la Administración Pública bajo dos ángulos: por una parte el ángulo estructural y por la otra el ángulo funcional, del funcionamiento de la Administración, el cual realmente, en la actualidad, es el más importante. En efecto, al ciudadano, al particular que entra en relación con la Administración, poco le importa el número de Ministerios o cómo están organizados y cuáles son sus direcciones y sus oficinas, lo que realmente le importa es cómo funciona la Administración, si es eficiente o no, y si por ejemplo, en materia de servicio público, se prestan o no en forma eficiente. Sin embargo, el mayor énfasis que se puso en el Plan de Reforma de 1972, fue sobre los aspectos estructural-organizacionales de la Administración, los cuales realmente eran importantes en ese momento, porque una Reforma Administrativa en Venezuela, desde el punto de vista de la estructura de la Administración, no se había realizado nunca con anterioridad.

Las transformaciones ministeriales habían sido el producto de circunstancias, y las creaciones de entes descentralizados, lo mismo. Así, la Administración en el año 1970 tenía la misma estructura de la Administración de los años treinta, y, por supuesto, el país era absolutamente otro y obligaba a replantearse la estructura administrativa.

Ahora bien, si se analizan ahora los dos primeros documentos mencionados, "La Carta de Maracaibo", por una parte y el "Programa de Gobierno" del Presidente Herrera, por la otra, se encuentra que se plantean, con cierto énfasis, ambos aspectos sobre la reforma administrativa: podría decirse que la "Carta de Maracaibo" hace mayor énfasis en la parte estructural en tanto que el Programa de Gobierno del Presidente Herrera hace mayor énfasis en la parte funcional. El "Manifiesto de Porlamar", luego de un diagnóstico de la situación económico-social de Venezuela, plantea algunas propuestas muy generales sobre la reforma de Estado y la Administración Pública. Queremos, en las líneas que siguen analizar estos documentos, ver qué es lo que plantean y qué se ha hecho o se puede hacer.

II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA CARTA DE MARACAIBO (1980)

“La Carta de Maracaibo”, básicamente, contiene un análisis de la organización de la Administración y las propuestas que plantea sobre la reforma estructural de la misma. Sin embargo, en este aspecto, relativo a la Administración Pública estimamos que, realmente, este documento no es afortunado. En efecto, plantea, problemas de organización que ya están bastante superados; ignora un poco qué se ha hecho en Venezuela en materia de Reforma Estructural; es un documento, además, confuso, y que copia esquemas organizacionales que son de difícil aplicación en Venezuela. “La Carta de Maracaibo”, en efecto, critica la organización del Poder Ejecutivo y además, formula unas propuestas de reforma.

En las críticas no plantea mayores innovaciones, y se limita a replantear, en términos generales, la ineficiencia administrativa; sobre lo cual hay un consenso en el país. En este aspecto del diagnóstico no habría mayores observaciones que hacer. Siempre hemos pensado que en Venezuela somos grandes diagnosticadores, y conocedores de la realidad, pero no siempre sabemos qué es lo que hay que hacer para mejorarla o transformarla, y mucho menos sabemos cómo hacerlo.

1. *La crítica a la organización del Poder Ejecutivo*

Ahora bien, en cuanto a la crítica a la organización del Poder Ejecutivo, este documento habla de que en la estructura del Poder Ejecutivo hay “responsabilidades cruzadas y paralelas”, que hay “contradicciones internas” y esto, dice, “impide una delegación ordenada” del Presidente hacia los Ministros y al contrario dice, compromete al Presidente a decidir sobre ciertos temas que podría delegar y que, por tanto, podría aprovechar ese tiempo en otras actividades.

Sin embargo, este no es un problema estructural, es un problema de funcionamiento; no es un problema de organización del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, el documento plantea, como crítica, la “proliferación de Ministerios” e insiste en que hay una “asignación cruzada y paralela de responsabilidades”, y como consecuencia, señala que hay una

“contradicción en la formulación de política”. Señala además, que existe un ineficiente y excesivo proceso de “concertación interministerial”.

Ahora bien, realmente este diagnóstico pudo ser muy bueno en el año 1970, pero no es un diagnóstico que se ajusta, desde el punto de vista de la organización y la estructura administrativa, a la realidad de 1980. Pensamos que está partiendo de supuestos falsos, pues ignora todo el proceso de Reforma Administrativa que se diseñó desde 1969 a 1973

El problema de la Administración Pública, en efecto, no es el número de Ministros ni de Ministerios; el problema de la Administración es más bien, la organización *sectorial* de los Ministerios. Hasta el año 1976 podría decirse que no había una organización *sectorial* de esos Despachos y por tanto, que si existía eso que plantea de las responsabilidades cruzadas y paralelas, pues no estaban claramente definidos los “sectores de actividad pública”, ni había clara definición de las responsabilidades ministeriales en relación a esos sectores. Sin embargo, después de la Reforma de 1976, insisto, ninguna de estas apreciaciones de diagnóstico, realmente tienen hoy validez y vigencia.

2. *Las propuestas de reforma*

En todo caso, como consecuencia de esas críticas, “La Carta de Maracaibo” plantea unas propuestas de reforma: señala, en efecto, que hay que demarcar “Ministerios Cúpulas”, y utiliza la expresión, en el sentido de Ministerios cabeza, por sobre otros Ministerios, que sólo deben administrar el proceso productivo. Con ello se busca distinguir entre un Ministerio generador de políticas multisectoriales y varios Ministerios ejecutores de esas políticas. En base a ello, el documento plantea una reestructuración del Poder Ejecutivo que, en nuestro criterio, realmente es un disparate. Señala que hay que amalgamar responsabilidades dispersas y reducir a siete (7) el número de carteras ministeriales. Lamentablemente, si uno analiza detenidamente el documento, evidencia que en él no se hace otra cosa que una reproducción, mal hecha, de la propuesta de Reforma del Gobierno Federal americano de 1971, que presentó el Presidente Nixon al Congreso y que no fue acogido por éste, publicado en español, en el libro *La Nueva Administración Federal. El Proyecto de Reforma Nixon*, ENAP, Madrid, 1973.

En efecto, entre otras propuestas formula una que consiste en crear un Ministerio para los Recursos Humanos, que abarcaría los Despachos de Educación, Sanidad y Asistencia Social y de la Juventud y del Trabajo. En Venezuela, esto es imposible, administrativamente hablando. Nuestro centralismo, confrontado a la descentralización del Estado en Norteamérica, y la concentración de poderes y facultades en los Despachos Ministeriales, imposibilita la concentración de todas esas actividades, tan diversas, en un solo Ministerio.

Ahora bien, la idea de Ministros Cúpulas, por encima de otros Ministros, está en la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976, con los llamados Gabinetes Sectoriales, que fue una propuesta que se elaboró en 1972. En el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, en efecto, se estableció que para descargar de trabajo de Consejo de Ministros, debían crearse una serie de Gabinetes Sectoriales, de Miniconsejos de Ministros, en las áreas de desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo físico y defensa y seguridad, lo cual, acogido por la Ley Orgánica de 1976 dio origen, en mayo de 1979, al establecimiento de cinco Gabinetes Sectoriales para las áreas de defensa, seguridad y política; de gestión económica, de gestión social; de gestión cultural y de desarrollo físico y ordenación del territorio.

En esta forma, la idea que se trata de expresar con los “Ministros Cúpulas” sobre otros Ministerios, se regula, en realidad, en esta reforma del Consejo de Ministros. Sin embargo, desde el punto de vista estructural, el problema de que funcionen o no estos gabinetes sectoriales, ya no es un problema de organización sino un problema de funcionamiento de la Administración; de gobierno pero no de organización.

Lamentablemente, por tanto, un documento que podía haber sido muy importante en materia de Administración Pública, ya que tiene gran importancia en materia económica y política, sin embargo no lo es, porque lo que plantea en materia de Administración Pública no tiene ninguna validez ni aplicabilidad.

III. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PROGRAMA DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE LUIS HERRERA

1. *Los enfoques del programa*

Otro documento que queríamos comentar en materia de Administración Pública, es el Programa de Gobierno del Presidente Luis He-

rretera, 1979-1984, presentado al electorado en 1978. En efecto, estimamos que el momento es oportuno para revisar dicho Programa, pues ya vamos hacia el final del período constitucional, y vale la pena recordar un poco, qué decía el Programa de Gobierno en una materia concreta como esta de Administración Pública, y ver si está en aplicación y ejecución, a los efectos de poder provocar, por quienes tengan que hacerlo, el requerimiento de que se aplique.

El Programa de Gobierno del Presidente Herrera dedica dos capítulos al problema de la Administración Pública y en una forma bastante detallada: en uno habla de los cambios que deben introducirse en el Estado para hacer del Estado un Estado promotor, y en otro se plantean los problemas del funcionamiento de la Administración Pública, en particular. Analizaremos separadamente estos planteamientos.

2. *Los cambios político-administrativos para lograr el Estado Promotor*

En primer lugar, en este documento se plantean una serie de cambios a introducir en el Estado para que éste pueda actuar como un Estado Promotor, desde el punto de vista administrativo. Se planteaban así, varios cambios que son, sin duda, requerimientos de la actual Administración venezolana, y que se refieren a la desconcentración del Poder Presidencial, la reordenación de la administración descentralizada, a la desconcentración y descentralización del Poder Nacional hacia las Regiones; a la responsabilidad efectiva del Estado; a la regulación del procedimiento administrativo y al control de la eficacia de la gestión gubernamental. Veamos algunos de estos aspectos.

A. *La desconcentración del Poder Presidencial*

El primero de los aspectos a los cuales se hace mención es "La desconcentración del Poder Presidencial". Después de una Presidencia imperial como la tuvimos en el período pasado de gobierno, se hacía necesario plantear la necesidad de desconcentrar el poder del Presidente, precisamente para que los Ministros pudieran adquirir la jerarquía que habían perdido. Por eso, se dice que la desconcentración del Poder Presidencial busca fortalecer el Gobierno Ministerial. Sin duda, esta es

una medida fundamental y no tenemos duda en que esto se ha hecho en lo que va del período de gobierno. Los Ministros han recibido mayor poder, mayor delegación, ha habido un mayor Gobierno Ministerial, como lo dice el Programa de Gobierno; pero creemos que esto ha sucedido acompañado de una gran falla, y es que en vez de un gobierno, hemos creado 17 gobiernos, porque cada Ministro gobierna, pero perdiéndose la coherencia global del Gobierno. Hace falta, paralelamente al fortalecimiento del poder ministerial y a la delegación del poder del Presidente, establecer un mecanismo institucional que le dé coherencia administrativa al gobierno, y eso está previsto en la Ley Orgánica de la Administración Central. Ese mecanismo institucional no es otro que el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia. Este Despacho fue creado y es también parte del proyecto de Reforma del año 1972, precisamente para darle integración al Gobierno frente a Ministros que debían recibir mayor poder decisor. Estimamos que estamos corriendo el riesgo de desarticular al gobierno y de ir —insistimos— hacia diecisiete (17) gobiernos, porque el Ministerio de la Secretaría no ha funcionado hasta ahora, como ese Ministro integrador de la acción administrativa del gobierno. Por ello es que a alguien se le ha ocurrido pensar en la figura del Primer Ministro, lo cual no es procedente en nuestro país.

B. *La reordenación de la Administración Descentralizada*

El segundo aspecto que se plantea en el Programa de Gobierno del Presidente Herrera en materia de Administración Pública, es la reordenación de la Administración descentralizada y, sin duda, este es otro de los aspectos centrales de nuestra administración contemporánea. “La Carta de Maracaibo” sólo, de pasada, hace referencia al problema de las empresas del Estado, pero no se plantea en su globalidad, el problema de la Administración descentralizada. Es este el aspecto más importante de la Administración venezolana, pues en la actualidad, más del setenta y cinco por ciento (75%) del gasto público consolidado se eroga a través de los entes descentralizados, de manera que sólo un 25% del gasto público se eroga a través de lo que se llama el gobierno central donde se incluyen, además del Gobierno Nacional, los Gobiernos Estadales y Municipales. Por ello, la administración descentralizada es, en definitiva, porcentualmente, “la Administración”. Por eso, una reordenación de la Administración Descentralizada es esencial.

Ahora bien, en gran medida, esta reordenación que planteaba el Programa de Gobierno del Presidente Herrera, no se ha hecho, entre otros factores, porque falta un instrumento legal fundamental, la Ley Orgánica de la Administración Descentralizada. Y no es que las leyes lo solucionen todo, pero las leyes son importantes en esta materia.

Se hace indispensable, en esta forma, que se sancione la Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, cuyo proyecto se presentó al Congreso, en el mismo momento en que se presentó el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Central, proyecto que fue elaborado, también, con motivo del Plan de Reforma Administrativo de 1972. Entre otros aspectos, por ejemplo, allí se plantean, y lo dice el Programa de Gobierno, la necesidad de estructurar patrimonios autónomos o servicios autónomos sin personalidad jurídica, para frenar un poco la carrera desenfrenada hacia la descentralización. Estos servicios autónomos no descentralizados, no requieren de personalidad jurídica y todo el aparato burocrático que implica la personalidad jurídica propia, pues para las funciones que deben cumplir, es suficiente la autonomía patrimonial. Esto se puede lograr a través de esa figura, ya incorporada en la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario. El Servicio Nacional de Salud, por ejemplo, que se ha venido planificando y programando desde hace algunos años, tiende a ser estructurado como un servicio sin personalidad jurídica, como un patrimonio autónomo, para evitar la proliferación de entes descentralizados en el sector salud. Por tanto, estimamos que todavía está por hacerse la reordenación de la Administración descentralizada.

C. *La descentralización y desconcentración del Poder Nacional hacia las regiones*

El tercer punto que plantea el Programa de Gobierno del Presidente Herrera se refiere a la descentralización y a la desconcentración del Poder Nacional hacia las Regiones, aspecto también esencial en nuestra Administración actual.

En efecto, nuestro Estado y la Administración, sin la menor duda, están configurados como entidades centralizadas. El centralismo está ahogando a este país y si alguien lo puede sentir mejor, son los que viven en la Provincia. Hemos planteado que, institucionalmente, la Provincia no existe siendo los Estados, en general, cascarones institucionales

vacíos de competencia, que sólo reciben “mendrugos” del Poder Nacional los cuales, inclusive, ahora, están hasta cuestionados y regateados con la Ley Orgánica de Coordinación del Situado Constitucional con los planes desarrollados por el Poder Nacional.

Es imprescindible acometer la Reforma de los entes locales, Estadales y Municipales, así como el proceso de regionalización. Pero es claro que el Poder Nacional no lo va a hacer solo; es más, solo nunca lo va a hacer. Es muy difícil desprenderse del poder que se tiene, en cualquier nivel especial y, por supuesto, mucho más a nivel central. Ese poder hay que ganárselo y sólo pueden ganárselo las Instituciones Regionales; de allí el esfuerzo que vienen haciendo algunos Estados por reafirmar y reforzar las estructuras estadales como mecanismos para poder exigir, políticamente, al poder central. La reforma constitucional y legal de los Estados Yaracuy y Aragua, son signos de que hay voluntad en algunas entidades, de reafirmarse institucionalmente para poder exigir. De resto, nunca llegará sin más, la acción del poder central.

Lamentablemente, en el Poder Nacional ha habido muy poco interés en las reformas que se vienen realizando en los Estados. En las dos experiencias del Estado Yaracuy y del Estado Aragua, el Poder Nacional no ha tenido ningún interés. Pensamos que sólo en la medida en que los Estados, por sí mismos, comiencen a reafirmarse y a exigir competencias, podría lograrse del Poder Nacional algún interés, al menos para que se preocupen sobre lo que están haciendo, en los Estados, sus Asambleas Legislativas y sus entidades gubernamentales.

El otro aspecto de la descentralización y desconcentración del Poder Nacional toca el ámbito local, al ámbito del Municipio. Hemos tenido ocasión de ver el problema municipal bajo muchos ángulos, y creo que podemos convenir en que la Administración Municipal es el más claro ejemplo de ineficiencia, de politiquería y de arbitrariedad que tiene la Administración venezolana. Podría decirse que es el reino de la arbitrariedad, porque las cosas allí se deciden, en general, no porque sean buenas o malas, sino porque se tienen o no los acuerdos necesarios o porque se lograron esos acuerdos para decidirlos. Lamentablemente, en lugar de corregir esta situación, se dictó una Ley, que es la Ley Orgánica del Régimen Municipal en 1978, que lo que hace es confundir aún más el régimen municipal y hacerlo peor de lo que estaba. Fuimos particularmente críticos de esa Ley, por eso no tenemos problema en volver a hacer el mismo planteamiento. La Ley, lamentablemente, “petare-

ñizó" los Municipios del país, pretendió aplicar a todos los Municipios del país una Ley hecha para un Concejo Municipal con características muy peculiares como lo es el del Distrito Sucre del Estado Miranda. Pero, ¿cómo aplicar esa Ley a las decenas de Municipios que tiene el país, que no tienen ni la sombra de los problemas de Petare? Estimamos que es imposible aplicar esa Ley a cualquier Municipio no urbano de cualquiera de los Estados de la República, pues se trata de una Ley muy complicada y casi policial.

La Ley, por otra parte, llegó al extremo de establecer la irresponsabilidad de los Concejales, es decir, la irresponsabilidad del Administrador Público. ¿Cómo puede haber una administración racional y eficiente si ésta es irresponsable? Afortunadamente, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 1980, declaró la nulidad del Art. 51 de la Ley de Régimen Municipal que establecía esta irresponsabilidad de los Concejales.

En todo caso, la Reforma Municipal está todavía por hacerse, a pesar de esa Ley Orgánica de Régimen Municipal y allí también hay que hacer un enorme esfuerzo, que no sólo lo tiene que hacer el Poder Nacional a través de sus instrumentos, sino los Estados. He allí un campo del cual las Asambleas Legislativas de los Estados tendrían de qué ocuparse, muy importante. Entre otros aspectos, no hay que olvidar que dentro de los próximos años, obligatoriamente, las Asambleas Legislativas tendrán que dictar una Ley de División Político-Territorial en cada uno de los Estados y una Ley de Régimen Municipal. No hay que olvidar que territorialmente hablando, cambiará la faz de los Municipios: ni todos los Distritos actuales van a ser Municipios ni todos los Municipios actuales seguirán siendo Municipios. Se impone, por tanto, cambiar todo. Sin embargo, ¿cuál Asamblea Legislativa y cuál Gobernación de Estado ha estado ocupándose de la Reforma Municipal? ¿Dónde están los estudios de ordenación territorial para ver cuáles van a ser los Municipios que van a quedar y cuáles van a ser los Distritos que van a adquirir categoría de Municipio o no? Solo esto se ha hecho en 1982 en el Estado Zulia. Se trata, aquí, de la necesidad de un estudio geográfico, físico, económico, poblacional para poder determinar qué es lo que va a pasar y eso lo tienen que hacer las autoridades estatales. Sin embargo, excepción hecha de la Asamblea Legislativa del Estado Zulia no conocemos ninguna otra entidad estatal que se haya ocupado de estos aspectos, ni de ninguna autoridad nacio-

nal que se esté ocupando de promover estos estudios a nivel de los Estados, ni siquiera de hacerlos directamente. Parecería que el Ministerio de Relaciones Interiores, organismo competente en relación a la división político territorial, sólo se ocupa de centralizar en lugar de descentralizar. El Programa de Gobierno del Presidente Herrera, en todo caso, en estos aspectos todavía está por ser ejecutado.

D. *La responsabilidad efectiva del Estado*

Otro punto del Programa de Gobierno del Presidente Herrera sobre la Administración Pública, se refiere a la responsabilidad efectiva del Estado y este es un planteamiento de la más grande importancia. En efecto, nosotros hemos tenido tradicionalmente, un Estado irresponsable. La Administración, aquí, no responde, nunca ha respondido de nada: por supuesto, no responde del pago de intereses cuando le adeuda durante meses y años a contratistas, pero si estos adeudan el Impuesto sobre la Renta, si se le cobran intereses; y tampoco responde por los daños y perjuicios que causa a diario a los ciudadanos. Y si no tenemos un Estado responsable puede decirse que no tenemos tampoco un Estado de Derecho. Es más, no hay que olvidar que el Estado de Derecho surge cuando el Estado se hace responsable. Antes, en la monarquía absoluta, el Rey no podía hacer daño y como tal no había responsabilidad del Estado. Cuando el Estado surge como un Estado de Derecho, es porque el Estado se hace responsable. Por ello, mientras no podamos exigirle responsabilidad al Estado, seguiremos en un Estado que es de Derecho, a medias. Por eso siempre hemos pensado que la legalidad no es el único principio del Estado de Derecho; ni la legalidad ni la jurisdicción sino más bien la justiciabilidad, es decir, la posibilidad de que los jueces realmente controlen al Estado y le exijan responsabilidad.

E. *La regulación del procedimiento administrativo*

Otro punto de enorme importancia que se plantea en el Programa de Gobierno, es el de la regulación del procedimiento administrativo y la limitación de la discrecionalidad del funcionario público. Sin duda, en el funcionamiento de la Administración este es de los problemas de mayor importancia. Hemos estado invadidos progresivamente, a través

de leyes, de la más diversa índole de requisitos administrativos. Por eso hablaba al inicio de la requisitología, como uno de los males administrativos de Venezuela. La cantidad de requisitos que se exigen para cualquier actividad, ha dado origen, sarcásticamente, a esa nueva ciencia que es la "permisología", que debe conocerse y estudiarse para poder entrar en relación con la Administración Pública. En general, todo está sometido a autorizaciones, registros, permisos, licencias y concesiones de parte del Estado, lo que complican, por supuesto, enormemente la relación con el Estado y colocan cada vez en mayor indefensión los derechos del particular.

La discrecionalidad del funcionario además, todavía aplasta aún más al particular. El funcionario decide o no decide, y esto último, muchas veces por miedo a decidir, y el particular no tiene a dónde ir, pues no tiene decisión de la Administración. A pesar de que la Constitución exige que debe haber oportuna respuesta respecto de toda petición (art. 67), es frecuente que la Administración no conteste, colocando los particulares, en general, en situación de indefensión. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en vigencia desde 1982, viene a ser así, cumplimiento de otra parte de dicho Programa.

Toda esa complejidad de la requisitología y permisología han hecho de la Administración el reino de los gestores. Tenemos gestores para todo, que ofrecen sus servicios a los ciudadanos para evitarle colas y molestias, y actuar en su representación ante la Administración. La Administración, por tanto, no dudamos en afirmarlo, es el reino de la gestoría. ¿A quién se le habrá ocurrido alguna vez ir a una aduana marítima o aérea, personalmente, a sacar un bulto? Esa es una tarea imposible. Este aspecto es importante, mucho más que las cuestiones organizacionales y de estructura, porque aquí está precisamente el gran estímulo para la corrupción, porque si todo depende del funcionario y de su discrecionalidad, del tiempo que se tome, o de su demora. ¿Quién puede negar que muchas veces no existe una gran combinación entre el funcionario y los gestores? La complicación administrativa se convierte, así, en un negocio común: mientras más complicada sea la Administración, habrá más gestores; éstos solucionan los problemas y hace participar al funcionario en sus ganancias.

La proliferación de gestores se reduciría, en todo caso, simplificando trámites y asegurando un claro acceso e información al ciudadano en la relación a la Administración. La aplicación efectiva de la Ley

Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1982, sin duda, puede contribuir a solucionar este problema. Sin embargo, el Poder Ejecutivo, en lugar de solucionar los problemas, los complica, por ejemplo, regularizando los gestores. En el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, así, se dictó un Reglamento de gestores estableciéndose una nueva licencia: la Licencia de Gestor.

Por otra parte, esta discrecionalidad de los funcionarios, plantea problemas de abuso de poder, es decir, de la indefensión frente a la administración derivada, en muchos casos, de esta complicidad y complicación administrativa.

F. *El control de la eficacia de la gestión gubernamental*

Por último, el Programa de Gobierno del Presidente Herrera, hablaba del control de la eficacia de la gestión gubernamental y de la lucha contra la corrupción. Lamentablemente, aún no mejora la eficacia del gobierno y la corrupción en ciertas áreas, llega a niveles realmente alarmantes, sobre todo a niveles muy bajos de la Administración, muchas veces alentada por lo complicado de los procesos administrativos.

Todos estos aspectos los planteaba el Presidente Herrera en el capítulo de su Programa de Gobierno, referido a los cambios que hay que introducir al Estado para hacer del Estado un Estado promotor. Sin duda, esos cambios, en su gran mayoría, están por introducirse y es importante reclamar que se introduzcan.

3. *El funcionamiento de la Administración Pública*

En otro capítulo de su Programa de Gobierno, 1979-1984, el Presidente Herrera plantea directamente el problema del funcionamiento de la Administración Pública, señalando que aprobada en 1976 una Ley Orgánica de la Administración Central que estableció una reforma estructural, era más importante ir hacia la reforma del funcionamiento de la Administración, que volver a replantearse la organización administrativa. Ello no obsta para que, en todo caso, haga algunos planteamientos en materia de organización para mejorar el funcionamiento de esta.

A. *La organización para mejorar el funcionamiento administrativo*

a. *El reforzamiento de los organismos de apoyo de la Presidencia*

El primer aspecto que señala es el de reforzar los organismos de apoyo del Presidente de la República, es decir, aquellos organismos de apoyo no sectoriales, particularmente, las Oficinas Centrales: Cordiplan, la Oficina Central de Personal, la Oficina Central de Presupuesto y la Oficina Central de Estadísticas e Informática. Progresivamente esto se ha realizado: la Oficina Central de Estadística e Informática ha recibido un enorme apoyo en su estructuración, de manera que pudo asumir el XI Censo Nacional. La Oficina Central de Personal, después del descalabro que había sufrido ésta durante el período de gobierno anterior, ha recibido un apoyo importante para volver a plantear las bases de la Carrera Administrativa, que había sido realmente desmantelada. La Oficina Central de Presupuesto aún no se ha estructurado adecuadamente, pues, todavía sigue dependiendo del Ministerio de Hacienda. Pensamos que uno de los elementos centrales en este campo que está todavía por rehacerse, es reforzar esta Oficina, vincularla más a la planificación y desligarla más del inmediatismo de la gestión financiera del Ministerio de Hacienda.

b. *La formalización de los Gabinetes Sectoriales*

Otro planteamiento que hacía el Presidente Herrera se refería al ya mencionado de la formalización de los Gabinetes Sectoriales. Como señalábamos antes, esta había sido una propuesta formulada en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Nacional* de 1972, que recogió la Ley Orgánica de la Administración Central en 1976 y que, en mayo de 1979, dio origen a la creación de los cinco (5) Gabinetes Sectoriales señalados, que debían tener por misión descargar de trabajo al Consejo de Ministros, para aquellas áreas sectoriales. Se buscaba con esto, que la decisión política respectiva, materialmente, se tomara en estos Gabinetes Sectoriales, que debía presidir el Presidente de la República y que así, los asuntos allí tratados, no tuviesen que ir al Consejo de Ministros. Se buscaba, además, reducir el Consejo de Ministros sólo para

aquellos casos que obligatoriamente, por la Constitución o la Ley, tenían que ir al Gabinete completo.

c. *El papel de los Ministros*

El otro aspecto señalado en el Programa de Gobierno en materia de organización, es también el ya mencionado del papel de los Ministros, de manera de lograr que éstos sean la máxima autoridad en su campo. Decía el Programa de Gobierno: "...gozarán de autonomía y delegación y gozarán de mecanismos de control de los entes descentralizados que deben estar bajo la dirección de cada Ministro". Se trataba de revalorizar la figura del Ministro. Insistimos, esto se ha hecho, y pensamos que los Ministros tienen actualmente el más amplio poder de decisión, pero falta el elemento señalado que le dé coherencia e integración necesaria al Gabinete, a través del funcionario adecuado para eso previsto en la Ley Orgánica de la Administración Central, que es el Ministro de la Secretaría, como órgano auxiliar directo del Presidente.

d. *La organización de la adscripción de los entes descentralizados*

Sin duda, una reforma administrativa resultaría incompleta si no abarcara la reforma de la Administración Descentralizada, y su control político por los Ministerios. Con razón, por ello, en el Programa de Gobierno del Presidente Herrera se habla de la adscripción y control por los Ministros sobre los entes descentralizados como el "único medio para garantizar la integración, conducción y racionalización de la gestión administrativa del Estado". Sin embargo, no sólo la ausencia de una Ley de la Administración Descentralizada ha limitado la posibilidad de este efectivo control, sino que el excesivo poder de algunos entes descentralizados, provoca que hayan escapado del control ministerial.

El Programa de Gobierno plantea, también, siguiendo la orientación del *Informe sobre la Reforma Administrativa* de 1972, la necesidad de agrupar a las empresas del Estado en empresas *holding* por sectores, correspondiendo el control de gestión a los Ministros. Sin embargo, nada de esto se ha logrado, y el proyecto elaborado para la constitución del *holding* eléctrico nacional, se ha visto entorpecido por las

incoherencias del gobierno derivadas de la diversa posición de los Ministros.

e. *Los cambios en las funciones de asesoría de alto nivel*

Por otra parte, planteaba el Programa de Gobierno del Presidente Herrera una serie de cambios en las funciones de asesoría de alto nivel del Poder Ejecutivo.

Allí se decía que se pondría en funcionamiento una Oficina Presidencial para la Reforma Administrativa, lo cual no se ha hecho, lamentablemente. El papel de esta Oficina lo cumplió la Comisión de Administración Pública hasta el año 1976, en que fue desmantelada y liquidada totalmente por el gobierno pasado. Se trataría de buscar restablecer un organismo que se ocupe de pensar en los problemas administrativos. ¿Cómo se puede ejecutar toda esta parte del Programa de Gobierno, si no hay ninguna unidad organizativa a nivel nacional, estudiando estos problemas en concreto? Estos son problemas muy complejos, que requieren de una organización especializada de alto nivel, con gran apoyo político, que pueda ocuparse y asumirlos. Esta Oficina Presidencial de la Reforma Administrativa, lamentablemente, no se ha establecido, ni hay, que conozcamos, ningún proyecto para establecerla. En todo caso, difícilmente, sin una unidad de este tipo, podrán ejecutarse estas Reformas Administrativas que se planteaban en el Programa de Gobierno. Ha sido solo en 1982 que se ha restablecido la Comisión de Administración Pública, pero con poderes efectivos menores a los que tuvo hasta 1974.

Por otra parte, se plantea la necesidad de crear —y éstas, materialmente, son las dos únicas propuestas de creación de nuevos organismos que trae el Programa de Gobierno—, una Unidad Central de Control Administrativo. En efecto, decía el documento: "...Una especie de Contraloría Interna de la Administración Pública con funciones distintas a la Contraloría General de la República y que tuviese a su cargo un control integrado de gestión".

Si el problema es un problema de eficiencia, de eficacia del funcionamiento de la Administración Pública, es esencial el problema de control de gestión. Esta unidad debía estar en el Ministerio de Hacienda, pero no se ha creado, ni hay tampoco ningún proyecto concreto,

que conozcamos, de creación de una unidad de este tipo en dicho Ministerio.

Por último, en cuanto a estos organismos de asesoría de alto nivel, el Programa de Gobierno planteaba la eliminación de las funciones de coordinación operativa, cuya proliferación había debilitado las tareas de planificación. La reorganización de la Administración Central, en efecto, permite prever que la coordinación debe hacerse en los organismos ministeriales e interministeriales, revalorizando las funciones de planificación a cargo de Cordiplan.

B. *Estrategias para mejorar la gestión de la Administración Pública*

Desde el punto de vista de la gestión administrativa el Programa de Gobierno trae un capítulo especial sobre estrategia para mejorar la gestión de la Administración Pública, partiendo del supuesto de que la Administración Pública y el problema de la Administración no es sólo un problema de reforma de estructuras sino de mayor eficacia en su conducción. Por eso se señala expresamente, respecto de la gestión, que se pondría especial énfasis en el mejor funcionamiento de los servicios públicos.

Como elementos estratégicos para mejorar la gestión administrativa, se formularon cuatro planteamientos: simplificación de la actividad administrativa; desconcentración y descentralización; perfeccionamiento de los funcionarios públicos; y establecimiento de técnicas gerenciales en la gestión. Veamos esto separadamente.

a. *Simplificación de las actividades administrativas*

En cuanto a la simplificación de las actividades administrativas, ésta se plantea en dos direcciones.

Por una parte, la privatización de las actividades que se estiman podrían pasarse al sector privado. Nuestro Estado, durante cincuenta años, desde que se creó la primera empresa pública en Venezuela (el Banco Obrero en el año 1928), empezó a desarrollar todo tipo de ac-

tividades. Así, además de un gran Estado Industrial fue un Estado de servicios y productor de innumerable cantidad de bienes. Con los procesos de nacionalización de sectores económicos claves, resulta claro que el Estado tiene suficientes problemas que asumir y de las cuales debe ocuparse, para agotar la gestión administrativa en actividades que bien podían ser desarrolladas por el sector privado. Ha habido, en este sentido, algunos anuncios intermitentes en los medios de comunicación, pero aún sin precisión. Parecería, sin embargo, que la privatización se produciría en las empresas filiales de ciertos entes financieros, como la Corporación Venezolana de Fomento.

Pero además, en el aspecto de la simplificación de la actividad administrativa, el Programa de Gobierno, señala como otra de las estrategias, la simplificación de las relaciones de los particulares con el Estado. Dice así, dicho documento, que ello se logrará "a través de la clarificación del intrincado y complejo aparato legal que lo que hace es producir complicaciones y demoras".

Lamentablemente este proceso de relación con la Administración sigue igual de complicado e intrincado e igual de lento. Parecería necesario realizar estudios de carácter administrativo que lleven a cabo la aplicación de criterios propios de las ciencias de la administración para simplificar estos procedimientos.

Sólo con una simplificación efectiva de los procedimientos administrativos es que se podrá asegurar a los ciudadanos un confiado acceso a la Administración, y la reducción del papel de los gestores.

b. *La descentralización y desconcentración de las actividades administrativas*

Otro aspecto de estrategia para mejorar la eficiencia administrativa que plantea el Programa de Gobierno, se refiere a la ya mencionada descentralización y desconcentración de actividades administrativas para agilizar la Administración Pública. No puede ser que todavía, problemas que conciernen exclusivamente a una comunidad, a un Estado o a una Región tengan que resolverse en la capital. Parecería necesario, no sólo la descentralización y desconcentración hacia los Estados y Municipios, sino una efectiva delegación hacia las entidades regionales y estatales del Poder Nacional, de manera que los problemas que conciernen a agen-

cias nacionales en los Estados sean resueltas a nivel de Estado y no que se siga con la necesidad de acudir al centro, para resolver problemas que podrían perfectamente resolverse a nivel local, estatal o regional.

c. El perfeccionamiento del funcionariado

Otro aspecto que plantea el Programa de Gobierno en relación a la estrategia de mejoramiento de la gestión, se refiere al perfeccionamiento de los funcionarios públicos. Debe señalarse que en este campo se ha desarrollado una tarea muy importante en los últimos años. La Ley de Carrera Administrativa ha cumplido doce años de vigencia. Cuando fue dictada en 1970, planteábamos que serían necesarios 10 ó 15 años de aplicación sucesiva y constante para que esa Ley comenzara a dar fruto. Lamentablemente, no se pudo lograr esa aplicación continua y coherente, ya que desde el año 1974, cuando se dictó el Decreto 211 sobre funcionarios de alto nivel y de confianza, se rompió la continuidad en la aplicación de la Carrera Administrativa y se desmanteló el sistema que venía estableciéndose desde mitad de los años sesenta. Sin embargo, en esta materia, desde hace poco tiempo, la Oficina Central de Personal ha reasumido el control de la administración de personal, y ha tomado la iniciativa de algunas reformas en este campo, como por ejemplo, la que condujo a la aprobación del Reglamento Unico de la Ley para sustituir los diversos Reglamentos parciales que existían. En esta materia, de lo que se trata es de recuperar el tiempo perdido y de reparar los daños que se hicieron a la Carrera Administrativa y a la administración de personal durante el período de Gobierno pasado.

d. La utilización de técnicas modernas de gestión

Un último aspecto que toca el Programa de Gobierno, se refiere a la utilización de modernas técnicas gerenciales de gestión en la administración pública, para reducir el papeleo, ahorrar espacio, disminuir costos, mejorar los servicios públicos y lograr economías. Todos estos aspectos, de vital importancia, tocan directamente las normas, procedimientos y métodos de trabajo en la Administración. Sin embargo, mientras no exista un organismo nacional que tenga a su cargo la conduc-

ción de este proceso de mejora de la gestión, ésta, lamentablemente, tampoco podrá cumplirse. Hay que revitalizar —insistimos— un organismo, como la Comisión de Administración Pública que durante veinte años asesoró a los más diversos niveles en materia de reforma administrativa y de organización y métodos, y en una forma u otra, realizó estas actividades, la cual se ha reestablecido en 1982.

IV. LA REFORMA DEL ESTADO EN EL MANIFIESTO DE PORLAMAR (1981)

En el VIII Congreso de la Confederación de Trabajadores de Venezuela, celebrado en Porlamar en octubre de 1980, el organismo sindical prometió elaborar un documento para exponer la orientación que en su criterio debería regir el proceso de cambio sociopolítico de Venezuela en la década de los ochenta. Con tal motivo, en mayo de 1981, se hizo público el “Manifiesto de Porlamar”, en el cual se afirma que se formulan planteamientos fundamentales sobre la “Reforma del Estado y cambio en la orientación del proceso económico y social del país”. El documento, sin embargo, a pesar de repetir la afirmación de “La reconocida incapacidad de la Administración Pública” y del consenso que existe “respecto de la urgencia de una reforma integral del Estado venezolano, para mejorar sustancialmente su organización y funcionamiento, precisar sus objetivos y los alcances de su acción y en suma para hacerlo eficaz como conductor del proceso de desarrollo y transformación social”, en realidad sólo formula algunos pocos planteamientos sobre la reforma y transformación del Estado y su Administración Pública. Para ello, parte de extensas e interesantes consideraciones sobre el papel y peso del Estado en el sistema económico-social venezolano, del capitalismo de Estado que se ha ido conformando, y del necesario perfeccionamiento de la democracia para hacerla participativa.

Las propuestas de reforma en realidad, poco inovativas e imaginativas, se reducen a los siguientes aspectos: a la necesidad de consolidar los poderes reales del sistema sociopolítico; a la necesidad de racionalizar el funcionamiento de la Administración Pública; a las modificaciones de la representatividad política; y al reforzamiento del poder municipal.

1. *La consolidación de poderes políticos nuevos en la estructura del Estado*

El Manifiesto de Porlamar, en primer lugar, plantea la necesidad de superar el esquema de la organización de la trilogía de poderes clásicos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), planteando que la dinámica social ha provocado una ampliación real del cuadro de los poderes políticos, que ahora comprenden el poder sindical, el poder empresarial, el poder comunicacional, el poder de los partidos políticos, el poder comunal y el poder municipal.

Al constatar esta realidad plantea simplemente, el documento, que “es indispensable institucionalizar estos diferentes poderes democráticos, dentro de un marco orgánico conceptual del Estado, regular sus actuaciones y relaciones y optimizar sus contribuciones al desarrollo social”. Por supuesto no se indica cómo habrán de institucionalizarse ni si la actual preponderancia de esos “poderes” en la vida del país es o no suficiente.

Dentro de esta misma orientación, además de plantear la necesidad de la coestión o democratización de la actividad económica, el documento señala la “necesidad de crear las estructuras y mecanismos que hagan posible la verdadera participación de los sectores organizados y representativos de la sociedad venezolana en el proceso de toma de decisiones sobre políticas sociales, culturales y económicas, globales o sectoriales, de interés nacional”. Como mecanismo concreto para el logro de este objetivo, el documento propone la creación de un “Consejo Nacional de Asuntos Económicos y Sociales”, que se constituya “como un organismo asesor y consultivo de alta jerarquía en todo lo relacionado con la formulación de políticas sociales y económicas, así como de su programación y evaluación”. En realidad, se propone la revisión de los esquemas de participación existentes, como el del Consejo de Economía Nacional y el de la representación laboral en los directorios de las empresas del Estado, “para modernizarlos, adecuarlos a las necesidades del país, a las nuevas realidades políticas, y para hacerlas realmente efectivas”. Por ello, en definitiva, resulta que lo que se propone es la reforma de un organismo que existe en la actualidad, el Consejo de Economía Nacional, creado en la década de los cuarenta, y que en efecto, requiere de una urgente actualización para convertirlo en un canal efectivo de participación.

2. *La búsqueda de una racionalización de la Administración Pública*

Al constatar que la realidad del país ha hecho compleja la Administración, lo que obliga a “su diversificación coordinadora”, el Manifiesto de Porlamar propone delimitar tres núcleos de funcionamiento de la Administración.

A. *Núcleo político-administrativo*

El núcleo político-administrativo sería el de conducción superior, responsable de la seguridad y defensa de la soberanía y la estabilidad pública y social, de la planificación global y los servicios genéricos de la Administración. Este núcleo político-administrativo central, según el documento, “debe tener una estructura técnico operativa de personal estable, eficiente y limitado a lo necesario para el cumplimiento de sus funciones, bien remunerado y con alta conciencia de servicio público”.

B. *Núcleo de Administración autónoma*

El núcleo de Administración autónoma se refiere a la funcionalmente autónoma de servicios públicos o sociales (acueductos, aseo, telecomunicaciones, correos, teléfonos, etc.).

C. *Núcleo empresarial*

El núcleo empresarial se refiere a la administración destinada a la producción de bienes y servicios de mercado.

En relación a estos tres núcleos que se proponen, el documento concluye señalando que deben ser coordinados por el primero, y “deben ser claramente delimitados en todos los aspectos, establecidas sus relaciones y fijados los límites de su acción o gestión”.

Realmente, esta distinción que se propone como novedad es la que caracteriza la integración de nuestra Administración Pública actual: la Administración Central, equivalente al denominado núcleo político-administrativo; y la Administración Descentralizada de servicios pú-

blicos (Núcleo de la Administración autónoma) y de empresas del Estado (Núcleo empresarial).

3. *Las modificaciones a la representatividad política*

El tercer aspecto que sugiere el documento de la C.T.V., aun cuando fuera del orden administrativo, si incide en la estructura del Estado en cuanto a la integración de los cuerpos representativos. El documento, en efecto, parte del supuesto de que “El poder legislativo debe ser reformado en su organización y alcances para que actúe efectivamente como verdadera delegación del pueblo”, y que “la función contralora debe tener una jerarquía similar a la legislativa”, y concluye señalando que “además de la legítima y proporcional representación de los partidos políticos, debe abrirse la posibilidad de representaciones propias del movimiento sindical de trabajadores y de las comunidades urbanas y rurales”. Esta representación directa de los grupos organizados de la sociedad (sindicatos, empresarios, colegios profesionales, universidades, municipios), ya se ha establecido como norma, en las Constituciones de los Estados Yaracuy y Aragua para la integración de sus Asambleas Legislativas, lo cual desconocían, seguramente, los redactores del documento. En todo caso, se trata de una propuesta por la representación corporativa de los grupos organizados de la sociedad, del mayor interés.

4. *El reforzamiento del poder municipal*

Por último, el Manifiesto de Porlamar” plantea que “El poder municipal debe ser fortalecido y tener mayores facultades en cuanto al ordenamiento y la administración de la ciudad y de las zonas circunvecinas” y que “El poder comunal debe ser un valioso cooperador del poder municipal”. Más nada señala el documento, en esta materia. Aparte de hacer el planteamiento pensando en el Municipio urbano y olvidando el rural, que es el mayoritario, no indica cómo realizar la reforma del régimen local.

5. *Apreciación general*

El Manifiesto de Porlamar de la C.T.V. (1981) en el campo de la reforma del Estado y de la Administración Pública, en realidad, es un

documento simplista, y poco innovativo e imaginativo. Puede decirse que, en realidad, no aporta nada en concreto, en el campo de la reforma administrativa. En el campo político solo debe destacarse la motivación central de las reformas propuestas: el perfeccionamiento de la democracia. La C.T.V. se confiesa, en este documento, abierta partidaria de la democracia participativa que reemplace a la democracia representativa incompleta de la actualidad. Afirma el Manifiesto, en este sentido, lo siguiente: "Cabe diferenciar claramente entre democracia representativa, en que el pueblo delega periódicamente su soberanía, su poder de decisión y de control; y la democracia participativa en que, sin dejar de producir y reproducir sistemáticamente sus órganos y organismos de dirección, administración, control y ejecución, el poder sea ejercido desde la base (en sus mecanismos naturales activos) en sus expresiones múltiples que revelan vivamente no sólo la presencia, sino la acción del pueblo. En cierta medida, la forma actual de democracia en Venezuela sigue siendo representativa, y por lo tanto, representativa incompleta. Los trabajadores proclamamos la necesidad de ir a una democracia participativa, integral, de actividad popular".

VI. CONCLUSIÓN

Nuestra Administración, realmente, ha sido suficientemente diagnosticada. Creemos que ya no deben seguirse haciendo diagnósticos. Sabemos cuáles son los problemas, y un elenco de estos problemas están detallados en el Programa de Gobierno del Presidente Herrera; en la Carta de Maracaibo elaborada por Fedecámaras en 1980, y en el Manifiesto de Porlamar elaborado por la Confederación de Trabajadores de Venezuela en 1981.

No tenemos que seguir buscando nuevos problemas; solucionar los que están planteados es, quizás, lo que necesitamos, para que la Administración Pública deje, precisamente, de ser ese "reino de la arbitrariedad" que, a veces es, "reino de la dificultad"; ese "reino del miedo" que muchas veces tienen los funcionarios en tomar decisiones; ese "reino de los gestores" producido por los trámites complicados; ese "reino de la irresponsabilidad" que con gran frecuencia existe.

Por ejemplo, en materia de corrupción administrativa es muy común pensar que ésta se reduce a los robos de cantidades de dinero directamente del Estado. Sin embargo, realmente, la gran corrupción

administrativa está en la mala administración, provocada por las deficiencias de la Administración Pública; y por su irresponsabilidad. Así, en el despilfarro es donde ha estado la corrupción en todos los últimos años.

En todo caso, pensamos que todos estos problemas administrativos requieren de una organización que pueda asumirlos, conducirlos, orientarlos e inducir al Estado a que vaya mejorando su Administración. Si no se establece esta organización, lamentablemente veremos pasar el Programa de Gobierno sin una adecuada aplicación en este aspecto de la Reforma Administrativa. La Comisión de Administración Pública reestablecida en 1982, por ello, ya al finalizar el período de gobierno, deberá preparar las reformas que deben realizarse en el próximo período constitucional.

Nuestro interés y objetivo era, como señalamos al inicio, hablar sobre la Administración Pública Contemporánea en Venezuela y sus problemas. Esos problemas, insistimos están diagnosticados y planteados, e inclusive, existen fórmulas para su solución. Lo que se requiere es la decisión política de asumirlos y resolverlos; decisión política que no solo es Nacional sino también Estatal y Municipal porque el problema se plantea con todas sus características propias en todos los niveles de la Administración.

TERCERA PARTE
LA REFORMA DEL ESTADO

CAPITULO DECIMO PRIMERO

HACIA EL ESTADO DEMOCRATICO Y SOCIAL DE DERECHO

I. INTRODUCCIÓN

El Programa de Gobierno del Presidente Luis Herrera Campíns 1979-1984, presentado al electorado en 1978, contenía un concepto medular que queremos comentar en estas notas: el del Estado Promotor. Se trata de una idea clave en dicho Programa, ciertamente, pero quizás no fue expuesta en forma clara. Inclusive, era frecuente percibir que cuando se hacía referencia al Estado Promotor en los niveles gubernamentales, y aún desde ángulos críticos, se hacía con cierto temor e inseguridad porque, realmente, aún no se había aprehendido el concepto. No se tenía claro qué era lo que se pretendía con esta idea y este principio rector del Programa de Gobierno, el Estado Promotor.

Intentaremos así, comentar lo que es el Estado Promotor, partiendo del supuesto de que, en definitiva, todas las acciones sectoriales que debía desarrollar el actual Gobierno y debe continuar el próximo, en todos sus niveles, deben tender hacia ese objetivo de consolidación de ese Estado Promotor. Por supuesto, esta idea no responde a una concepción transitoria de un período constitucional, sino que responde a un programa general, no ejecutado, de reforma del Estado, y que deberá estar inserto en los Programas de Gobierno que se sometan al debate político en los próximos años, para la consolidación en Venezuela del Estado Democrático y Social de Derecho.

El Programa de Gobierno comienza por hacer una afirmación por lo demás exacta: "la idea del Estado Promotor", dice, "no es un nuevo concepto de Estado". Esta expresión nos parece clave; poco sentido tendría inventar un nuevo concepto de Estado, cuando es nuestros países de América Latina, en el momento actual, y en general, en el mundo occidental, todavía tenemos por delante la necesidad de consolidar las instituciones que hoy tenemos. Por tanto, el Programa es claro en señalar que no se trata de un nuevo concepto del Estado sino que, se trata,

más bien, “es una nueva actitud que asumirá el Gobierno, en relación a la función que debe cumplir el Estado”. Por tanto, más que un nuevo concepto del Estado, es una nueva actitud de los gobernantes frente a la sociedad, frente a la realidad económica y social, en cuanto a las funciones que el Estado debe cumplir en relación a los ciudadanos y en relación a la sociedad.

Uno de los elementos claves que permite delinear esta nueva actitud gubernamental que se formula como base del Estado Promotor, es que el Estado además de asumir las tareas tradicionales de las organizaciones políticas contemporáneas, es decir, además de ser un Estado democrático de derecho dentro de la concepción que de éste se ha venido delineando en América Latina, debe promover la participación del pueblo en la conducción de los intereses colectivos. Por eso se hace una afirmación tajante: Estado Promotor y participación, son postulados indisolubles y la idea de Estado Promotor puede decirse, es la idea del Estado Participativo o del Estado de promoción de la participación ciudadana.

En efecto, el Estado Promotor, es un Estado de Participación que debe estimular la actividad individual y social de todos, organizando el pueblo en sociedades intermedias para que participen en la orientación del mismo Estado. La idea, por tanto, no es la de un Estado abstencionista-liberal tradicional, ni la de un Estado que sustituye a la Sociedad y a las iniciativas privadas, sino la de un Estado que debe conformar la realidad económica y social, promoviendo la participación de los sectores interesados y organizados en la sociedad, en la conducción de los asuntos públicos. Se trata, por tanto, de un concepto que está íntimamente vinculado al del Estado Democrático y Social de Derecho, que desde hace ya algunos años viene también manejándose, como idea central que guía la concepción del Estado en América Latina.

Para llegar a la formulación de esta nueva actitud que debe tener el Gobierno frente a la sociedad en el manejo del Estado, como Estado Promotor, todos los sectores del sector público debían asumir esta concepción para orientar la formulación de los programas sectoriales que debían dar origen al VI Plan de la Nación. Por tanto, parece evidente que no debía haber un VI Plan de la Nación que se apartase de la concepción central del Programa de Gobierno, de lo contrario, entraríamos en una tremenda contradicción gubernamental que sería absolutamente inaceptable.

Pensamos, por tanto, que para la formulación de todos los programas sectoriales del Plan de la Nación, este documento del Programa de Gobierno debió ser la guía fundamental, no sólo en sus aspectos sectoriales sino en lo que en el propio Programa se denominan los principios rectores, y es dentro de estos principios rectores, donde está la idea del Estado Promotor. Así, cada sector debía asumir totalmente esta idea para que se pudiera, realmente, formular un Plan de la Nación acorde con el Programa de Gobierno.

Pero además de calificarlo como un principio rector, el Programa de Gobierno destina a la idea del Estado Promotor, un capítulo especial que se denomina la *Renovación del Estado*. El origen de este Capítulo fue formular una concepción para la transformación del aparato político-institucional de la República. Allí se habla de la renovación del Estado, y no solamente, de la Reforma Administrativa ni de transformación administrativa; su objetivo, por tanto, es la transformación del funcionamiento del Estado en general.

En los Programas de Reforma Administrativa, delineados y desarrollados a principios de la década de los setenta, quizás fuimos excesivamente administrativistas, en el sentido de que nos concretamos en general, solo a los problemas administrativos. Por supuesto, no podía ser de otra forma pues nuestra tarea era la de Reforma Administrativa; pero había toda una concepción política de formulación de la transformación del Estado, que estaba a la base de aquel trabajo administrativo.

Con posterioridad, estas ideas políticas del Estado se fueron delineando en torno a la concepción del Estado Democrático y Social de Derecho, las cuales a su vez, influenciaron la redacción de este Capítulo del Programa de Gobierno del Presidente Herrera. Por tanto, puede decirse que hay una concatenación desde los trabajos de la Comisión de Administración Pública de 1969 a 1972 hasta la formulación del Capítulo sobre Renovación del Estado del Programa de Gobierno. En este Capítulo, así, se insiste en que una de las ideas centrales que se propone al país, es la del Estado Promotor, como una nueva actitud que "el gobierno debe imprimir al Estado venezolano en relación a sus funciones".

Gran tarea que tenía el Gobierno, precisamente, en no contradecir esta exigencia, de que hubiera una nueva actitud del Gobierno en relación al Estado, a sus funciones y a sus relaciones con particulares, la cual parece que no se asumió, totalmente. Por eso la gran responsabilidad y el gran reto que tienen los niveles gubernamentales actuales y futuros: precisamente el buscar esta nueva actitud.

Esta nueva actitud del Estado Promotor, el cual por definición es un Estado de Participación, lleva a una precisión negativa: no se trata de un Estado intervencionista a ultranza, que practica un intervencionismo desorientado, sino que se trata de un Estado que si interviene, es para estimular y promover actividades que tanto el propio Estado como los particulares puedan realizar. Así, se define al Estado en la sociedad venezolana, como el agente motor del proceso de desarrollo económico y social, muy lejos del concepto tradicional de Estado vigilante.

El Estado, de acuerdo a esta concepción, es un Estado Democrático y Social de Derecho; como tal, es un Estado conformador de la realidad económica y social, por lo que tiene un papel activo. Es actor del proceso, e interviene en la realidad económica y social, para promoverla y a través de la promoción o de la regulación directa, conformar y orientar esa realidad hacia unos objetivos determinados de desarrollo. Por ello, para formular esta concepción del Estado Promotor, se parte del análisis de la realidad político-social-económica del país y de la posición del Estado en ella.

II. LA POSICIÓN DEL ESTADO EN LA REALIDAD POLÍTICO-ECONÓMICO-SOCIAL

Ante todo, se constata la posición del Estado en la economía. Querámoslo o no, haya sido intencional o no, el Estado ha llegado a ocupar en Venezuela, un papel preponderante en la economía. El Estado así, inclusive se dice en el Programa de Gobierno, interviene, controla y regula los procesos económicos de la actividad privada; orienta el proceso económico, en general, a través de la planificación y en fin, condiciona, todas las actividades, pues la Nación a través del Estado es inclusive propietaria de importantes medios de producción. El Estado resulta ser, entonces, como en efecto lo es, el principal inversionista, el principal productor, el principal empleador, el principal otorgador de créditos, el principal financista y el principal factor de todo el proceso económico de nuestro país.

Esta realidad le impone al Estado unas obligaciones que pueden no existir en otros países, no solo en vías de desarrollo sino altamente industrializados. En todo caso, es una realidad que hay que constatar y

que hay que tomar en cuenta para tratar de definir cuáles son las características que tiene ese Estado en la actualidad en Venezuela.

En esta forma, desde el punto de vista político, económico y social, el Programa de Gobierno delinea cuales son las tareas centrales del Estado. En el ámbito político, dice dicho documento, el Estado deberá ser un sistema más participativo, impulsando la organización de los ciudadanos para superar la condición de masa, con el fin de que intervengan libre y responsablemente en la toma y control de decisiones. Además, en el ámbito económico, se señala que el Estado debe acelerar el proceso de desarrollo de la economía y contribuir a la distribución del excedente, de acuerdo al principio de la justicia social, para mejorar la participación de los más desposeídos en el disfrute de la riqueza. Por último, en el ámbito social, el Programa señala que el Estado deberá, con el objeto de garantizar el respeto y amparo de la dignidad humana, fomentar la promoción del ciudadano a través del mejoramiento de la legislación social, todo ello para mejorar nuestra democracia social y estimular los mecanismos de participación.

En base a estos grandes lineamientos de acción del Estado en lo político, en lo económico y en lo social que, insisto, contribuyen a definir la figura del Estado Democrático y Social de Derecho en nuestro país, se hace un esfuerzo de racionalización de las diversas tareas del Estado en los diversos campos: social, económico y político y vale la pena tratar de identificar estas funciones del Estado, en estos tres campos, pues son las funciones que van a identificar a ese Estado Promotor.

1. *Tarea del Estado en el campo social*

En el campo social, el Estado debe ser un Estado de promoción social, un Estado de servicios públicos, y un Estado distribuidor de la riqueza.

En primer lugar, debe ser un Estado de Promoción Social. Al Estado le corresponde promover el desarrollo social y, si se quiere, en ese campo, al Estado le corresponde hacer realidad la Democracia Social. En el Programa de Gobierno se habla, inclusive, de la necesidad de democratizar nuestra democracia y si en algo hay que democratizar la democracia es en el campo social. Por otra parte, como promotor de la participación y como promotor y protector social, se dice, el Estado debe

propiciar la colaboración de los medios de comunicación social, como factor esencial para la creación del ambiente participativo y en función social. Es claro que si no se orienta la comunicación pública y privada hacia estos fines del Estado, será muy difícil hacer realidad, realmente, este Estado de promoción.

Entre otros aspectos de la promoción social, es fundamental uno de los principios rectores del Programa de Gobierno, que se repite a todo su largo, relativo a la responsabilidad del Estado de promover la organización social del pueblo. Esta idea central de la organización social del pueblo, como principio rector, debió ser otro de los elementos que debió guiar la elaboración concreta en el VI Plan de la Nación. Estimamos que en todos los sectores y en todas las áreas de trabajo que dieron origen al VI Plan de la Nación, debió estar siempre presente esta idea de la participación, la cual, dice el mismo Programa, no es posible sin un alto grado de organización de la población. Por tanto, la idea de la organización social del pueblo a través de la creación de sociedades y organizaciones intermedias, está a la base de esta nueva actitud del Estado como promotor social y que debía guiar la actuación del Gobierno.

En el campo social, además del Estado de Promoción Social, se define al Estado a través de otra actitud o acción: la de prestador de servicios públicos. Aquí se trata de una idea vieja, propia del Estado moderno. En efecto, si algo ha caracterizado al Estado en el mundo moderno, es precisamente la presentación de servicios públicos. Pero, por supuesto, no se trata de repetir sólo una idea vieja ni de incorporarla a esta idea de la nueva actitud del Estado en el campo social, como Estado Promotor, sino de insistir en que el reto planteado a la sociedad y al Estado venezolano en el momento actual, es el lograr unos servicios públicos eficientes y efectivos, es decir una mejor y más eficiente prestación de servicios, animados, por un espíritu participativo.

En efecto el principal problema que se le plantea al Estado contemporáneo en nuestro país y en muchos de los países de América Latina, es el de haber olvidado al ciudadano. El Estado ha pretendido actuar a favor del ciudadano, a través de grandes inversiones en ciertas áreas que podían dar origen o lugar, en un momento determinado, a una redistribución de la riqueza o a una elevación del nivel de vida de la población; pero haciendo esto, el Estado se ha olvidado del ciudadano concreto, cotidiano, rural o citadino; y al olvidarse del ciudadano, se ha olvidado

de los servicios públicos. En nuestro país todavía, enfermarse es una tragedia que muy pocos pueden realmente sufrir. Tener unos adecuados medios de circulación y transporte es algo que parece ilusorio al ciudadano. Este ha sido desasistido, vive en una provisionalidad permanente, esperanzado de mejoras que vienen por las soluciones derivadas de la crisis. El ciudadano ha sido, en Venezuela, excesivamente paciente. Así, podría decirse que Venezuela ha vivido en una especie de campamento, de aquellos campamentos provisionales que se establecían años atrás, por ejemplo, para construir nuestras primeras grandes carreteras. En ellos se soportaba la vida del campamento, la incomodidad y la suciedad, porque se tenía la seguridad de que tenía un límite, ya que concluida la carretera finalizaba la etapa de las incomodidades. Pues bien, nosotros parecería que vivimos en un gran campamento y todavía seguimos soportando la desidia del Estado en materia de servicios públicos. Parecería todavía que estamos dormidos, como ciudadanos, por esa esperanza de que esto es provisional y que eso se va a resolver, pero realmente no aparecen las soluciones. Lo cierto es que el Estado tiene necesariamente que asumir con una política definida y agresiva la solución al problema de los servicios públicos, pues la paciencia del ciudadano no será eterna. Allí hay una grave crisis político-social que el Estado debe prever.

Es precisamente por eso, que se insiste en el Programa de Gobierno, con claridad, como tarea del Estado en el campo social, además de la promoción social, el ser prestador de servicios públicos. Esta idea, insisto, aunque es una vieja característica de cualquier Estado, porque lo elemental que pueda hacer cualquier Estado es ocuparse del ciudadano, sin embargo, parece que es necesario recordarla y reformularla. El Estado tiene que atender al ciudadano y tiene que volcar su actividad ciudadana. Inclusive, si observamos la misma actividad empresarial del Estado, pues éste se ha convertido en un gran Estado empresario, ello evidencia que se ha desarrollado olvidándonos de los servicios públicos. Así, el Estado extrae y exporta petróleo y hierro y realiza muchas actividades económicas industriales y comerciales, pero sin embargo, no es capaz de prestar un servicio de transporte elemental, ni de llevar una carta eficientemente de un extremo a otro del país. Y no hay que olvidar que cuando un Estado, por ejemplo, es incapaz de manejar un sistema de transporte de correspondencia o de asegurar camas de hospital a sus ciudadanos mal puede, ese Estado, pretender ser, por ejemplo, un gran productor de acero, o un gran comercializador de productos agropecua-

rios. Lo cierto es que en ningún país del mundo su Estado, y su sector público han llegado a asumir tareas en el campo industrial y comercial con éxito, si no han sabido antes, asumir los servicios de carácter elemental como son el de transporte público, de correos o de atención médica.

Además de esas dos tareas en el campo social: Estado de Promoción Social y Estado de Servicios públicos, el Estado Promotor en el Programa de Gobierno, exige el papel de gran distribuidor y redistribuidor de la riqueza. En esta forma, se dice que el Estado tiene que mejorar la distribución de la riqueza y asumir, realmente, a través de servicios y prestaciones al ciudadano, su papel de redistribuidor de la riqueza. Si el Estado es, individualmente considerado, el ente que tiene el mayor ingreso, dentro del ingreso nacional, tiene la obligación de distribuir esa riqueza, y su función central, en el campo social, es distribuir esa riqueza, a través de servicios públicos y de actividades en favor de la ciudadanía. Por otra parte, el Estado debe actuar como redistribuidor de la riqueza a través de un sistema tributario que pueda pechar el ingreso para redistribuirlo mediante servicios y prestaciones. Por ello, en el Programa de Gobierno se dice que esa función de redistribución de la riqueza debe hacerse a través de procedimientos fiscales y crediticios; de la justa distribución de la tenencia de la tierra, de la extensión del sistema de la seguridad nacional y de la prestación de los servicios públicos. Es decir, se está también reformulando, en el campo de la redistribución de la riqueza, una idea vieja del Estado moderno, pero que también parece necesario volver a recordar, pues no deja de ser actual e importante en la tarea del Estado.

2. *Tareas del Estado en el campo económico*

Pero, además de las tareas del Estado en el campo social, el Estado Promotor tiene tareas específicas en el campo de la economía.

En primer lugar, si algo ha caracterizado la evolución del Estado en el campo económico, en los últimos 50 años ha sido el que se ha venido delineando como un Estado planificador. No sólo el Estado ha regulado la economía; no sólo la ha fomentado y la ha auspiciado a través de mecanismos crediticios y de otra naturaleza; no sólo el Estado ha intervenido activamente, en la economía creando empresas, sino que además, como culminación de su papel en el proceso económico, el Estado se

ha convertido en un Estado Planificador del orden económico y social y de la ocupación del territorio, configurándose, este último aspecto, como de importancia por su novedad. En efecto, hemos desarrollado, durante 20 años, un sistema de planificación económico y social, pero básicamente con un parámetro temporal. Se han elaborado nuestros planes de la Nación, quinquenales, para el desarrollo económico y social, pero nos ha faltado este elemento central de la ordenación del territorio, que son fundamentales, pues los programas de desarrollo económico conllevan implícitos, de una forma u otra, algún aspecto de ocupación del territorio. Por otra parte, ha sido la ocupación irracional del territorio lo que ha venido degradando la calidad de la vida de nuestro país. Por ello, la idea de que además de la planificación económica y social, está la planificación físico-espacial o de la ocupación del territorio, para mejorar la calidad de la vida del venezolano, es otro de los planteamientos nuevos en el campo de la planificación, que están en el Programa de Gobierno.

Además de Estado Planificador en el campo económico, este Estado Promotor se caracteriza por ser un Estado de Fomento. Tampoco aquí se trata de una idea nueva, por supuesto. No hay que olvidar que el Ministerio de Fomento se creó en Venezuela en 1864 y este Ministerio, materialmente, ha dado origen a todos los Ministerios actuales, salvo los clásicos de Relaciones Interiores, Relaciones Exteriores, Defensa, Hacienda y Justicia. Salvo esos Ministerios, todos los demás Ministerios se han establecido en una u otra forma, como sucesivos desprendimientos de lo que fue el Ministerio de Fomento. En efecto, a mitades del siglo pasado, el Estado Liberal tradicional establece como su primer correctivo, esta faceta del Estado de Fomento; es decir, un Estado estimulador de la iniciativa privada, que no la sustituía sino que le otorgaba estímulos y privilegios para que pudiera realizarse. Por ejemplo, una de las características del Estado de Fomento del siglo pasado, fue la del Estado constructor. Así, el Estado asumió las grandes obras públicas y de infraestructura. En todo caso, el Estado tiene que seguir siendo un Estado de Fomento, estimulador, como lo califica el Programa de Gobierno, que pueda promover y dar estímulo a la actividad privada a través de incentivos y de mecanismos de promoción.

Además de planificador y de fomento, el Estado debe ser, en el campo económico, un Estado Regulador. En efecto el Estado Promotor es, también, un Estado regulador, siendo esta, también, una de las características tradicionales del Estado en su relación con la economía.

Desde el ángulo del papel del sector público, no sólo existe la necesidad de planificar y fomentar la actividad económica, sino también la de regular la economía, con el objeto de lograr que haya un sistema económico que globalmente considerado, esté acorde con los principios de justicia social. Por otra parte, es a través de la regulación del proceso económico que puede protegerse al débil económico frente a las grandes concentraciones de capital y a los monopolios de hecho que el orden económico del mercado, originan.

Consecuencia de la actividad del Estado Promotor, como Estado regulador, es que también debe ser un Estado contralor, es decir, un Estado de control, a los efectos de poder vigilar que las actividades particulares se sometan y sigan los lineamientos establecidos en las normas y planes, cuando éstos son relativamente imperativos. No debe pasar desapercibido que en nuestro sistema de economía mixta, la fórmula tradicional de que el plan debe ser imperativo para el sector público e indicativo para el sector privado, tiene una enorme relatividad, ya que el Estado dispone de suficientes instrumentos de persuasión o de disuasión para hacer que el plan sea realmente imperativo para el sector privado, si es necesario que así sea, para ordenar la economía. Si el Estado cuenta, por ejemplo, con un instrumento de política industrial, como es el Registro de Proyectos Industriales en el Ministerio de Fomento, el otorgamiento de dicho registro o autorización, sólo procedería para actividades que se ajusten al plan. Este instrumento de política industrial es esencial para que el Estado pueda ejercer el control de la actividad industrial. Con un instrumento de esta naturaleza, que en el derecho administrativo económico se denomina autorización industrial, mediante el cual se permite ampliar o instalar una industria, el Plan que establezca el Estado en el campo industrial y regional, en definitiva, es absolutamente imperativo, porque si el Plan es obligatorio para el funcionario y éste es quien tiene que dar la autorización industrial, no podría otorgarla si la actividad privada no se ajusta al Plan. En definitiva, en esta forma, el Plan es imperativo siempre que el Estado lo quiera y tenga interés real en hacer que el Plan se cumpla. Por ello, si los planes no se cumplen, en general, es porque el Estado no quiere o no aplica adecuadamente los instrumentos con los que cuenta que no son, sólo, los de la naturaleza de esa autorización industrial, sino de otro tipo, como los de carácter crediticio, monetario, de orientación del crédito, administrativos, arancelarios, fiscales, tributarios, etc. Es decir, el Estado cuenta con suficientes instrumentos para persuadir al particular para que canalice su

actividad hacia los objetivos del Plan o para disuadir una actividad particular que no se ajusta al Plan.

Además de esas tareas del Estado en el campo económico, como Estado Promotor, es decir, las del Estado Planificador, de Fomento, Regulador y de Control, otra de las características, quizás la más importante del Estado contemporáneo en nuestro país, es la del Estado empresario. En efecto, en los últimos cuarenta años se ha venido desarrollando una actividad empresarial del Estado de enorme importancia, quizás en desmedro de las otras funciones, entre ellas de la función de servicios públicos, como decíamos anteriormente. Sin embargo, no por ello deja de ser una de las características más importantes del Estado contemporáneo en Venezuela; y ello, no sólo porque el Estado puede reservarse industrias y actividades en forma exclusiva, como ha sucedido en materia de explotación del hierro, del petróleo, del gas natural, de la comercialización de hidrocarburos, de las industrias militares y de la industria nuclear, sino porque el Estado también puede realizar actividades industriales en concurrencia con los particulares, teniendo, inclusive, en ciertos casos, obligación de realizar esas actividades, controlando las que también realicen los particulares, como es el caso de las industrias básicas.

En todo caso, lo cierto es que, en la actualidad, a través de las empresas públicas y, en general, de la administración descentralizada, es decir, de los institutos autónomos y sociedades mercantiles del Estado, se canaliza más del 75% del gasto público consolidado. Si uno analiza el gasto público consolidado, en la actualidad, lo importante resultan ser los institutos autónomos y empresas del Estado, habiendo quedado los Ministerios reducidos a erogar solo el 25% del gasto público consolidado. Por eso, aquella propuesta que se formuló en 1974, de crear un gran Consejo Nacional de Empresas del Estado, era una idea desafortunada, que no prosperó, pues simplemente, equivalía a crear una Administración paralela a la tradicional, más poderosa y más dinámica que erogaba las tres cuartas partes del gasto público consolidado, separada de los Ministerios que quedaban para las acciones tradicionales del Estado.

En todo caso, esta participación de los agentes descentralizados del Estado en el gasto público consolidado, hace que el papel del Estado, como Estado empresario, sea una de las características centrales del Estado contemporáneo en Venezuela en el campo económico, que está exigiendo una reforma y ordenación.

3. *Tareas del Estado en el campo político*

En el campo político, el Estado Promotor es un Estado Democrático. Tiene, por tanto, una tarea central en todos sus niveles y es la del perfeccionamiento de la democracia; es decir, democratizar la democracia, no sólo económica y social, sino política. Además, es un Estado de Derecho de manera que el respeto de la legalidad, y la reordenación de la legalidad por las vías establecidas en el ordenamiento jurídico, son características fundamentales de este Estado. El derecho, quíerese o no, gústele o no le guste a quienes no son juristas, tiene que ser la base esencial de toda sociedad. Sin un conjunto de normas que establezcan las reglas del juego, es imposible que haya sociedad. Lamentablemente, con frecuencia, frente a problemas concretos de desarrollo, algunos reaccionan contra el derecho, pues lo consideran un obstáculo y pretenden aplicar o ejecutar planes poniendo de lado el derecho. Sin embargo, el derecho es la única vía de acción política, y si el derecho no sirve, hay que cambiarlo y promover su transformación. Lo que no puede suceder es que se ignore al derecho, como a veces sucede.

Pero, además de esas tareas, también clásicas, del Estado en el campo político, como las del Estado de Derecho y del Estado Democrático, el Estado, dentro de la concepción de Estado Promotor, tiene que ser un Estado organizador que actualice el postulado de la organización social del pueblo. La participación política, dice el Programa de Gobierno, no es un fenómeno espontáneo y no puede serlo, pues conduciría al desorden y la anarquía. La participación política, por ello, no puede desarrollarse en una forma anárquica y de allí la necesidad que el Estado sea un Estado organizador, siendo ésta otra de las características de ese Estado Promotor.

Como organizador de la sociedad, el Estado tiene que asumir la responsabilidad de crear y hacer funcionar canales para la participación libre de la población, en los procesos de toma de decisiones políticas y administrativas, tanto nacionales como regionales y locales. Por tanto, es el Estado quien tiene que asumir esa tarea de promover, organizar y hacer positiva y real la participación; de lo contrario, podría transformarse este proceso, en un proceso absolutamente anárquico. Por ello, el Estado tiene que organizar la participación.

III. LAS TRANSFORMACIONES AL ESTADO PARA CONSOLIDAR EL ESTADO PROMOTOR

Frente a la nueva actitud del Gobierno que deben configurar el Estado Promotor, con esas tareas que debe asumir en el campo social, económico y político, el Programa de Gobierno plantea una serie de cambios que deben introducirse al Estado venezolano para consolidar al Estado Promotor, que implican transformaciones al sistema político, al sistema administrativo y al sistema jurídico-político.

1. *Las transformaciones en el sistema político*

En el campo político, el Programa de Gobierno plantea, como objetivo central, el establecimiento y formulación de un Gobierno que gobierne. En efecto, la principal debilidad de nuestra democracia reside no sólo en la escasa satisfacción de las exigencias sociales, sino en la desobediencia de las leyes; ello fomenta la indisciplina, por lo que la lucha contra la indisciplina social, la lucha por la revalorización del trabajo, la lucha por la obediencia de las leyes y respeto a la legalidad, son quizás, unas de las tareas fundamentales del Estado y del Gobierno. Sólo logrando estos objetivos es que podremos pensar en que estamos estructurando un Gobierno que gobierne.

Otra de las ideas que deben guiar los cambios que se proponen al sistema político, es la necesidad de fundamentar al Gobierno en la idea de la participación política, que continúa prácticamente limitada a la intervención del ciudadano en los procesos electorales. Así, esa idea que desde el principio se plantea, de la participación, es otra de las ideas claves para el funcionamiento del Gobierno.

Un tercer punto que plantea el Programa de Gobierno para la transformación del sistema político, es del fortalecimiento del Congreso. La institución parlamentaria, en efecto, ha venido cayendo, en nuestro país, en un absoluto descrédito, lo cual debemos reconocer. Pocos creen en el Congreso, y en la labor positiva que pueda cumplir. Pocos creen en la legislación, porque el Congreso, en general, dicta pocas leyes. Si se analiza, por ejemplo, la legislación económica del país en los últimos 40 años, desde 1939 cuando se inicia la guerra mundial y la legislación de carácter económico, hay que concluir que ha sido dictada por decretos-leyes emanados en restricción de la garantía constitucional eco-

nómica, la cual ha estado restringida desde ese año, o dictada por decretos-leyes habilitados, por las leyes de medidas extraordinarias. Por eso, hemos dicho, que el Congreso no legisla.

Por otra parte, el Congreso no controla, y muy raramente, salvo que existan motivaciones políticas inmediatistas, las investigaciones no concluyen efectivamente. En definitiva, esa realidad, el Congreso no legisla ni controla, siendo que su función esencial es controlar y legislar. Esta situación plantea la necesidad de fortalecer al Congreso para que, en efecto, legisle y controle. Y es que si se plantea la idea de un Gobierno que gobierne, la contrapartida es que ese Gobierno fuerte deba ser controlado por el Congreso el cual es, en definitiva, el depositario de la representación popular.

2. Las transformaciones en el sistema administrativo

En el sistema administrativo otras propuestas concretas de transformación están formuladas en el Programa de Gobierno. Ante todo se plantea la necesidad de la desconcentración del poder presidencial, para superar la presidencia imperial que tuvimos, como esquema, durante el período pasado. El Programa de Gobierno reacciona, precisamente, contra esa idea, por que parte del supuesto de que no puede seguirse administrando al Estado con un sistema en el cual el Presidente lo decide todo, lo conoce todo, y lo sabe todo. Este sistema debe superarse, para lo cual se plantea la necesidad de fortalecer el Gobierno ministerial, es decir, lograr que los ministros gobiernen. No sólo el Presidente debe gobernar, sino que los Ministros, como órganos directos del Presidente, deben ser el eje del Gobierno, el cual, sin embargo, no debe perder su coherencia e integridad, lo cual debe lograrse a través de mecanismos coordinadores, como el del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia.

Además de la desconcentración del poder presidencial y del fortalecimiento del nivel ministerial, el Programa de Gobierno trae otras ideas en el campo de los cambios en el sistema administrativo, y entre ellas, la reordenación de la administración descentralizada frente a una expansión y una inflación inusitada característica de la administración pública de las últimas décadas. Se impone una reordenación de las administraciones descentralizadas, y entre otras razones, porque como decíamos anteriormente, es el sector más importante y más dinámico de la actividad del sector público. Siendo esto así, las administraciones descentraliza-

das, los institutos autónomos, y las empresas del Estado tienen que ser objeto de una reforma. Esta reforma se elaboró en 1969 a 1972 y en el *Informe sobre la reforma de la Administración Pública Nacional* que se presentó al Presidente de la República, en junio de 1972, se incorporó todo un programa de reforma de las administraciones descentralizadas. En base a ese programa, se presentó al Congreso en 1976, el proyecto de Ley de la Administración Descentralizada el cual aún no ha sido sancionado. En todo caso, la necesidad de la reforma en este campo está planteada, y debe tender hacia la regularización de los controles.

En efecto, la autonomía de estos entes implica y exige, necesariamente, la reformulación de controles políticos y administrativos, para lo cual se impone la necesaria reorganización de estos entes a nivel sectorial de manera que, realmente, respondan a las políticas sectoriales y dependan político-administrativamente, de los Ministerios Sectoriales. Si se quiere que cada Ministro gobierne su sector y que el Ministro sea el gobernador del sector, tiene que comenzarse por dotar al Ministro de efectivos poderes de control y dirección de los entes descentralizados del sector. La realidad, sin embargo, nos muestra que la situación ha sido distinta: muchas veces algunos institutos autónomos y empresas del Estado han sido mucho más importantes que los propios Ministerios, y sus directivos que los propios Ministros. La práctica política venezolana nos da algunos ejemplos: en ciertos casos ex ministros, una vez que dejaron de ser ministros y les tocó asumir de nuevo funciones de Gobierno, han vuelto, pero a las empresas del Estado y no a los Ministerios. Tuvieron conciencia, en efecto, que en ciertos sectores era más importante, políticamente y administrativamente hablando, la administración descentralizada que la centralizada. Esta situación debe variar y cada Ministro tiene que tener el control efectivo de los entes descentralizados que integran el sector. De lo contrario, no habrá planificación sectorial ni política sectorial efectiva, pues nada ganaría el Ministro en tener una unidad de planificación, y en elaborar un plan sectorial, si los Institutos Autónomos o las empresas del Estado no participan en el plan sectorial, ni lo siguen y a través de otros recursos y vías se salen del plan sectorial. Es importante, por tanto, dentro de la reformulación de la Administración descentralizada, hacer que estos entes respondan a las políticas sectoriales.

Un tercer aspecto de la reforma en el campo del sistema administrativo, se refiere a la desconcentración y descentralización del poder

nacional. Al centralismo presidencial se ha añadido, también, un centralismo nacional y si algo caracteriza a nuestras federaciones de América Latina, y entre ellas, a la venezolana, es que son, aun cuando parezca contradictorio, unas Federaciones Centralizadas o centralistas, lo cual es absolutamente contradictorio. Sin embargo, es la realidad. Hay un absoluto centralismo a nivel del poder nacional, político, administrativo, jurídico y económico, que exige a nuestro país, no sólo romper el círculo vicioso del centralismo, sino correr el riesgo de la descentralización.

Ese riesgo tiene que asumirse y correrse, revitalizándose los niveles federales, formalmente descentralizados. No se trata de despertar el federalismo del siglo pasado, sino de utilizar el sistema federal, como instrumento de descentralización política. Realmente, hemos llegado al convencimiento de que en un país con una larga tradición federal, como el nuestro, es imposible pensar en que se puede tener un desarrollo regional adecuado sin contar con los niveles federales. Por ello, desde 1972, cuando se inició la Reforma Regional, uno de los aspectos centrales que formulamos fue la necesaria participación de los Gobernadores de Estado en el esquema regional, ya que sin el poder estatal a través de los gobernadores, no habría ni región ni regionalización. Esta idea, lamentablemente, después fue abandonada; ahora está planteado de nuevo volver a la regionalización, pero no están claras las vías para ello. En todo caso, parece que el Gobierno sigue su tradición centralista, lo cual conspira contra la regionalización y todo intento de revitalizar el federalismo.

En todo caso, revitalizar el federalismo, para fundamentar la descentralización política del país, exige reformar el ordenamiento constitucional de los Estados. Nos ha tocado en los últimos años intervenir en la reforma de dos Estados: el Estado Aragua y el Estado Yaracuy. En la elaboración de sus nuevas Constituciones hemos tenido que estudiar el problema federal y las Constituciones estatales, y en esa tarea hemos planteado la necesidad de rehacer y revitalizar los Estados, es decir, volverles a dar contenido y sentido a su estructura constitucional. En todo caso, lo que no se puede es seguir en esta posición neutra que ha tenido el Poder Central frente a los Estados desde comienzos de este siglo, ignorándolos, avasallándolos y, progresivamente, centralizando al país.

3. *Las transformaciones en el sistema jurídico-político*

En el Programa de Gobierno, además de cambios en el sistema político, y en el sistema administrativo, se plantearon cambios en lo que se denomina el sistema jurídico-político. En efecto, en primer lugar, se plantea la búsqueda de que el Estado sea, efectivamente, responsable. Si algo ha caracterizado al Estado contemporáneo, ha sido su irresponsabilidad. El sector público ha cometido los más grandes desafueros, pero, a veces, nadie ha respondido y no ha pasado nada. En general, los funcionarios han sido grandes irresponsables cuando toman decisiones, porque normalmente no se ha demandado al Estado ni a funcionario alguno exigiendo responsabilidad administrativa. Todavía, lamentablemente, sigue imperando el criterio pueblerino de que las demandas contra el Estado nunca se ganan y de que demandar al Estado, es sublevar la ira de los funcionarios. En esta forma, en general, el particular se siente absolutamente desasistido frente a la acción del Estado, porque no tiene mecanismos efectivos de defensa.

En todo caso, el Estado promotor que se plantea en el plano jurídico, tiene que garantizar al ciudadano la vigencia de las normas de derecho y de necesaria responsabilidad del Estado, por los daños causados con intención o negligencia por los funcionarios públicos. Por ello, el Programa de Gobierno promete una Ley del Régimen Jurídico de la Administración, donde se establezca y regula esta responsabilidad, la cual aun ni siquiera ha sido elaborada.

Otro de los aspectos centrales en el campo jurídico-público de la transformación del Estado, que se plantean en el Programa de Gobierno, consiste en la democratización de la justicia. No sólo la justicia tiene en nuestro país los graves defectos de lentitud e inoperancia que hacen, a veces, inútil acudir a ella, sino que además, en general, el acceso a la justicia, no es democrático, pues no todos pueden correr con los costos de un procedimiento, que dura, innecesariamente, años. Por eso, uno de los planteamientos del Programa de Gobierno es la de la democratización de la justicia, es decir, tender a que la justicia sea un instrumento de garantía jurisdiccional frente a cualquier acción del Estado, al cual pueda acceder cualquier particular y no unos pocos.

Para garantizar estos niveles del Estado de Derecho y de respeto al orden jurídico se plantean otros mecanismos de cambio que buscan

garantizar, efectivamente, las libertades públicas, regular el procedimiento administrativo, limitar la excesiva discrecionalidad del funcionario. En efecto, otra de las características administrativas de nuestro país es el establecimiento de innumerables requisitos y trabas, que han dado origen a la permisología, ciencia oculta, pero muy importante en nuestra Administración. Lo engorroso del procedimiento pone en manos del funcionario un poder total, ya que como el particular no conoce los vericuetos del procedimiento, siendo el funcionario quien todo lo sabe y lo decide, surge esta dependencia total frente al funcionario, quien tiene un poder discrecional que debe ser limitado. Por ello, otra de las reformas fundamentales que se exigen, es la regularización de los procedimientos administrativos y la limitación de los poderes discrecionales de los funcionarios que, a veces, conducen actividades no propiamente lícitas. Siempre hemos planteado y pensado que estas complicaciones del procedimiento administrativo constituyen uno de los elementos que más conspira contra el desarrollo eficiente de los organismos administrativos.

No hay que olvidar, que muchas veces estas complicaciones del procedimiento administrativo se hacen en connivencia con ciertos sectores interesados, externos a la Administración. Así, sin duda, hay grupos interesados en lo complicado del procedimiento, pues eso permite a personas extrañas a la Administración, de servir de gestores para aligerar las decisiones. Esta situación, un procedimiento engorroso y complicado, que lleve a que sea una odisea imposible que una persona racional la cumpla, provoca que nadie, excepto el ciudadano aislado, esté interesado en mejorarlo, constituyendo a la vez fuente de trabajo para otras personas.

No olvidemos que de la ineficiencia de la Administración vive mucha gente y en ella mucha gente tiene intereses. Siempre hemos pensado que en ciertos servicios públicos es hasta una inversión pagar a ciertos medios de comunicación para que ante cualquier incidente se destaque la ineficiencia administrativa y se desprestigie el servicio concreto, pues ante esa realidad, servicios privados paralelos adquirirían, sin duda, más relevancia e importancia. No olvidemos que, lamentablemente, a veces, los particulares protestan por un aumento irrisorio de un impuesto municipal, y sin embargo, pagan grandes sumas por mantener servicios privados de vigilancia. En esa forma es difícil que, en definitiva, pueda haber una eficiente policía municipal.

CAPITULO DECIMO SEGUNDO

PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL ESTADO

De acuerdo con la Constitución de 1961, el Estado venezolano debe configurarse como un Estado Democrático y Social de Derecho.

La organización política de la sociedad venezolana, por tanto, debe fundamentarse en tres pilares esenciales: desde el punto de vista político, en un régimen democrático que asegure la representación y la participación; desde el punto de vista social, en un sistema basado en la justicia social, que asegure el bienestar general, la seguridad social y la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza; y desde el punto de vista económico, en un sistema basado en el desarrollo de la economía, al servicio del hombre, en el cual se proteja y asegure la iniciativa privada pero permitiéndose al Estado participar en el proceso económico como propietario de medios de producción.

Ahora bien, la organización política de la sociedad, que configura al Estado venezolano, no ha sido diseñada de un golpe —no podría haberlo sido— ni responde, adecuadamente, a la fórmula constitucional. Ni se ha logrado que la democracia sea representativa ni participativa; ni la justicia social ha sido realidad (democracia social), existiendo un desnivel en la distribución del ingreso que a veces es intolerable; ni la economía ha estado siempre al servicio del hombre (democracia económica), no siendo el Estado un efectivo medio de distribución o redistribución del ingreso.

Se impone, por tanto, a los 22 años de vigencia de la Constitución, que se propugne una reforma del Estado para hacerlo efectivamente, un Estado Democrático y Social de Derecho.

Ahora bien, definitivamente nada puede lograrse en este campo, a través de medidas aisladas, que toquen algún componente de la estructura y funcionamiento del Estado, sin atender a las relaciones o interrelaciones que tienen con otros aspectos que la componen. Por ello re-

sulta indispensable exponer un cuadro lo más completo posible de la reforma del Estado, de manera que se tome conciencia respecto a que las medidas que se adopten sucesivamente, deben tomar en cuenta sus repercusiones en todas las otras áreas.

Por ello, hemos sistematizado las propuestas de reforma del Estado en los siguientes aspectos:

1. Reformas en el funcionamiento del régimen democrático.
2. Reformas en el régimen federal (forma del Estado).
3. Reformas del Gobierno y Administración Nacional.
4. Reformas en los otros Poderes Públicos (Congreso y Poder Judicial).
5. Reformas en el papel del Estado en la economía, la sociedad y la política.

Unas reformas como las que se proponen, sin duda, constituyen una tarea del país todo. No pueden realmente, constituir un programa de un partido político o de algún grupo de interés. Sólo el acuerdo de toda la sociedad y sus componentes políticos, podría permitir su realización. Lo que resulta evidente, sin embargo, es que esas reformas tienen que realizarse, como garantía para la supervivencia del sistema político regulado en la Constitución de 1961.

I. REFORMAS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

1. *Aumento de la representatividad: la reforma del sistema electoral*

A. *Propuestas*

- a. Separación de las elecciones para los cuerpos representativos de las presidenciales.
- b. Reducción de los ámbitos territoriales para la elección de representantes.
 - a'. Elecciones parlamentarias nacionales: elección mixta en las circunscripciones electorales estatales: algunos diputados por representación pro-

porcional en toda la circunscripción estatal, otros por cada circunscripción electoral *distrital*.

- b'. Elecciones parlamentarias estatales: elecciones de los diputados a las Asambleas Legislativas, por cada circunscripciones electorales *distritales*, con algunos electos por cuociente en toda la circunscripción electoral estatal.
- c'. Elecciones Municipales: establecer el sistema de elección de acuerdo a la reforma del régimen municipal que se realice.
 - a". Si los Municipios siguen existiendo territorialmente a nivel de los actuales Distritos (o niveles parecidos) la elección de concejales debe ser uninominal en cada una de las circunscripciones electorales territoriales en que se divida el Municipio.
 - b". Si los Municipios se reducen en su ámbito territorial en forma considerable, se puede establecer un sistema distinto para municipios rurales y urbanos. En los Municipios rurales la elección debe ser uninominal en cada una de las circunscripciones electorales territoriales en que se divida el Municipio. Si se trata de Municipios urbanos (en ámbitos territoriales reducidos) puede aplicarse el sistema de representación proporcional para elegir un número máximo de 5 ó 7 concejales.
- c. Si se aumenta la representatividad no sería necesaria la renovación, a mitad de período, de los representantes municipales. Esta reforma sólo sería procedente si no se realizan las reformas antes indicadas al sistema electoral y al régimen municipal.

B. Exigencias de la propuesta

- a. Reforma de la Ley Orgánica del Sufragio.

- b. Reforma de las circunscripciones electorales en todo el país.
- c. Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

2. *Aumento de la participación*

A. *Propuestas*

- a. Lograr la participación política.
 - a'. Fortalecer las entidades territoriales (Estados, regiones) y municipales, asignándoles competencias que no tienen. No puede haber participación política sin descentralización política.
 - b'. Acercar el poder político al ciudadano mediante la reforma municipal que reduzca el ámbito territorial de los Municipios.
 - c'. Incorporar las juntas de vecinos a la gestión municipal.
- b. Convertir los grupos de intereses y de presión en instrumentos de cogestión.
 - a'. La participación no es sólo presión sino responsabilidad en la gestión.
 - b'. Institucionalizar la participación de los grupos de intereses en los cuerpos representativos.

B. *Exigencias de la propuesta*

- a. Transferencia de poderes y competencias del ámbito nacional a los Estados y Municipios (Reforma Federal).
- b. Reforma de la Ley Orgánica del Régimen Municipal.
- c. Establecer la participación en el campo económico y social. No sólo dictar la ley prevista en el artículo 109 de la Constitución sino enmendar la Constitución para que la participación sea la vía para la cogestión.

II. REFORMAS EN EL RÉGIMEN FEDERAL (La forma del Estado)

1. *La descentralización política del Estado Venezolano*

A. *Propuestas*

- a. Reformar los niveles territoriales de la Federación: darle contenido a la autonomía de los Estados.
- b. Transferencia de competencias a los Estados.
- c. Establecer nuevos niveles políticos territoriales en las regiones en las cuales sea necesario.
- d. Reformar el sistema de gobierno y administración de la Región Capital.

B. *Exigencias de la propuesta*

- a. Enmienda constitucional para definir un nuevo federalismo y división político-territorial.
- b. Transferir por Ley, conforme al artículo 137 de la Constitución, competencias a los Estados.
- c. Sólo cuando los Estados de la Federación tengan efectivas competencias, plantear la elección de los Gobernadores.
- d. En el caso de la Región Capital, reformar las Leyes Orgánicas del Distrito Federal y de Régimen Municipal y establecer un sistema de gobierno regional, integrado por un sistema de gobierno municipal a dos niveles múltiples.

2. *La Reforma Municipal*

A. *Propuestas*

- a. Hacer del Municipio la unidad política primaria dentro de la organización nacional.
- b. Acercar al Municipio a las comunidades para que sean

efectivos instrumentos de participación, mediante la reducción de un ámbito territorial.

- c. Diferenciar los Municipios rurales de los Municipios urbanos.
- d. Establecer sistemas de gobiernos municipales diversos donde se supere la administración colegiada (Concejo Municipal) por la figura del Alcalde según el ámbito territorial.
- e. Sincerar la definición de competencias municipales de la Constitución y la Ley, y establecer sistemas de gobiernos municipales a dos niveles: que permita combinar el gobierno municipal de áreas territoriales mayores (urbanas-metropolitanas o rurales) con el gobierno local.

B. *Exigencias de las propuestas*

- a. Reforma total de la división político-territorial del país y de las circunscripciones electorales.
- b. Reforma total de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

III. REFORMAS EN EL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN NACIONAL

1. *La Reforma del Gobierno*

- A. *Propuesta:* La necesaria coordinación e integración del Gobierno
- B. *Exigencia de la propuesta*
 - a. Reforzar el papel del Ministro de la Secretaría de la Presidencia (Desechar completamente la idea de un Primer Ministro).
 - b. Reforzar el papel de los Gabinetes Sectoriales y de los Ministros que los deban coordinar.
 - c. Reformar el funcionamiento del Consejo de Ministros.

2. *La reforma de la Administración Pública Central*

A. *La Reforma Ministerial*

a. *Propuestas.*

- a'. Reformar el papel de los Ministros en la conducción política de los sectores. Los Ministros deben gobernar los sectores.
- b'. Los Ministros deben conducir sectorialmente a la administración descentralizada.
- c'. Sólo debe haber Ministerios en los sectores políticamente prioritarios.

b. *Exigencias de la propuesta*

- a'. Ejecución de la Ley Orgánica de la Administración Central y eliminación de las interferencias entre los Ministerios (v. g. MARNR, MINDUR, MTC y MAC).
- b'. Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central para reforzar la concepción sectorial de los Ministerios.
- c'. Sanción de la Ley Orgánica de la Administración Descentralizada.

B. *La reforma funcional*

a. *Propuestas.*

- a'. Reformar el papel de los sistemas funcionales existentes: planificación, presupuesto, personal.
- b'. Restablecer el sistema de información (OCI).
- c'. Institucionalizar otros sistemas: contabilidad, compras, contrataciones.

b. *Exigencias de la propuesta*

- a'. Redefinir el papel de las Oficinas Centrales de la Presidencia en relación con el gobierno y la Administración Ministerial.
- b'. Dictar la Ley del Sistema de Planificación.
- c'. Regular legalmente el sistema de compras y contratación de obras.

C. *La Reforma de la Administración Regional*

a. *Propuestas.*

- a'. Desconcentrar regionalmente la Administración Nacional.
- b'. Coordinar regionalmente la Administración Nacional.
- c'. Institucionalizar una Administración Regional vinculada con las entidades políticas (Estados) de las regiones.

b. *Exigencias de la propuesta*

- a'. Reforma total del Reglamento de Regionalización Administrativa.
- b'. Establecimiento por ley de la Administración Nacional en las regiones, para la ordenación del territorio.

3. *La Reforma de la Administración Descentralizada*

A. *Propuestas*

- a. *Sobre la organización de la administración descentralizada.*
 - a'. Sincerar la organización de la Administración descentralizada de manera que la autonomía que se

- quiera y deba dar a una actividad estatal, esté acorde con la forma jurídica que se le confiera.
- b'. Frenar la tendencia a darle un tratamiento igual a todas las formas jurídicas.
 - c'. Eliminar, transformar y fusionar las entidades que resulte necesario.
 - d'. Organizar sectorialmente a las entidades descentralizadas bajo la conducción de un Ministro.
- b. *Sobre el control y funcionamiento de la administración descentralizada*
- a'. Asegurar la autonomía de los entes descentralizados en el grado que lo requiera la actividad que realicen cónsona con la forma jurídica adoptada.
 - b'. Centralizar en el Ministerio sectorial el control de los entes descentralizados, según su forma jurídica: control de tutela sobre los institutos autónomos y control accionario sobre las empresas del Estado.
 - c'. Sincerrar los controles necesarios: en cuanto a las empresas del Estado el control debe ser *a priori* (directrices y políticas) y *a posteriori* (control de gestión). Los Ministros no deben pretender controlar la actividad cotidiana de la empresa.
 - d'. Reforzar un control financiero de los entes descentralizados distinto al control político que debe corresponder al Ministro. No debe el ente de financiamiento (v. g. FIV) ejercer el control político de los entes descentralizados.

B. *Exigencias de la propuesta*

- a. Reorganización de la Administración descentralizada:
 - a'. Desarrollar la figura de los patrimonios autónomos establecidos en la Ley Orgánica de Régimen Pre-

supuestario para transformar muchos institutos autónomos y Fundaciones Públicas en servicios autónomos sin personalidad jurídica y así frenar la tendencia a la descentralización originada por la rigidez tradicional del principio de la unidad del Tesoro.

- b'. Limitar la utilización de las figuras de derecho civil (fundaciones o asociaciones civiles) para los casos en los cuales una actividad no mercantil requiera la participación de grupos particulares.
 - c'. Dar preferencia a la utilización de la figura del Instituto Autónomo para la realización de actividades públicas que requieran autonomía de manejo pero que no sean de naturaleza estrictamente mercantil, y organizar sectorialmente los institutos autónomos adscritos a un ministerio sectorial, para facilitar el control de tutela y de gestión sobre los mismos.
 - d'. Tender a la organización de las actividades industriales y comerciales del Estado, como empresas del Estado (con forma societaria), con la autonomía necesaria y el control accionario apropiado; y estructurarlas, si es necesario, en agrupaciones sectoriales (tipo holding, corporaciones sectoriales o casa matriz) para facilitar la conducción política y el control de gestión sobre las mismas.
- b. Dictar la Ley Orgánica de la Administración Descentralizada conforme a las orientaciones señaladas sobre organización, formas jurídicas y controles.

4. *La Reforma de la Función Pública*

A. *Propuestas*

- a. Diferenciar el régimen de la función pública del régimen laboral que deben tener los empleados de entes descentralizados con forma de derecho privado.

- b. Reformar el régimen salarial de los funcionarios públicos.
- c. Mejorar la formación, capacitación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos.
- d. Establecer el sistema de reclutamiento (concursos) y ascensos (méritos) como base de la carrera administrativa.
- e. Flexibilizar el sistema de administración de personal público y limitar el crecimiento del gasto de personal.

B. *Exigencias de la propuesta*

- a. Reforma del sistema de clasificación y remuneración de funcionarios.
- b. Reforma del sistema presupuestario relativo a las partidas de personal.
- c. Establecer la Escuela Nacional de Administración Pública y consolidar el sistema nacional de adiestramiento.
- d. Reforma de la Ley de Carrera Administrativa.

IV. REFORMAS EN LOS OTROS PODERES PÚBLICOS

1. *La Reforma del Congreso*

A. *Propuestas*

- a. Reformar las funciones del Congreso: legislar sobre las materias del Poder Nacional y controlar a la Administración Pública Nacional.
- b. Frenar la tendencia a convertir las Cámaras Legislativas en instrumentos de cogobierno o de coadministración.

B. *Exigencias de la propuesta*

- a. Establecimiento de un cuerpo de funcionarios públicos permanentes en el Congreso, con funciones de asesoría, con los mejores niveles de excelencia, reclutados por concurso y bien remunerados.
- b. Dejar de designar los asesores del Congreso en base al clientelismo partidista.

2. *La Reforma del Poder Judicial*

A. *Propuesta*

- a. Establecer un riguroso sistema de elección de los jueces, por concurso, con los mejores niveles de excelencia, mejorando substancialmente su remuneración.
- b. Democratizar la justicia para permitir a todos el acceso a los órganos judiciales. Asistencia Judicial gratuita.

B. *Exigencias de la propuesta*

- a. Respetar el sistema de concursos previsto en la Ley de Carrera Judicial y eliminar la designación de los jueces por el Consejo de la Judicatura.
- b. Reformar la escala de salarios judiciales.
- c. Establecer la Escuela de Carrera Judicial.
- d. Reformar los Códigos de Procedimientos para agilizarlos, simplificarlos y democratizarlos.

V. REFORMAS EN EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA,
LA SOCIEDAD Y LA POLÍTICA

1. *El papel del Estado en la economía*

El sistema económico que se ha desarrollado en Venezuela, con el papel protagónico y preponderante del Estado, es un

sistema de economía para el consumo, el gasto y el despilfarro. No se ha desarrollado un sistema productivo para el ahorro y la inversión. Para la reorientación del sistema económico resulta indispensable la participación y concertación del Estado, de los empresarios y de los trabajadores, ciertamente, pero también de las regiones y comunidades y de los partidos políticos.

Sólo con participación y consenso se puede reorientar el sistema económico.

A. *El Estado legislador*

Es necesario el establecimiento de una legislación que regule confiadamente y con seguridad jurídica el proceso económico.

La economía en un 80% está regulada con Decretos-Leyes.

B. *El Estado de control*

El control sobre las actividades económicas debe dejar de configurarse en un "control por el control mismo". El control es para orientar el logro de objetivos o para la ejecución de planes.

El control no puede consistir en frenar, disuadir o entorpecer y menos en lograr que no se haga lo que se quiere, precisamente, controlar. Debe por tanto revisarse la permisología en todas las actividades del Estado.

C. *El Estado de Fomento*

El Estado debe promover las iniciativas privadas, no solamente a través de los medios crediticios o preteccionistas clásicos, sino dejando desarrollar las iniciativas, particularmente en el nivel local.

Debemos, en el futuro, descongestionar la economía, delimitando las áreas públicas y dejando a la iniciativa privada las tareas restantes, para lo cual el fomento y la promoción por el Estado, deben jugar un papel fundamental.

Sin embargo el fomento no puede ser centralizado.

La descentralización política es base para el fomento y las iniciativas privadas sólo podrán desarrollarse efectivamente con la descentralización económica.

D. *El Estado Empresario*

La tendencia del Estado de reservarse actividades económicas o de asumir toda clase de industrias o actividades comerciales debe frenarse.

Esa política está ligada al paternalismo y al centralismo, que deben superarse. El Estado debe privatizar actividades o empresas que por su naturaleza puedan ser desarrolladas por particulares, reduciendo sus áreas de acción a campos políticamente prioritarios. Definitivamente, el Estado no puede seguir ocupándose de todo.

E. *El Estado Planificador*

La planificación debe adquirir el carácter serio que nunca ha tenido, para ordenar las actividades del Estado con miras al logro de resultados. El plan debe ser el resultado de un proceso de participación de las comunidades, regiones y grupos de intereses, y debe ser obligante tanto para el Congreso como para los diversos entes públicos. La Enmienda Constitucional N° 2 prevé la aprobación del plan para el Congreso y una Ley del sistema de planificación debe regularlo, estableciendo claramente su vinculación con el sistema de presupuesto.

2. *El papel del Estado en la sociedad*

A. *El Estado redistribuidor*

Es necesario establecer sistemas de redistribución del ingreso por parte del Estado.

En general, hemos desarrollado un sistema público de distribución del ingreso público petrolero, que ha provocado

un sistema social de subsidios (sociedad subsidiada). Todo se recibe del Estado. Por ello el conformismo.

Debe superarse la sociedad subsidiada por una sociedad que contribuya en todos los niveles según sus capacidades para la redistribución de la riqueza.

B. *El Estado de servicios públicos*

La atención por los servicios públicos debe ser prioritaria. El Estado se olvidó del ciudadano y de sus requerimientos en servicios. Los servicios públicos han sido dádivas normalmente subsidiadas a los cuales no se contribuye efectivamente. Se reclaman servicios públicos eficientes: para ello, el Estado debe invertir, pero también recaudar efectivamente las tasas por su uso, con los cuales deben contribuir los usuarios.

Es imposible seguir con un sistema de servicios públicos gratuitos o subsidiados, con el desarrollo paralelo de servicios caros y privilegiados.

C. *El Estado de promoción social*

El Estado debe asumir, mediante un sistema político descentralizado, la promoción social del país. La participación de todos los componentes de la sociedad, sólo puede lograrse mediante una descentralización política y económica. En este contexto, la promoción de la juventud es la tarea fundamental que se plantea en una sociedad como la venezolana, joven demográficamente pero vieja en su conducción.

3. *El papel del Estado en la política*

A. *El Estado democrático*

La democracia como régimen político debe perfeccionarse para hacerla una forma de vida. Debemos, así, estructurar una democracia más representativa y más participativa, para que ella llegue a los ciudadanos.

La democracia debe dejar de ser monopolio y usufructo de los partidos políticos, y el ciudadano, representado o participando, debe comenzar a asumirla. De allí las propuestas de reforma al régimen democrático formuladas.

B. *El Estado organizador*

La participación política, económica y social de la población en las tareas del estado y la sociedad, exige la organización social de la población.

La mejor manera de alentar la participación es mediante la organización de las vías para la participación y la congestión, que debe ser uno de los papeles a asumir por el Estado.

C. *El estado de libertades*

El régimen democrático asegura una serie de derechos y garantías constitucionales, cuyo respeto tiene que seguir siendo una de las justificaciones del Estado.

Pero éste no sólo debe garantizar el ejercicio de las libertades, para lo cual deben los Tribunales, efectivamente, ampararlas, sino que debe asegurar su goce y ejercicio. De allí el papel prestacional y de servicios que en algunos casos debe asumir el Estado.

D. *El Estado de Derecho*

La democracia no existe, como régimen político y de vida, sin la sujeción a la ley. El Estado debe no sólo asegurar el cumplimiento y observancia de la Ley por todos, y no sólo por parte de la población, sino que precisamente para ello, debe desarrollar un sistema legislativo y reglamentario adecuado y coherente. La legislación venezolana debe adecuarse a los años futuros, como condición de desarrollo en todas las áreas sociales y económicas.

Pero la observancia de la ley requiere de un Poder Judicial confiable, que sea capaz de administrar justicia para todos. De allí los esfuerzos por democratizar la justicia que deben hacerse.

INDICE GENERAL

PRÓLOGO	9
PRELIMINAR	13
INTRODUCCIÓN GENERAL	23

PRIMERA PARTE

REFLEXIONES SOBRE LAS INSTITUCIONES POLITICAS

CAPITULO PRIMERO

LA CONSTITUCION DE 1961 COMO PACTO POLITICO: EVALUACION Y PERSPECTIVAS

I. INTRODUCCIÓN	31
II. LA DEFICIENTE EJECUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN	34
1. <i>La ejecución incompleta de la Constitución</i>	34
A. <i>La permanencia del carácter programático de ciertas normas constitucionales</i>	34
a. La ordenación del Area Metropolitana de Caracas	34
b. Las obligaciones a los particulares en virtud de la solidaridad social	35
c. La protección frente a la libertad de información	35
d. La garantía del acceso a la justicia	36

e.	La protección de las comunidades indígenas ..	37
f.	La extensión de la seguridad social	37
g.	La regulación de la promoción industrial ..	37
h.	La regulación de los transportes terrestres ..	38
i.	La regulación del sistema de policías	38
j.	La regulación de las obras públicas nacionales	38
k.	La regulación del ordenamiento urbano	39
l.	La regulación nacional de las aguas	39
m.	La regulación del patrimonio del Estado ..	40
n.	La regulación de la administración descentralizada	40
B.	<i>La supervivencia de Disposiciones Transitorias</i> ...	40
a.	La regulación de la nacionalidad	41
b.	La regulación del amparo y de las limitaciones a la libertad personal	41
c.	La regulación de los poderes de investigación del Congreso	41
2.	<i>La ejecución inadecuada de la Constitución</i>	42
A.	<i>La inadecuada regulación del Régimen Municipal</i> ..	42
B.	<i>La inadecuada regulación de la jurisdicción contencioso-administrativa</i>	43
III.	LAS EXIGENCIAS DE MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES ..	43
1.	<i>Las Enmiendas a la Constitución</i>	44
A.	<i>La Enmienda Constitucional N° 1 de 1973</i>	44
B.	<i>El proyecto de Enmienda N° 2 de 1977</i>	44
C.	<i>El proyecto de Enmienda N° 2 de 1980</i>	46
D.	<i>La Enmienda Constitucional N° 2 de 1982</i>	48
2.	<i>La modificación constitucional necesaria: la descentralización política del Estado</i>	49
A.	<i>La centralización política y administrativa del Estado venezolano</i>	50
a.	La contradicción de la Federación Centralizada	50

b. La centralización política	51
c. La centralización administrativa	52
B. <i>El Nuevo Federalismo: la descentralización político-administrativa del país</i>	54
VI. CONCLUSIÓN	56

CAPITULO SEGUNDO

EL SISTEMA POLITICO Y SUS PROBLEMAS ACTUALES

I. EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y LAS DEFICIENCIAS EN LA REPRESENTATIVIDAD Y PARTICIPACIÓN	57
1. <i>La democracia política y sus fallas</i>	58
2. <i>La distorsión de la democracia</i>	62
II. EL SISTEMA DE GOBIERNO: EL PRESIDENCIALISMO Y LA SEPARACIÓN DE PODERES	63
1. <i>El presidencialismo parlamentario</i>	64
2. <i>El papel del Congreso</i>	65
3. <i>El Poder Judicial</i>	67
III. LA FORMA DEL ESTADO: LA FEDERACIÓN CENTRALISTA ...	68
IV. CONCLUSIÓN	72

CAPITULO TERCERO

LAS INSTITUCIONES POLITICAS REPRESENTATIVAS Y SUS PROBLEMAS ACTUALES

I. INTRODUCCIÓN	75
II. EL CONGRESO	76
1. <i>El problema de la representatividad</i>	77
2. <i>La capacidad de legislar</i>	78
3. <i>Las limitaciones al control</i>	80
III. LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS	81

IV. LOS CONCEJOS MUNICIPALES	85
V. CONCLUSIÓN	80

CAPITULO CUARTO

LA CRISIS DE LA DESCENTRALIZACION POLITICA
Y DEL FEDERALISMO

I. INTRODUCCIÓN	93
II. EL CENTRALISMO POLÍTICO Y LA FEDERACIÓN	95
III. ALGUNOS EFECTOS DEL CENTRALISMO	98
1. <i>La centralización política y el debilitamiento de la autonomía estatal</i>	98
2. <i>La centralización administrativa y el debilitamiento de la Administración regional</i>	99
3. <i>La concentración de la Administración Pública</i>	101
4. <i>El debilitamiento de la Administración Municipal</i> ...	102
IV. LA CRISIS INSTITUCIONAL EN LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN	104
1. <i>La crisis de representatividad</i>	104
2. <i>La crisis de la participación política</i>	106
3. <i>La crisis de la autonomía</i>	107
V. EL NUEVO FEDERALISMO: LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA PARA PERFECCIONAR LA DEMOCRACIA	107
1. <i>Un fenómeno universal: La descentralización</i>	108
2. <i>La necesaria Enmienda de la Constitución</i>	108
VI. EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA	110
VII. CONCLUSIÓN	111

CAPITULO QUINTO

ALGUNOS ASPECTOS DE LA CRISIS
DEL MUNICIPALISMO

I. INTRODUCCIÓN	113
-----------------------	-----

II.	LA CRISIS DE LA REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA DE LOS MUNICIPIOS	115
1.	<i>La excesiva amplitud de los ámbitos territoriales</i>	115
2.	<i>La elección de los concejales por listas bloqueadas, en amplias circunscripción electoral</i>	117
III.	LA CRISIS DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LOS MUNICIPIOS	119
1.	<i>La ausencia de la participación de las sociedades intermedias en los órganos representativos municipales</i>	119
2.	<i>El fenómeno de las Asociaciones de Vecinos en el ámbito Municipal</i>	120
IV.	LA CRISIS DE LA AUTONOMÍA DERIVADA DE LA AUSENCIA DE DESCENTRALIZACIÓN	123
V.	CONCLUSIÓN	124

CAPITULO SEXTO

LA CRISIS INSTITUCIONAL DE CARACAS Y DE LA REGION CAPITAL

I.	INTRODUCCIÓN	127
II.	LA CRISIS INSTITUCIONAL DE CARACAS Y DE LA REGIÓN CAPITAL	130
1.	<i>La ausencia de un gobierno único de la Región Capital</i>	130
2.	<i>La ausencia de un gobierno integral para el Area Metropolitana de Caracas</i>	132
A.	<i>Los actuales gobiernos disímiles</i>	132
B.	<i>Los gobiernos mal estructurados</i>	134
C.	<i>El sistema no uniforme de gobierno</i>	135
3.	<i>El centralismo del Estado y la crisis de descentralización política</i>	136
III.	LA NECESARIA REFORMA INSTITUCIONAL DE CARACAS Y DE LA REGIÓN CAPITAL	137
1.	<i>Bases para la reforma</i>	138

A.	<i>La estructuración de un gobierno único para la Región Capital</i>	140
B.	<i>La metropolitanización del régimen de Caracas: un único gobierno municipal para el Area Metropolitana</i>	142
C.	<i>La descentralización política del régimen de Caracas</i>	144
2.	<i>Las exigencias de la reforma</i>	146
A.	<i>La regionalización política de la capital</i>	146
a.	La opción por la fórmula del Distrito Federal	147
b.	La opción por la fórmula de un Estado Miranda o Estado Caracas	148
c.	El abandono de la fórmula del Estado Vargas	148
B.	<i>La metropolitanización de la Capital y la autonomía municipal dentro de la Región Capital</i>	151
a.	La autoridad municipal en las cinco áreas territoriales de la Región Capital	152
b.	El gobierno único municipal para el Area Metropolitana de Caracas	152
C.	<i>La descentralización y participación política en la Región Capital y en Caracas</i>	154
a.	La multiplicación de autoridades locales menores	154
b.	Los gobiernos locales menores en el Area Metropolitana de Caracas y en el Litoral Central	155
IV.	LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA	156
1.	<i>Las reformas de largo plazo</i>	157
A.	<i>La creación de la Región Capital como entidad político-territorial</i>	157
B.	<i>La creación del Area Metropolitana de Caracas como entidad político-territorial municipal</i>	139
2.	<i>Las reformas de corto plazo</i>	159
A.	<i>La reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal</i>	159
B.	<i>La reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal</i>	160

C.	<i>La reforma de las Leyes de División Territorial y de Régimen Municipal del Estado Miranda</i>	161
O.	<i>La sanción de una Ley de Coordinación de las jurisdicciones existentes en el Área Metropolitana de Caracas</i>	162
V.	CONCLUSIÓN	163

SEGUNDA PARTE

REFLEXIONES SOBRE LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS

CAPITULO SEPTIMO

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SUS PROBLEMAS ACTUALES

I.	LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	167
1.	<i>La tendencia centralizadora en la práctica administrativa y legislativa</i>	168
2.	<i>Consecuencias en la Administración Pública: el paternalismo administrativo</i>	171
3.	<i>El reto de la descentralización</i>	172
II.	LA CONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA	173
1.	<i>La concentración presidencial y ministerial</i>	174
2.	<i>La práctica administrativa de la concentración: concentración funcional</i>	175
3.	<i>Consecuencias de la concentración administrativa</i>	176
4.	<i>El reto de la delegación y desconcentración</i>	176
III.	LA AUSENCIA DE INTEGRACIÓN SECTORIAL	177
1.	<i>Los problemas de la implementación de la Reforma Sectorial</i>	177
2.	<i>Los problemas de la coordinación</i>	179
3.	<i>Las deficiencias de la Administración Descentralizada . .</i>	180

IV.	LA AUSENCIA DE INTEGRACIÓN ORGÁNICA DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS	182
V.	PROBLEMAS DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA	184
	1. <i>El secreto administrativo y los particulares</i>	184
	2. <i>El control de gestión</i>	185
VI.	CONCLUSIÓN	185

CAPITULO OCTAVO

BUROCRATIZACION E INEFICIENCIA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

I.	INTRODUCCIÓN	187
II.	ALGUNAS CAUSAS DE LA BUROCRATIZACIÓN	188
	1. <i>El intervencionismo exagerado</i>	189
	2. <i>El crecimiento desmesurado de la Organización Administrativa</i>	190
	3. <i>El centralismo administrativo</i>	191
	4. <i>La ausencia de burocracia</i>	192
III.	CONSECUENCIAS DE LA BUROCRATIZACIÓN	193
	1. <i>La distorsión de los fines de la Administración Pública</i>	193
	2. <i>El despilfarro administrativo</i>	194
	3. <i>La corrupción administrativa</i>	195
	4. <i>La irresponsabilidad administrativa</i>	196
	5. <i>El apoderamiento de la Administración por los gremios de funcionarios</i>	196
IV.	CONCLUSIÓN	197

CAPITULO NOVENO

ALGUNOS PROBLEMAS DE LAS RELACIONES ENTRE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS Y LOS CIUDADANOS

I.	INTRODUCCIÓN	199
----	--------------------	-----

II.	SISTEMAS DE PROTECCIÓN	202
1.	<i>Garantías de procedimiento administrativo</i>	202
2.	<i>Garantías de recursos</i>	206
3.	<i>Garantías patrimoniales</i>	206
III.	EL SISTEMA DE INFORMACIÓN	207
IV.	EL SISTEMA DE SEGURIDAD JURÍDICA ..	210
1.	<i>La responsabilidad del Estado y sus funcionarios</i>	210
2.	<i>La democratización de la justicia</i>	211
3.	<i>La garantía efectiva de las libertades públicas</i>	211
4.	<i>La regulación de procedimiento administrativo y la limitación de la discrecionalidad del funcionario</i>	212
5.	<i>La garantía del conocimiento del orden jurídico</i> ..	212
V.	CONCLUSIÓN	213

CAPITULO DECIMO

ALGUNOS ANALISIS SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA SU REFORMA

I.	INTRODUCCIÓN	215
II.	LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA CARTA DE MARACAIBO (1980)	218
1.	<i>La crítica a la organización del Poder Ejecutivo</i>	218
2.	<i>Las propuestas de reforma</i>	219
III.	LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PROGRAMA DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE LUIS HERRERA	220
1.	<i>Los enfoques del programa</i>	220
2.	<i>Los cambios político-administrativos para lograr el Estado Promotor</i>	221
A.	<i>La desconcentración del Poder Presidencial</i>	211
B.	<i>La reordenación de la Administración Descentralizada</i>	222
C.	<i>La descentralización y desconcentración del Poder Nacional hacia las regiones</i>	223

D.	<i>La responsabilidad efectiva del Estado</i>	226
E.	<i>La regulación del procedimiento administrativo</i> ..	226
F.	<i>El control de la eficacia de la gestión gubernamental</i>	228
3.	<i>El funcionamiento de la Administración Pública</i> ..	228
A.	<i>La organización para mejorar el funcionamiento administrativo</i>	229
a.	El reforzamiento de los organismos de apoyo de la Presidencia	229
b.	La formalización de los Gabinetes Sectoriales	229
c.	El papel de los Ministros	230
d.	La organización de la adscripción de los entes descentralizados	230
e.	Los cambios en las funciones de asesoría de alto nivel	231
B.	<i>Estrategia para mejorar la gestión de la Administración Pública</i>	232
a.	Simplificación de las actividades administrativas	232
b.	La descentralización y desconcentración de las actividades administrativas	233
c.	El perfeccionamiento del funcionariado	234
d.	La utilización de técnicas modernas de gestión	234
IV.	LA REFORMA DEL ESTADO EN EL MANIFIESTO DE PORLAMAR (1981)	235
1.	<i>La consolidación de poderes políticos nuevos en la estructura del Estado</i>	236
2.	<i>La búsqueda de una racionalización de la Administración Pública</i>	237
A.	<i>Núcleo político-administrativo</i>	237
B.	<i>Núcleo de Administración autónoma</i>	237
C.	<i>Núcleo empresarial</i>	237
3.	<i>Las modificaciones a la representatividad política</i>	238
4.	<i>El reforzamiento del poder municipal</i>	238

5. <i>Apreciación general</i>	238
V. CONCLUSIÓN	239

TERCERA PARTE

LA REFORMA DEL ESTADO

CAPITULO DECIMO PRIMERO

HACIA EL ESTADO DEMOCRATICO Y SOCIAL DE DERECHO

I. INTRODUCCIÓN	243
II. LA POSICIÓN DEL ESTADO EN LA REALIDAD POLÍTICO-ECO- NÓMICO-SOCIAL	246
1. <i>Tarea del Estado en el campo social</i>	247
2. <i>Tareas del Estado en el campo económico</i>	250
3. <i>Tareas del Estado en el campo político</i>	254
III. LAS TRANSFORMACIONES AL ESTADO PARA CONSOLIDAR EL ESTADO PROMOTOR	255
1. <i>Las transformaciones en el sistema político</i>	253
2. <i>Las transformaciones en el sistema administrativo</i> ...	256
3. <i>Las transformaciones en el sistema jurídico-político</i> ..	259

CAPITULO DECIMO SEGUNDO

PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL ESTADO

I. REFORMAS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL RÉGIMEN DEMO- CRÁTICO	262
1. <i>Aumento de la representatividad: la reforma del sistema electoral</i>	262
A. <i>Propuestas</i>	262
B. <i>Exigencias de la propuesta</i>	263
2. <i>Aumento de la participación</i>	264

A.	<i>Propuestas</i>	264
B.	<i>Exigencias de la propuesta</i>	264
II.	REFORMAS DEL RÉGIMEN FEDERAL (La forma del Estado)	265
1.	<i>La descentralización política del Estado venezolano</i> ..	265
A.	<i>Propuestas</i>	265
B.	<i>Exigencias de la propuesta</i>	265
2.	<i>La Reforma Municipal</i>	265
A.	<i>Propuestas</i>	265
B.	<i>Exigencias de la propuesta</i>	266
III.	REFORMAS EN EL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN NACIONAL	266
1.	<i>La reforma del Gobierno</i>	266
A.	<i>Propuesta</i>	266
B.	<i>Exigencia de la propuesta</i>	266
2.	<i>La reforma de la Administración Pública Central</i>	267
A.	<i>La Reforma Ministerial</i>	267
a.	<i>Propuestas</i>	267
b.	<i>Exigencias de la propuesta</i>	267
B.	<i>La reforma funcional</i>	267
a.	<i>Propuestas</i>	267
b.	<i>Exigencias de la propuesta</i>	268
C.	<i>La Reforma de la Administración Regional</i>	268
a.	<i>Propuestas</i>	268
b.	<i>Exigencias de la propuesta</i>	268
3.	<i>La Reforma de la Administración Descentralizada</i>	268
A.	<i>Propuestas</i>	268
B.	<i>Exigencias de la propuesta</i>	269
4.	<i>La Reforma de la Función Pública</i>	270
A.	<i>Propuestas</i>	270
B.	<i>Exigencias de la propuesta</i>	271
IV.	REFORMAS EN LOS OTROS PODERES PÚBLICOS	271

1.	<i>La Reforma del Congreso</i>	271
	A. <i>Propuestas</i>	271
	B. <i>Exigencias de la propuesta</i>	271
2.	<i>La Reforma del Poder Judicial</i>	272
	A. <i>Propuesta</i>	272
	B. <i>Exigencias de la propuesta</i>	272
V.	REFORMAS EN EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA, LA SOCIEDAD Y LA POLÍTICA	272
1.	<i>El papel del Estado en la economía</i>	272
	A. <i>El Estado legislador</i>	273
	B. <i>El Estado de control</i>	273
	C. <i>El Estado de Fomento</i>	273
	D. <i>El Estado Empresario</i>	273
	E. <i>El Estado Planificador</i>	274
2.	<i>El papel del Estado en la sociedad</i>	274
	A. <i>El Estado redistribuidor</i>	274
	B. <i>El Estado de servicios públicos</i>	274
	C. <i>El Estado de promoción social</i>	275
3.	<i>El papel del Estado en la política</i>	275
	A. <i>El Estado democrático</i>	275
	B. <i>El Estado organizador</i>	275
	C. <i>El Estado de libertades</i>	276
	D. <i>El Estado de Derecho</i>	276

SE TERMINO DE IMPRIMIR ESTE LIBRO,
EN LOS TALLERES DE ITALGRAFICA, S.R.L.
EN LA CIUDAD DE CARACAS, EN EL MES
DE NOVIEMBRE DE 1982

