

II. EXTRANJERO

LAS TRANSFORMACIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO: EL CASO DE VENEZUELA (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II LA PROBLEMÁTICA DE LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS.—III. LAS TRANSFORMACIONES EN LAS ESTRUCTURAS.—IV. EL PAPEL DEL ESTADO EN LAS TRANSFORMACIONES DE LAS ESTRUCTURAS.—V. LA REFORMA DE LA ESTRUCTURA ESTATAL.—VI. LA REFORMA ADMINISTRATIVA.—VII. CONCLUSIÓN.

I.—INTRODUCCIÓN.

1. En la actualidad, y desde hace algunos años, en todos los países del mundo se observa la existencia de un anhelo o una aspiración política que busca una reforma o una renovación de las estructuras de la sociedad.

Esta situación no sólo es propia de los países subdesarrollados o del Tercer Mundo, en los cuales se vienen operando transformaciones en todos los órdenes, principalmente originadas por el contraste que surge entre sus estructuras e instituciones y el desarrollo económico (1), sino que se observa también, quizá con rasgos más alarmantes, en las sociedades desarrolladas o industriales de nuestro tiempo. Recientemente, por ejemplo, hemos visto al general DE GAULLE, después de diez años de ejercicio del poder personal en Francia y frente a la crisis social y política de ese país, apelar a los franceses, mediante un referéndum, para emprender, con los poderes públicos —ha dicho—, «el cambio, en todos los lugares donde haga falta, de las estructuras estrechas y anticuadas para abrir más ampliamente la ruta a la nueva sangre de Francia».

(*) Este trabajo es el texto de la Conferencia dictada por el autor en Caracas, el día 29 de mayo de 1968, en el Palacio de las Academias, en el ciclo *La contribución de los juristas al desarrollo nacional*, organizada por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Para su publicación no se han introducido más que pequeñas modificaciones y adicionado las notas respectivas.

(1) Véase algunos aspectos de ello en los campos jurídico y económico, en Association Internationale des Sciences Juridiques, *Les Aspects Juridiques du Développement économique*, París, 1966; NGUYEN HUU CHAV, *Structures, Institutions et développement économique dans les pays sous-développés*, París, 1964.

En todo caso, especialmente después de la Segunda Guerra mundial, una serie sucesiva de reformas se vienen operando, las cuales han tenido reflejos peculiares en el campo del Derecho (2). De ahí que se hable con tanta insistencia de la reforma agraria, de la reforma de la empresa y de los mecanismos de producción, de la reforma de la educación y hasta de la reforma administrativa.

2. Todas esas reformas, todas esas transformaciones deseadas en las estructuras e instituciones políticas, sociales y económicas, tienen evidentemente su origen, en la necesidad de adaptarlas a los cambios operados en las realidades socio-económicas en los últimos años.

Puede decirse que estas transformaciones son de tal naturaleza, que jamás se habían operado en la historia de la humanidad, en un lapso tan corto. La Revolución francesa y la revolución industrial requirieron de muchos años para su consolidación y para hacer sentir sus efectos. La revolución tecnológica de nuestros días, en cambio, ha sido tan rápida, que hace perder las perspectivas mismas de lo que será el mundo en los próximos treinta años.

3. Sin embargo, en la actualidad, y a pesar de todos esos violentos cambios de la realidad socio-económica, la mayoría de los países siguen manipulándola a través de instituciones, estructuras, sistemas y mecanismos decimonónicos. Piénsese, sólo por vía de ejemplo, en el Municipio y en la autonomía municipal —instituciones que, por inservibles frente a la revolución urbana de nuestros días, es preciso arrinconarlas— y todos los defensores a muerte que aún tiene, y que no se dan cuenta que, quizá, los desaciertos y fracasos de la gestión de los intereses locales, en la actualidad, sólo tienen su origen en la defensa a ultranza de un pretendido Municipalismo ya caduco.

4. Todas esas contradicciones entre la realidad social y económica y las estructuras e instituciones políticas y sociales, se han reflejado con especiales características en la función del Estado. En la actualidad, en todos los países del mundo, inclusive los más capitalistas, el Estado puede considerarse como un Estado intervencionista, en diversos grados de intervención por supuesto.

En este sentido es necesario señalar que ya han pasado los días en que era necesario razonar y justificar la actitud intervencionista del Estado. La intervención estatal es una realidad, y en efecto, en la actualidad, pocos campos o sectores de nuestra vida económica y social escapan de una ingerencia del Estado o, al menos, de la presencia del Estado.

Pero lo característico de esta realidad es que es irreversible, por lo que de nada valen —salvo para sembrar confusión— los últimos alaridos

(2) Un magnífico análisis de las transformaciones del derecho en la sociedad cambiante puede verse en WOLFGANG FRIEDMANN, *El Derecho en una sociedad en transformación*, México, 1966.

que todavía se dan en defensa de un liberalismo tradicional, que no existe, como sistema, en ninguna parte del mundo.

Sin embargo, ante esa realidad del Estado intervencionista, en los hechos, éste pretende seguir gestionando o conformando la realidad económica o la realidad social con los esquemas del Estado liberal-burgués, es decir, sustancialmente, con los esquemas del Estado abstencionista. De ahí las nuevas tendencias —como la de la reciente doctrina alemana— de considerar en la actualidad al Estado, no ya como Estado liberal-burgués de derecho, sino como Estado social de derecho, y como la de la doctrina anglosajona que ha venido propugnando la noción sustitutiva del Welfare State, Estado de bienestar, o Estado benefactor.

II.—LA PROBLEMÁTICA EN LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS.

5. Pero esas contradicciones entre las instituciones políticas y las realidades socio-económicas que dan origen a la necesidad de una transformación de la función del Estado aún en los sistemas más capitalistas, surgen más patentes y dramáticas en los denominados países subdesarrollados. Todos los efectos de la revolución urbana o de la revolución tecnológica de nuestros días colocan a los países del Tercer Mundo en una situación aún más angustiosa.

Para darse cuenta de ello, quizá baste comparar nuestra situación con la de los países europeos. Estos temen, con cierta base (3), que se ahonde cada vez más, en perjuicio de su futuro desarrollo, el abismo o foso que ya los separa del avance tecnológico y organizativo de los países que en pocos años formarán parte de la llamada sociedad post-industrial y que estará materialmente en manos de las computadoras o de los ordenadores.

Ante esa actitud, realmente que la angustia es total respecto al destino de nuestros países del Tercer Mundo frente a éstos que formarán la sociedad post-industrial, cuando sólo es ahora, pero con muchos altibajos y muy tímidamente, que nos estamos acercando a la etapa de la sociedad industrial. Ese abismo amenaza ahondarse en tal forma, que no será posible nunca eliminarlo. De ahí el reto del desarrollo, pues este desarrollo nacional es la única vía que nos queda, no para eliminar esas diferencias ya imposibles de borrar, sino para disminuirlas en beneficio de nuestros pueblos.

6. Pero al hablar de nuestro subdesarrollo tenemos que preguntarnos, realmente, sobre qué es el desarrollo, palabra que ya entra casi en el campo de los mitos políticos y económicos.

Ciertamente que con esta palabra nos han invadido los economistas, y por ello se trataba hasta hace muy poco de una palabra *tabú* para los

(3) Véase en tal sentido uno de los libros de más reciente actualidad: Jean-Jacques SERVAN-SCHREIBER, *El desafío americano*, Barcelona, 1968.

juristas. Sin embargo, me parece indispensable hacer alguna incursión en dichos predios e intentar penetrar ese *tabú* inexplicable.

Una cosa es cierta y definitiva en este campo: el desarrollo no puede definirse *in abstracto*, no puede definirse genéricamente, sino sólo por comparación. Se trata, por tanto, de una meta, con variantes, que surge por módulos de comparación con las sociedades industriales o desarrolladas de la actualidad.

Desarrollo en este sentido es sinónimo de progreso, pero de progreso comparado con metas ya logradas por otros países. El desarrollo entonces no es un fin en sí mismo, sino un medio de satisfacer aspiraciones humanas, por lo que, en nuestros países, es un medio para la reforma social y no otra cosa precisa la Constitución de Venezuela, en su Preámbulo, al indicar que se ha dictado entre otros propósitos, con el de promover el bienestar general y la seguridad social; de lograr una participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social; y de fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre. Por ello, el mismo texto constitucional establece la obligación para el Estado de promover el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país.

Vemos en dichas declaraciones el reconocimiento claro de nuestro subdesarrollo y la definición de ciertas metas a lograr y que constituyen el desarrollo.

Ahora bien, de acuerdo a ello, y no pudiendo definirse *in abstracto* nuestra condición de país subdesarrollado, destaquemos los índices que nos clasifican en dicha categoría, como país que hasta ahora no había participado en la revolución industrial.

Nuestra situación de subdesarrollo en líneas generales, entonces, puede caracterizarse por tres aspectos distintos: un aspecto económico, un aspecto social y un aspecto político (4). Bajo el aspecto económico se caracteriza, en primer lugar, porque tenemos una gran proporción de la población dedicada a las actividades primarias, es decir, agrícolas y de extracción minera, pero con la peculiaridad de que la producción nacional en esos campos se traduce, o en una producción de subsistencia o en una producción de exportación. Ello implica, asimismo, una situación de escasa industrialización, y algunas veces, una hipertrofia del sector terciario o de servicios, en relación a los otros. En segundo lugar, se caracteriza por la dependencia económica de nuestros países frente al capital extranjero con todas sus consecuencias, inclusive de orden político, lo que ha conducido a François FERROUX a calificar a estos países subdesarrollados simplemente como «naciones aparentes» o que ha conducido con frecuencia a que se les dé el calificativo de «países sucursa-

(4) Vid. J. L. LEBRET, *Dinámica concreta del desarrollo*, Barcelona, 1966, págs. 54 y sigs.; J. CHI-YI-CHEN, *Desarrollo y planificación*, Caracas, 1964, págs. 11 y sigs.

les» (5). El tercer aspecto económico radica en la condición de desempleo o subempleo cada vez más generalizada, debido a la explosión demográfica, que no ha sido acompañada por una adecuada expansión económica.

Por otra parte los aspectos sociales, o más bien socio-económicos de nuestro subdesarrollo, son, en primer lugar, la enorme desigualdad de ingreso por habitante y, por tanto, del nivel de vida de los mismos, que es bajo. De ahí que sea absolutamente exacta la apreciación generalizada de que un país es más pobre cuanto mayor es la diferencia entre ricos y pobres. En segundo lugar, el crecimiento demográfico desmesurado, la subalimentación de una parte importante de la población y la difusión de las enfermedades en masa. En tercer lugar, se caracteriza por el bajo nivel de instrucción y por la ausencia o insuficiencia de cuadros científicos y técnicos, lo que produce una explotación más fácil de los débiles por los más fuertes.

Pero también hay una serie de aspectos políticos que caracterizan nuestro subdesarrollo, entre los cuales se destaca la inestabilidad política y administrativa originada por la lucha partidista, por el poder en sí mismo y por la irregular dependencia exterior.

7. Ahora bien, frente a esa situación angustiosa, que se agudiza y empeora cada vez más, el problema del desarrollo no puede plantearse como un posible medio entre muchos para superar la etapa preindustrial en que se encuentran la mayoría de los países latinoamericanos. El desarrollo, como instrumento para eliminar la pobreza y elevar el nivel de vida de la población, no puede dejar de realizarse.

Sin embargo, frente a esta necesidad, surge una pregunta ineludible: ¿Cómo lograr ese desarrollo?

En los países occidentales, hoy adelantados o desarrollados, el proceso de desarrollo se llevó a cabo durante un largo o larguísimo período fundamentalmente por empresarios individuales. La actuación del Estado en dichos países tuvo un ámbito restringido, limitándose sus medidas, a veces, a proporcionar solamente facilidades de transporte, pues las decisiones que se adoptaron sólo fueron en base a ideas vagas acerca del progreso general, con frecuencia sin mayor confianza en su éxito. Por ello, en general, el proceso no tuvo ni siguió un ritmo regular, sino que se interrumpió por trastornos y crisis. En muchos aspectos, el proceso se hizo a costa de bastante energía desperdiciada, por lo que dicho proceso de desarrollo se ha calificado por Jean TINBERGEN como un proceso de prueba y error (6).

En base a la forma cómo se llevó a cabo ese proceso, W. W. Ros-

(5) Vid. François FERROUX, *L'economie du XXème Siècle*, París, 1961; Oswaldo SUNKEL, *Política nacional de desarrollo y dependencia extranjera* (primera parte), en *Comercio exterior*, tomo XVIII, núm. 3, México, marzo de 1968, pág. 232.

(6) Vid. J. TINBERGEN, *La planeación del desarrollo*, México, 1966, pág. 7.

TOW (7) precisa su secuencia del desarrollo económico en tres fases: un largo período, de casi un siglo, en el que tienen lugar las condiciones previas a lo que él llama el *take-off*, es decir el despegue; en segundo lugar, el «despegue» mismo, que se produce en dos o tres décadas, y, por último, un prolongado período final, en el que el desarrollo es normal y realmente automático.

Sin embargo, el proceso de desarrollo, al cual necesariamente deben incorporarse los países latinoamericanos, no puede, en ningún caso, ser un proceso lento, por lo que la secuencia de ROSTOW, por lo lenta, quizá nos es inaplicable. Al contrario, si nuestra alternativa es sólo el desarrollo, es decir, prosperar, pero «prosperar en un mundo en el que aumentan la miseria y el hambre» y «en el que ruge cada día más la rebelión» (8), ese objetivo sólo puede lograrse a corto plazo.

Para ello es necesario que ese desarrollo se promueva, pues implica un esfuerzo razonado y consciente del hombre que señala unos objetivos a alcanzar en un determinado lapso. El desarrollo, por tanto, no es, ni puede ser en nuestros países, un proceso espontáneo, sino muy por el contrario, un proceso provocado y dirigido, un proceso planificado.

En este sentido, en todos los países en vías de desarrollo se ha tomado clara conciencia de que en ellos no se repetirá el modelo histórico, basado en el libre juego de las fuerzas del mercado, que permitió a las naciones, hoy industrializadas, en su oportunidad, avanzar lentamente por el camino del desarrollo y bienestar. Por ello, se ha buscado la solución de los problemas a través de un intervencionismo estatal, que lamentablemente hasta ahora ha sido, con frecuencia, esporádico, tímido, débil e inorgánico. Sin embargo, esa muchas veces cara experiencia, ha creado conciencia de la necesidad ineludible de tomar esas decisiones políticas en forma coherente y simultánea, es decir, a través de un plan (9).

En la actualidad, entonces, están indisolublemente unidos el desarrollo y la planificación, y en el campo económico, el desarrollo económico y la planificación económica. Por supuesto que no es éste el lugar para plantearnos las discusiones de orden filosófico y político que han surgido, frente a la posibilidad y a la compatibilidad de la dicotomía de una planificación económica y de la libertad humana. Ello, por lo demás, sería completamente inútil y bizantino. Actualmente, la discusión no estriba ya en la necesidad o no de la planificación, sino en su alcance y formas.

En el proceso de desarrollo al que deben incorporarse todos los

(7) Vid. W. W. ROSTOW, *The Process of Economic Growth*, Oxford, 1953; W. W. ROSTOW, *The Stage of Economic Growth*, Cambridge, 1960; en particular, W. W. ROSTOW, *The Take-Off into Self-Sustained Growth*, "Economic Journal", LXVI, 1956, págs. 25 a 48.

(8) Vid. JOSUÉ DE CASTRO, *Un plan para el Tercer Mundo*, en "Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación", núm. 44, Caracas, agosto 1967, pág. 1.

(9) Cfr. SERGIO MOLINA y EDGARDO BOENINGER, *Necesidad y contenido de la Planificación*, en "Mensaje", núm. 123, Santiago de Chile, octubre 1963, pág. 601.

países latinoamericanos, el papel del Estado, por tanto, tiene que ser un papel preponderante. El debe comenzar por precisar una «política de desarrollo» definida, coherente y nacional, a través de la cual (10): se creen las condiciones favorables al proceso, se familiarice al gobierno mismo y a la comunidad con las potencialidades y ventajas del mismo, se realicen una serie de inversiones básicas y se tomen las medidas destinadas a facilitar y estimular la actividad y las inversiones privadas orientadas al proceso.

De ello resulta por otra parte que el desarrollo no se producirá en países donde la élite del poder político se oponga a ello o, en otras palabras, en países regidos más o menos por una aristocracia económica o terrateniente, con actitudes feudales hondamente enclavadas, opuesta fuertemente a la real industrialización, a la educación popular y al cambio tecnológico (11). En esos países, evidentemente, que hay un prerrequisito para un desarrollo económico exitoso: sustituir a los que detentan el poder, y por esa vía, promover los cambios estructurales que el desarrollo implica.

III.—LAS TRANSFORMACIONES EN LAS ESTRUCTURAS.

8. La incorporación de nuestros países al desarrollo tiene grandes repercusiones respecto a la situación estructural existente, pues necesariamente implica una transformación de las estructuras e instituciones políticas, económicas, sociales y culturales.

En este sentido —y sobre esto no han pensado mucho los que generalmente hablan de desarrollo desde posiciones político-partidistas o netamente empresariales—, las consecuencias del proceso de desarrollo no pueden ser calificadas de otra forma que como las de una revolución, y por lo que implica en relación a la dependencia externa actual, de una revolución de independencia.

Es bueno recordar que todavía la revolución, o, conforme a la famosa frase, «el fantasma que recorre América latina» (12), la sigue recorriendo. De ahí el imperativo de nuestra generación de darle cuerpo y alma al mismo, a través del desarrollo nacional.

He señalado que las consecuencias de la superación del subdesarrollo o, en otras palabras, el paso de un nivel de vida menos humano a un nivel de vida más humano, al costo menos caro posible y al ritmo más rápido posible, implican una revolución que podríamos calificar de revolución del desarrollo.

(10) Vid. J. TINBERGEN, *La Planeación del desarrollo*, México, 1966, pág. 7.

(11) Cfr. Benjamin HIGGINS, *¿Existen factores no económicos en el desarrollo económico?*, en Universidad Nacional Autónoma de México, "Desarrollo Económico". México, 1965, pág. 112.

(12) Vid. Alejandro MAGNET, *Génesis de una situación prerrevolucionaria*, en "Mensaje", núm. 123, Santiago de Chile, octubre 1963, pág. 496.

Que quede claro, en todo caso, que el término no lo utilizo para espantar burgueses, o para transigir con la moda o para conquistar simpatías márxistas (13).

Simplemente, lo utilizo porque es el más apropiado para calificar los cambios que se tienen que producir en nuestros países en un futuro cercano, si simplemente observamos las características de las realidades del hombre actual (14): en primer lugar, una realidad demográfica que se traduce sobre todo en América latina en que los pobres son y serán cada día más numerosos que los privilegiados; pero no ya en las proporciones del pasado más o menos inmediato, sino en proporciones que sólo una inteligencia y una imaginación enteramente volcadas hacia el futuro serán capaces de concebir. Se trata de una realidad demográfica que dará origen a una nueva faz en América latina: la faz del pueblo, pobre y abrumadoramente mayoritario.

En segundo lugar, una realidad científico-tecnológica, que ha conducido a que el futuro del mundo en los próximos treinta años sea materialmente imprescindible, desde el punto de vista de las comunicaciones y del imperio de los ordenadores; y, en tercer lugar, una realidad estratificada, por el creciente desnivel y desigualdad entre países desarrollados y países subdesarrollados, y en éstos, entre las clases dominantes y las clases inferiores; desigualdades sobre las cuales van tomando conciencia todos los medios sociales, a través de los cada día más avanzados mecanismos de difusión y comunicación.

Este panorama, que originará necesariamente esta revolución del desarrollo, se traduce en el lenguaje corriente, en esos otros términos, ya tan manoseados y de uso tan abusivo, y a los cuales hasta ahora en nuestro país aparentemente no se le ha dado o no se le ha querido dar un real contenido, y que son el «cambio», simplemente, o el «cambio de estructuras» o la «reforma de las estructuras».

A este reformismo, reflejo de una aspiración política generalizada en América latina, es necesario comenzar por precisarle un real y serio contenido para que no se traduzca simplemente en un método de falsificar la realidad y falsificarnos a nosotros mismos a fin de producir una pura apariencia.

En las líneas que siguen pretendo, en líneas muy generales, tratar de precisar un poco, algunos de los contenidos de ese cambio tan anhelado y principalmente, de las consecuencias que un cambio de estructuras origina.

9. Para ello debo partir de una premisa fundamental: no puede en nuestros países pretenderse lograr el desarrollo a través de las estructuras tradicionales. La incorporación del país al desarrollo, necesariamente implica un cambio, una transformación, una reforma de las es-

(13) Cfr. *Reformas revolucionarias en América Latina*, en "Mensaje", núm. 123. Santiago de Chile, octubre 1963, pág. 481.

(14) Vid. Roger VEKEMANS, S. J., *La reforma social, o la reforma de las reformas*, en "Mensaje", núm. 123, Santiago de Chile, octubre 1963, pág. 506.

estructuras sociales, económicas y políticas tradicionales, para que se constituyan en la palanca del desarrollo y no en su freno. Y la posición de nuestros países ante ese imperativo, es encarar definitivamente esas transformaciones o, simplemente, perecer.

En América latina, la primera y la más importante estructura a reformar es la estructura social. La reforma social se convierte entonces en la reforma de las reformas, y tiende a lograr la participación real y efectiva del pueblo en la vida social y política, como protagonista del cambio y del desarrollo. La reforma social implica entonces directamente esa tan repetida frase de la elevación del nivel de vida de la población. Para ello en América latina es necesario comenzar por la abolición de las actuales clases sociales, de clara raigambre económica. Quizá esta reforma se haga más patente en otros países latinoamericanos. En Venezuela afortunadamente en los últimos años se han venido produciendo cambios sociales de gran significación, pues hemos vivido en una sociedad abierta, con vocación pluralista, y que ha dado origen al surgimiento de una todavía incoherente, pero amplia clase media.

Sin embargo, la estructura social requiere de muchos ajustes, fundamentalmente por ejemplo, en el campo educacional, pues unas de las características de nuestro subdesarrollo es que un grandísimo porcentaje de nuestra población no tiene acceso ni siquiera a la enseñanza primaria y fundamental. La educación, en la comparación entre países desarrollados y subdesarrollados, se convierte entonces no sólo en el primer factor del desarrollo, sino también de expansión económica. Ello lo destaca con cifras impresionantes Jean-Jacques SERBAN-SCHREIBER, en su ya famoso libro *El desafío americano*, y que resume con una cita de un poema de hace veintitrés siglos: «Si das un pescado a un hombre, se alimentará una vez. Si le enseñas a pescar, se alimentará toda la vida» (15).

De ahí que no sea exagerado afirmar que la base primordial de la adquisición de un alto nivel de vida, radica en el nivel educativo de la población, y este nivel educacional sólo puede lograrse a través de la reforma de la estructura del sistema de la educación, para eliminar el analfabetismo, el ausentismo escolar y la enseñanza muchas veces clasista.

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

(15) Vid. Jean-Jacques SERBAN-SCHREIBER, *El desafío americano*, Barcelona. 1968, página 94.

10. Por otra parte, la estructura económica requiere, asimismo, de grandes y audaces reformas, para incorporar nuestros países al desarrollo.

Veamos algunos aspectos de la misma: En primer lugar, respecto al estatuto de la propiedad, tal como ahora existe. A pesar de todas las transformaciones que ha sufrido por la incorporación a su esencia de la función social que debe cumplir y por los efectos del desarrollo urbano, por ejemplo, varias reformas se imponen en este terreno: nacionalización y control por el Estado de algunas grandes empresas indispensables al desarrollo, superación de la empresa individualista y participación de los trabajadores en su gestión, planificación del uso de la tierra, etc.

En segundo lugar, la incorporación al desarrollo exige la formación de capitales y su canalización racional y nacional. En este sentido, algunas medidas importantes se han tomado en los últimos años, y principalmente en materia de seguros, al exigirse que la mayoría absoluta del capital de las empresas sea necesariamente capital venezolano.

El problema debe plantearse también respecto de otras actividades económicas y quizá en materia bancaria, y debe procederse, además, a regularse las inversiones extranjeras, para canalizarlas racionalmente en sectores útiles al desarrollo.

Dentro de la reforma de la estructura económica se destaca particularmente, además, la reforma de la estructura agraria. Basta en este sentido recordar que la mayor parte de las áreas rurales latinoamericanas, donde se concentra alrededor del 50 por 100 de la población del Continente, viven todavía al margen de la vida ciudadana, imperando en ellas un paternalismo y un caudillismo local, íntimamente ligados al latifundismo inculdo y ocioso. El desarrollo económico de nuestros países, ello es evidente, no debe situarse sólo en la industrialización, sino en la actividad agrícola hecha más productiva.

Ciertamente que el concepto de reforma agraria ha sido de los más polémicos en América latina y en Venezuela en los últimos años, hasta el punto de que muchas veces su esencia se ha desfigurado, para recubrir, con las mismas palabras, realidades inocuas, sin ningún significado de cambio real. Sin embargo, y a pesar de todas sus malas realizaciones, el progreso en ese campo ha sido considerable.

Por último, dentro de la reforma de la estructura económica, se destaca la necesidad de atenuar la dependencia y la dominación extranjeras, originadas, entre otros factores, por la exportación de materias primas, por la importación de bienes de capital y la poca capacidad de compra derivada de la necesaria importación de productos elaborados y aún de bienes de consumo. De ahí la política de industrialización a través de la sustitución de importaciones. Sin embargo, la manipulación de dicha política, a través de un esquema proteccionista no planificado, ha producido que en realidad antes de sustituirse las importaciones considerando el valor total de las mismas, lo que se ha realizado en nuestros países es una modificación en la composición de las mismas: ya no se importan bienes de consumo, pero sí productos intermedios, necesarios

ahora, debido al tímido proceso de industrialización y que se utilizan para producir aquellos bienes de consumo (16).

Por otra parte, el proceso se hizo a costos tan elevados derivados del alto proteccionismo arancelario, que no es posible exportar lo que se produce, y, en todo caso, el límite de crecimiento está en la dimensión del mercado, que es estrecho e insuficiente en nuestros países. La dependencia económica entonces continúa y posiblemente continuará creciendo, mientras nuestros límites de expansión estén en las fronteras nacionales.

De ahí el camino de la integración económica como fundamento de nuevos moldes para el desarrollo, y que se basa en la formación de un gran mercado que haga posible la producción en gran escala y la especialización económica, actualmente segmentado por compartimientos estancos. Sin embargo, ciertamente, el proceso de integración económica, si no se sabe dirigir, puede contribuir aún más a la «sucursalización» acelerada de la región, a través de la formación de empresas multinacionales extralatinamericanas, en lugar de contribuir al logro de nuestra real independencia exterior.

En todo caso, el proceso de integración económica latinoamericana traerá y está trayendo consecuencias y modificaciones en las estructuras económicas tradicionales de producción. Entre otras cosas, la integración económica producirá, por ejemplo, la contracción de una serie de actividades económicas en diversos países, al mismo tiempo que la expansión en otros, por la especialización económica que originará la economía de escala. Pero no sólo producirá reformas en las estructuras productivas, sino que la integración económica desde el punto de vista político y jurídico, traerá a América latina transformaciones aún no evaluadas en su totalidad y que incidirán no sólo sobre el mismo concepto de soberanía y Estados-naciones, sino sobre el propio régimen de los extranjeros, y la incidencia será de tal naturaleza que, materialmente, considero que no será viable el proceso de integración en América latina, sin pensar paralelamente en una reforma de nuestros sistemas constitucionales, que, ciertamente, no tienen vocación integracionista (17).

IV.—EL PAPEL DEL ESTADO EN LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS.

11. Pero de este ligero e incompleto análisis de algunas de las reformas de estructuras que exigirá el proceso de desarrollo económico en América latina, surge con absoluta evidencia algo que vislumbramos anteriormente: es absolutamente inimaginable la incorporación al desarrollo

(16) Cfr. Braulio JATTAR DOTI, *La integración latinoamericana en el presente*, Caracas, 1966, págs. 42 y sigs.; Leopoldo DÍAZ BRUZUAL, *Introducción a la realidad económica*, en "Venezuela 68, La Realidad Nacional", Caracas, 1968, pág. 144.

(17) Vid. Allan-Randolph BREWER CARÍAS, *Los problemas constitucionales de la integración económica latinoamericana*, Caracas, 1968.

y la realización consecuente de una serie de cambios en las estructuras tradicionales, como los señalados, sin una neta, oportuna y enérgica intervención del Estado. Todas esas reformas hieren en lo vivo a quienes usufructúan del actual estado de cosas, y por ello es lo cierto que utilizarán y utilizan todos los medios a su alcance para rechazarlas o para hacerlas inoperantes. De ahí que sea necesaria la intervención del Estado, a fin de que mediante el poder público las reformas lleguen a hacerse realidad. Ello, sin embargo, no será tarea fácil, pues en América latina lo normal es que quienes detentan el poder económico detentan también el poder político.

En todo caso, es conveniente recalcar que en nuestros países, para el enfoque del papel del Estado en el desarrollo, es necesario superar, por anticuados y engañosos, los enfoques tradicionales y dogmáticos del Estado que generalmente se nos quieren imponer y que son los enfoques burgués o marxista, de país-sucursal o de revolución socialista (18). Al primero porque hace del Estado un cuerpo político desligado de lo social y le atribuye una función meramente pasiva; el segundo porque hace del Estado un organismo de opresión, aun cuando teóricamente considere que por ser de opresión debe suprimirse.

La problemática del Estado debe enfocarse entonces a la luz de nuevos conceptos adecuados a la realidad actual latinoamericana frente al desarrollo nacional: el Estado en este sentido debe convertirse en el agente de las reformas sociales, económicas y políticas exigidas por el desarrollo. Su función debe ser entonces, absolutamente activa, a través de la planificación, pero con un profundo respeto de la dignidad humana. Desarrollo, Reforma de Estructuras, Estado y Planificación son entonces los cuatro elementos fundamentales en el planteamiento político de América latina. Esto es, por otra parte, lo que observan los expertos. Raúl PREBISCH en este sentido ha señalado claramente que «si se quiere transformar fundamentalmente la estructura económica y social, la planificación es indispensable... Todo esto implica y requiere una clara intervención del Estado... El Estado tiene que intervenir» (19).

El Estado en nuestros países debe ser, pues, el agente del desarrollo, y no un agente secundario o de menor cuantía, sino todo lo contrario. Para ello ciertamente que debe comenzar por formular políticas, es decir, por planificar el desarrollo, y debe fortalecerse de manera que pueda llevar a cabo las reformas que ese desarrollo implica. La reforma de estructuras que el desarrollo conlleva, por tanto, abarca también las estructuras políticas y administrativas, ya que con las actuales no puede impulsarse aquél definitivamente.

(18) Cfr. Ismael BUSTOS, *El Estado y las reformas revolucionarias*, en "Mensaje", número 123. Santiago de Chile, octubre 1963, pág. 619; Osvaldo SUNKEL, *Política nacional de desarrollo y dependencia externa* (segunda parte), en "Comercio Exterior", tomo XVIII, número 4, Méjico, abril 1968, pág. 333.

(19) Vid. Raúl PREBISCH, *Planificación y democracia*, en "Mensaje", núm. 115, Santiago de Chile, 1963, págs. 683, 685 y 689.

12. Ciertamente, y ello no debe ocultarse, nuestros países han intentado llevar adelante, desde hace algunos años, una política de desarrollo, la cual, sin embargo, ha carecido de objetivos bien establecidos y quizá se ha iniciado por fuerza e influencia de presiones mundiales extrañas a ellos, y por la posesión de una serie de recursos básicos y estratégicos. En todo caso, al parecer, el desarrollo de esa política ha sido la intención de algunos dirigentes latinoamericanos y la preocupación constante de algunas oficinas técnicas que operan en la zona. Esa intención y preocupación han tenido sus reflejos, los cuales han contribuido en parte a la realización de las transformaciones operadas en nuestras naciones en los últimos años. La política de industrialización a través de la sustitución de importaciones ya señalada, es el más claro ejemplo de ello.

Sin embargo, y ello es lo que se nos muestra ahora como evidente, la realización y desenvolvimiento de una verdadera política de desarrollo económico, con objetivos bien claramente establecidos, no ha sido posible debido a su manipulación mediante instrumentos, esquemas e instituciones políticas y administrativas, que pertenecen casi completamente al siglo pasado, cuando la economía de nuestros países giraba en torno a la «hacienda» como unidad básica, inclusive socio-política.

Sin entrar a considerar si esos instrumentos, en lugar de contribuir al desenvolvimiento armónico político-económico de nuestros países a partir del siglo pasado, no hicieron otra cosa que arraigar fuertemente lo feudal en América latina, lo que sí resulta ahora como notorio es que no son apropiados para permitir la realización de los imperativos del desarrollo y de la tecnología moderna.

En todo caso, lamentablemente, gran parte de los dirigentes latinoamericanos fueron formados en esos esquemas, y mediante esas instituciones, ya superadas por las nuevas problemáticas de nuestros países, y ello ha contribuido aún más radicalmente a las fallas políticas actuales.

Si mi generación ha podido apreciar por sí sola el cambio de orden económico y social que se ha producido en nuestros países en los últimos quince años, y ha comprendido que los problemas sociales de hoy no pueden ser resueltos ni suficiente ni adecuadamente ni siquiera con los instrumentos e instituciones de la década del cincuenta, resulta verdaderamente incomprensible que muchos de los dirigentes de estos países latinoamericanos todavía sigan pretendiendo dirigirlos con métodos, mecanismos e instituciones decimonónicos, que fueron los que ellos conocieron y a través de los cuales se formaron, y en algunos casos, por fuerza de aspectos políticos internos, añoraron.

En Venezuela, en la hora actual, la conducción del país a través de esas instituciones políticas y administrativas, ha producido un resultado evidente: el descrédito de esos mecanismos e instituciones como consecuencia de una ausencia de decisión política y de mando; es decir, como consecuencia de una vida política vegetativa —existencia del Estado y nada más—, sin precisión clara de políticas económicas, sociales y administrativas, es decir, de una política de desarrollo nacional; o lo que es peor —como en el caso del reto del desarrollo—, si alguna vez se definió

o se pretendió definir políticas, éstas nunca fueron realizadas por ausencia de mecanismos reales y efectivos de decisión. En este sentido, puede decirse que una de las características resaltantes del Estado venezolano en los últimos años ha sido precisamente esa: la ausencia de decisiones políticas, y, por tanto, de mando, y como ha dicho Philip SELZNICK, «si falta el mando cuando es necesario, la institución comienza a ir a la deriva, expuesta a las presiones que encuentra en su camino e influida por tendencias oportunistas de poco aliento» (20).

Ahora bien, esa ausencia de decisión política tiene su origen, ciertamente, en diversos factores que se entrecruzan y complementan y que surgen de la contradicción de las realidades actuales con las estructuras e instituciones políticas superadas, que por complicadas y muchas veces inútiles no sólo carecen de funcionalidad, sino que estorban. Esta apreciación, por otra parte, tiene validez universal frente a la estructura de la administración, aun cuando surge con mayor evidencia en los países subdesarrollados. Basta recordar aquí las palabras de Edouard BONNEFOUS, Ministro de la Reforma Administrativa en la IV República Francesa, cuando constataba que «en la era del átomo los servicios públicos han mantenido las grandes líneas de la organización napoleónica y utilizan aún procedimientos de los tiempos de la diligencia», y concluía afirmando que con esa estructura realmente «es un milagro que la Administración continúe asegurando la marcha de los servicios públicos» (21).

Por ello, al pretenderse conducir un Estado contemporáneo subdesarrollado, donde se exigen, como señalamos, decisiones políticas ágiles, definidas y muchas veces audaces, mediante mecanismos institucionales que no se corresponden con la realidad económica y social, se produce entonces esa ausencia de decisión. La estructura del Estado y de la Administración entonces es tan apropiada para los problemas del liberalismo o para la época de la escritura a mano y de los cálculos a tinta, que cuando se pretende tomar una decisión, el proceso de su formación está tan diluido y es tan complicado que al final del mismo no resulta decisión alguna, y es que, en esa forma, no puede haberla.

Pero la crisis institucional de Estado en estos países subdesarrollados además de producir como consecuencia una ausencia de decisión política y de mando, produce una enorme debilidad del poder público frente a las inevitables y muchas veces necesarias presiones de los grupos de intereses de la comunidad. Ciertamente que esas presiones son muchas veces un efectivo mecanismo de control colectivo frente a posibles abusos del Estado. Sin embargo, se tornan nocivas cuando surgen indiscriminadamente ante cualquier actuación estatal, que, por ellas, en definitiva se detiene.

En este sentido puede decirse que una política de desarrollo económico con todas las reformas estructurales que implica, cuenta y contará con innumerables enemigos que la analizarán, no bajo el ángulo del be-

(20) Vid. Philip SELZNICK, *El mando en la Administración (Una interpretación sociológica)*, Madrid, 1962, pág. 38.

(21) Vid. Edouard BONNEFOUS, *La reforma administrativa*, Madrid, 1960, pág. 12.

neficio colectivo que puede aportar a la comunidad, sino bajo el ángulo del beneficio que puede o no aportarle a sus intereses particulares. Baste citar aquí un solo ejemplo, relativo a la integración económica latinoamericana entendida ésta como factor de desarrollo. Sobre ella, BELA BALASSA, uno de los teóricos de la integración económica, ha señalado con precisión que «en países con costos de producción relativamente altos —es el caso de Venezuela—, los usuarios verán con agrado la integración, pensando en el efecto de reducción de precios; en cambio —y es lo que ha sucedido en nuestro país— lo objetarán los productores que operan con altos costos». Concluye BALASSA su apreciación al señalar que «la experiencia sugiere que los intereses de los productores tienen mayor influencia sobre las decisiones gubernamentales; de aquí que esas presiones probablemente tengan un efecto restrictivo en la integración» (22).

Esto, dicho en un libro intitulado *Teoría de la integración económica*, ha tenido su más reciente aplicación práctica en la actuación venezolana frente al acuerdo de integración subregional del grupo andino. Pero lo grave en esa actuación, ciertamente, no fue el que las presiones de los sectores económicos detuvieran la firma del Acuerdo, sino que aparentemente pusieron en evidencia el hecho de que la Administración no había estudiado y tabulado todas las consecuencias que el referido Acuerdo traía para nuestra economía, que artificial y todo, es la economía del país. Y sin haber estudiado esas repercusiones, se aprestaba a firmar el referido Acuerdo. De lo contrario, si todas esas repercusiones estaban analizadas y computadas, no ha debido detenerse la firma del Acuerdo.

Este ejemplo nos muestra claramente la debilidad del sistema: o hay una ausencia de tecnología en los cuadros administrativos, o las estructuras políticas son tan débiles que no resisten la más mínima presión, cuando, al contrario, deben estar hechas para resistir presiones que siempre surgirán cuando se busca un interés colectivo, lo cual por esencia implica el sacrificio de intereses privados. En este sentido, entonces, no puede seguirse admitiendo una administración que lo único que hace, materialmente, es no hacer nada, por no quererle hacer nada a nadie.

V.—LA REFORMA DE LA ESTRUCTURA ESTATAL.

13. Al contrario, ya hemos destacado cómo es impensable el desarrollo en nuestros países sin una serie de reformas estructurales que debe acometer y dirigir el Estado. Para ello, es evidente, se impone inicialmente una reforma de las estructuras políticas del Estado mismo y de su instrumento inmediato, la Administración, para convertirlos en agentes del desarrollo y no en su obstáculo. Los nuevos cometidos que se imponen al Estado exigen, por tanto, que éste comience por reestructurarse para hacerles frente. De lo contrario, vendrá el desplome de la estructura tradicional.

(22) Vid. Bela BALASSA, *Teoría de la integración económica*, México, 1964, pág. 18.

El Estado entonces, insistimos, no debe esperar al cambio total de la realidad socio-económica para transformarse, sino que debe adelantarse a esos cambios y transformándose, motorizarlos. Los políticos, por su parte, ya que el Estado está en manos de hombres políticos, deben en esa forma asumir el desarrollo.

Antes de analizar las reformas que exige nuestro régimen administrativo quiero referirme, aunque sea someramente, a algunos de los reajustes que requiere nuestro régimen político, para viabilizar el desarrollo. En efecto, la primera de las transformaciones del régimen político está motivada por la necesidad de fortalecimiento del poder. La estructura de la democracia meramente formal como la nuestra se ideó para contrarrestar las manifestaciones de poder incontrolado del Estado absoluto. En más de siglo y medio el mundo y sus realidades han cambiado en una forma pasmosa, y, sin embargo, la estructura de los Estados contemporáneos pretende seguir los esquemas de la democracia revolucionaria de 1789.

En la actualidad, superadas, y desde hace muchos años, las facetas del Estado absolutista, se impone un reajuste de esos mecanismos de democracia meramente formal. Esos reajustes deben incidir, por ejemplo, en la necesidad de concentrar el poder cuando está fuertemente atomizado, como en nuestro país. Piénsese, por ejemplo, en el sistema venezolano de representación de las minorías ante el Parlamento y su contradicción con la elección presidencial. Mientras puede elegirse un Presidente con la mayoría relativa de votos, un 30 por 100, por ejemplo, con ese 30 por 100 nunca se podrá gobernar seriamente. La crisis parlamentaria quizá hay que situarla entonces en la composición misma del Parlamento, donde los grupos de presión e intereses, debido a ese mecanismo legal nuestro de representación de las minorías, se encuentran enquistados. Una modificación de la regulación del derecho de representación de las minorías y del porcentaje para la elección presidencial traería también, estoy seguro, una modificación del actual régimen de partidos políticos.

En la actualidad cualquiera puede promover la formación de un partido político porque sabe que con un poco, muy poco de inteligencia, y algo de recursos económicos que le permitan tener acceso a los medios de comunicación de masas, por lo menos, debido a ese sistema de representación de las minorías, obtiene una representación en el Congreso. Un cuerpo deliberante así conformado, así de heterogéneo, ni con la mayor y mejor buena voluntad puede actuar. Y un Poder Ejecutivo que tiene en su frente un ente de esa naturaleza, con las manos atadas, se aburre de la inacción.

En definitiva, el mantenimiento en América latina de los sistemas políticos actuales que permitan el control más o menos hegemónico de grupos minoritarios cuyo interés es contrapuesto al de la mayoría, significa simplemente un freno concreto y total al cambio social, y aun para que prosperen reformas parciales inclusive de tipo legislativo (23). El quietismo parlamentario en el campo legislativo de los últimos años lo confirma.

(23) Cfr. Francisco A. PINTO, *La reforma del régimen político*, en "Mensaje", núm. 123, Santiago de Chile, octubre 1963, pág. 516.

Esta concentración de los mecanismos de poder en el Parlamento debe ir acompañada de otras medidas paralelas, para hacer del sistema algo más real: el establecimiento de consultas populares o *referéndums*, que se hacen más expeditos por la reducción paralela del número de partidos. En la actualidad, entre el Gobierno y el ciudadano existe un abismo que ni siquiera los partidos logran llenar.

Los Gobiernos latinoamericanos, formalmente populares y representativos, terminan, debido al sistema, no representando ni sirviendo al pueblo. Se hace indispensable entonces integrar al poder a ese alto porcentaje de la población que se mantiene alejado del poder político porque lo confunden con el viciado juego de partidos.

Por otra parte, e insistiendo en la reforma del régimen político, no sólo se requiere un fortalecimiento del poder, aniquilando su actual atomización, sino que se impone su racionalización. La clásica división de poderes de MONTESQUIEU también requiere una puesta al día, y fundamentalmente en lo que se refiere a la ampliación de las facultades de legislación delegada del Poder Ejecutivo frente al Parlamento. Este tiene que comprender, para seguir existiendo y para dejar de ser esa asamblea anárquica e inútil, que su labor es sólo deliberativa y de control, y que en ello debe tecnificarse. En la actualidad no es exagerado afirmar que la institución parlamentaria, como ha dicho Alberto LLERAS, «está llegando a la decrepitud, envuelto en sus solemnes ropajes, enajenado y encarnecido, porque ya sólo él cree en sus poderes y en sus gestos rituales» (24).

VI.—LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

14. Pero en este campo de nada serviría modificar nuestras instituciones políticas si la acción de un Gobierno estable, popular y fuerte fuese debilitada por una administración insuficiente. La reforma de nuestros servicios administrativos, por tanto, debe ser llevada a efecto, al mismo tiempo que la de nuestras instituciones.

En efecto, la Administración pública es, por esencia, un instrumento de la acción política. Administración y política en este sentido no son conceptos que se contrapongan, sino íntimamente unidos en la acción del Estado. Nada se lograría con reformar el régimen político y fortalecer el poder, si el ejercicio del mismo se viera entrabado por una estructura administrativa de muy dudosa actualidad. Por tanto, el desarrollo y sus consecuentes reformas estructurales, conlleva una reforma instrumental de primera importancia, y ésta es la reforma administrativa. Sin reforma administrativa no hay ni puede haber desarrollo, y la reforma administrativa no es otra cosa que «la acción permanente y sistemática de revisión, sustitución o mejoramiento de los órganos administrativos, de su actividad

(24) Vid. Alberto LLERAS, *El Cetro de Caña*, Revista "Visión", 6-20 de enero de 1967. página 19.

y de los métodos que utilizan» (25), en virtud de una nueva concepción política del Estado y de su función.

En este sentido es la planificación del desarrollo la que exige mayores reajustes en las estructuras administrativas, pues éstas deben amoldarse al plan, es decir, es el Plan de Desarrollo el que debe determinar la estructura administrativa adecuada para su ejecución y no viceversa. La reforma administrativa adquiere, por tanto, en su conexión con el desarrollo, una nueva perspectiva y motivación (26) e inclusive una nueva ética (27). No se trata simplemente de reducir o estabilizar la burocracia —únicos aspectos que frecuentemente se tratan al hablar de reforma administrativa—, sino de transformar las estructuras de la Administración Pública a través de un proceso complejo y permanente (28), para hacer posible el desarrollo a través de la planificación, es decir, a través de la formulación y ejecución de las directrices políticas del gobierno en el ámbito económico-social, durante un cierto periodo de tiempo.

15. Esta reforma administrativa para el desarrollo, o en otras palabras, esas transformaciones de la Administración Pública para el desarrollo, en mi criterio deben llevarse a cabo bajo dos ángulos netamente diferenciados: un ángulo estructural y un ángulo funcional. La reforma administrativa abarca entonces dos subclases: una reforma estructural y una reforma funcional.

La reforma estructural debe acometer la revisión y adaptación de la estructura administrativa del Estado desde el punto de vista orgánico y burocrático. Debe proyectarse entonces no sólo sobre la racional distribución de las funciones públicas entre los distintos entes y órganos administrativos, sino también, sobre los diversos problemas que en la actualidad tiene planteados la Administración del personal público o de los servicios del Estado.

La reforma funcional, en cambio, debe proveer a la racionalización de los sistemas, métodos y procedimientos de la actividad administrativa; en otras palabras, a la adaptación de los métodos y procedimientos actuales de trabajo de la Administración pública a las nuevas técnicas, para lograr una adecuada eficacia y productividad.

Voy a destacar los aspectos más importantes que deben abarcar dichas reformas.

(25) Vid. *La reforma administrativa en España*, "Memoria de Siete Años de Realizaciones". Madrid, 1964, pág. 18.

(26) Cfr. José Luis MEILÁN, *Influencia de la planificación del desarrollo en la Administración pública, Un programa de reformas*, en "Documentación Administrativa". número 100, Madrid, 1966, págs. 345 y sigs.

(27) Evangelos John RIZOS, *Country Development: The New Ethic of Public Administration*, en "Revista Internacional de Ciencias Administrativas", vol. XXXI, núm. 4, Bruselas, 1965, págs. 279 y sigs.

(28) Cfr. Georges LANGROD, *Le rôle nouveau de l'administration publique dans le développement*, en "Développement et Civilisation", núm. 29, París, marzo 1967, pág. 10.

16. En primer lugar, la reforma estructural. En efecto, la estructura actual de la Administración venezolana es el resultado del crecimiento inorgánico de sus instituciones a medida que ellas han asumido nuevas funciones y cometidos. El crecimiento de nuestra Administración Pública, por tanto, se ha realizado por un proceso de agregación, lo que ha dado origen con mucha frecuencia a una duplicidad de funciones. Frente a ese crecimiento inorgánico se impone como primera medida de reforma, establecer una organización estructural para la Administración Pública en su conjunto, que evite la duplicidad y dispersión de funciones y permita, racionalmente, cumplir con los objetivos y cometidos estatales. Por ello la reforma estructural orgánica debe englobar no sólo al Consejo de Ministros, sino a los niveles superiores de la Administración, a las estructuras ministeriales, a la Administración institucional o autónoma y a la Administración regional o local.

17. El desarrollo desmesurado de las necesidades a cubrir por los altos niveles de la Administración, ha dado origen a la creación de diversos organismos superiores de la misma, en el campo económico y en el meramente administrativo. Por una parte, la creciente y desordenada intervención del Estado en el campo económico que se observa en los últimos años ha dado origen a que se provean medios para coordinar las diversas empresas y actividades. Por la otra, la proliferación de órganos administrativos ha dado origen a que surja la preocupación por la reestructuración de la Administración y por su tecnificación. Como consecuencia de ello, paralelamente al surgimiento de CORDIPLÁN y a la Comisión de Administración Pública, se ha reforzado la posición de la Secretaría de la Presidencia de la República, hasta cierto punto, como organismo coordinador de las actividades administrativas.

Ante todos esos fenómenos, en el análisis de la estructura del Poder Ejecutivo surge como primer imperativo la reestructuración de sus niveles superiores para adaptarlos a las necesidades del desarrollo.

En efecto, los niveles superiores de la Administración que actualmente existen han surgido más como remedios a situaciones urgentes que como resultado de un plan estructural global. Coinciden en esta forma un Consejo de Ministros cuyas funciones nunca se han precisado con exactitud, con organismos como CORDIPLÁN o la Comisión de Administración Pública, que pretenden ser reflejo de la realidad actual.

La reestructuración de estos niveles superiores de la Administración pretende fundamentalmente la reafirmación de la primacía del Ejecutivo frente a las otras instituciones políticas, mediante la atribución de poderes y mecanismos que aquél requiere para ejercer eficazmente su tarea en el gobierno y administración modernamente concebidos. Tiende asimismo dicha reestructuración a precisar los mecanismos de control del Parlamento. En todo caso, la reafirmación del fortalecimiento del Ejecutivo, en esta forma, es condición indispensable para llevar adelante una política de desarrollo que requiere decisiones firmes, ágiles, definidas y muchas veces audaces.

18. En líneas generales, el mecanismo de reestructuración de los niveles superiores de la Administración debe concretizarse entonces, a través de la creación de diversos organismos adscritos directamente al Presidente de la República y que serían el organismo para la Planificación, el organismo para la reforma administrativa y la Secretaría de la Presidencia de la República. Si los lineamientos generales para la conducción de los intereses del Estado deben estar en manos del Presidente de la República, para ello debe contar con la asesoría de organismos claves, que a la vez sean mecanismos de ejecución de las políticas nacionales.

El primero de dichos organismos es el de la planificación, el cual deberá tener a su cargo la elaboración y control de la ejecución de los planes de desarrollo económico y la elaboración y coordinación de los planes de desarrollo físicos y urbanos. Asimismo, debe corresponderle, particularmente, la planificación y coordinación de las actividades económicas del Estado.

Este Organismo debe estar dirigido por un Ministro sin cartera, y debe tener un nivel inmediatamente inferior al Consejo de Ministros y superior a los Ministros, y, por supuesto, debe absorber, fortalecidas, las funciones actuales de CORDIPLÁN.

Además del Organismo del Plan, debe estar también a su mismo nivel, el organismo para la reforma administrativa —sobre el cual insistiré más adelante—, dirigido también por un Ministro sin cartera, a quien debe corresponder llevar adelante la reestructuración de las instituciones administrativas y la tecnificación y perfeccionamiento de los sistemas y procedimientos y del personal público. Este organismo, en todo caso, debe absorber también las funciones de la Comisión de Administración Pública.

La Secretaría de la Presidencia de la República debe estar también a cargo de un Ministro sin cartera, y debe tener por objeto fundamental, además de canalizar los asuntos oficiales del Presidente, servir de canal de información y comunicación con la opinión pública, llevar la Secretaría del Consejo de Ministros y de las Comisiones Interministeriales. Las funciones de coordinación, que actualmente ejerce de hecho, serían precisadas y concretadas a los solos efectos administrativos, conforme a los lineamientos determinados por los organismos indicados anteriormente. La Asesoría Jurídica de la Presidencia de la República pasaría a la Procuraduría General de la República.

La reestructuración de los niveles superiores de la Administración debe abarcar, además, al Consejo de Ministros, con el objeto de convertirlo en el organismo de primera importancia en la conducción de los intereses nacionales. La reforma fundamental debe incidir en la creación de las Comisiones Interministeriales Permanentes, que funcionen como un Consejo de Ministros reducido, pero con los mismos niveles de decisión que aquél, abarcando sectores fundamentales: desarrollo económico; desarrollo humano y social; transporte y comunicaciones; política y defensa nacional.

Por supuesto que una reestructuración como la señalada contará con varias dificultades. En efecto, entre otros objetivos, ella tiende al fortalecimiento del Ejecutivo, pues es la única forma de llevar adelante un

sistema de planificación. De ahí que P. M. GAUDEMET, al referirse al sistema francés, haya señalado «que la continuidad que exige la ejecución de un plan de larga duración explica la declinación del Parlamento, expuesto a las fluctuaciones electorales y a la versatilidad de los partidos, y el fortalecimiento correlativo del Ejecutivo, del cual las reglas constitucionales nuevas tienden a asegurar la estabilidad» (29). Las primeras dificultades se encontrarán entonces en el Parlamento; pero éste tiene que acostumbrarse a ejercer los mecanismos de control que tiene y que se le pueden atribuir, y aceptar que esa es la forma moderna de ejercer sus poderes específicos. Además, surgirán dificultades a nivel ministerial, ya que los Ministros se encontrarán bajo el nivel del Ministro del plan y del Ministro para la reforma administrativa.

En todo caso, la actual estructura de la Constitución venezolana permite implimentar la reestructuración de los niveles superiores de la Administración en la forma prevista.

Se precisaría, sin embargo, para lograr la reforma totalmente, de una Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, que vendría a sustituir al Estatuto Orgánico de Ministerios, aun cuando, en definitiva, sería de desear una reforma constitucional que ampliara los poderes de legislación delegada al Ejecutivo Nacional, pues, hasta cierto punto, ello es indispensable para el cumplimiento cabal de sus fines en el desarrollo del país.

19. Dentro de la reforma de los niveles superiores de la Administración quiero referirme brevemente a la que incide sobre la reforma administrativa misma, por la creación del organismo encargado de motorizarla. En efecto, la ejecución de todas las actividades de la reforma administrativa, sobre todo las de orden burocrático y funcional, deben quedar bajo la responsabilidad de un organismo del más alto nivel, que cuente con el apoyo de la autoridad de más amplia competencia. De ahí que deba estructurarse dicho organismo para la reforma administrativa, con adscripción directa al Presidente de la República.

El objetivo fundamental de una reforma administrativa incide sobre los servicios y métodos de los ministerios e instituciones autónomos y, por tanto, sobre los poderes de decisión de los Ministerios y Directores de esas entidades, quienes son los únicos que pueden dar las órdenes necesarias para que sus servicios realicen la reforma; sólo ellos pueden vencer las dudas y exigir la ejecución de sus órdenes. De ahí que sea indispensable colocar al frente de la reforma a un Ministro sin cartera, aunque —claro está— esa sola jerarquía no es suficiente para poder implementar la reforma, sino que ésta debe hacerse por los poderes del jefe del gobierno. Esto confirma, por otra parte, el fracaso de la actual Comisión de Administración Pública, que ha estado a cargo de un funcionario de categoría inferior. Si un Ministro sin cartera, por sí solo, no tiene ninguna autori-

(29) Vid. Paúl Marie GAUDEMET, *Planificación económica e instituciones políticas francesas*, en "Boletín del Centro de Investigaciones de Derecho Económico", Universidad Católica de Chile, núm. 1, diciembre, 1967, pág. 14.

dad sobre el conjunto del gabinete, y sus propuestas correrían el riesgo de chocar contra la autoridad de los Ministros, con mucha mayor intensidad se destaca esa ausencia de autoridad y, por tanto, la imposibilidad de llevar adelante la reforma, si ésta estuviese a cargo de un funcionario de categoría inferior. Por ello, y por cuanto sólo el Presidente de la República ejerce completa autoridad sobre los Ministros, es a él a quien corresponde promover la reforma. El problema —aquí también— no es sólo y simplemente de estudios e informes, sino de autoridad, y sólo él puede ejercerla sobre sus Ministros. Para ello debe contar con un organismo especializado, el de la reforma administrativa, a cargo de un Ministro sin cartera, con la misma categoría que los otros Ministros, y con la misma posibilidad de defender sus propuestas en el Consejo de Ministros.

En todo caso, insisto en que el realizador concreto de la reforma debe ser un Ministro sin cartera, es decir, un miembro del Gabinete que no esté encargado de un Ministerio, pues sólo así podrá consagrar su tiempo a la labor de reforma que le está confiada. Por otra parte, en esta situación se encuentra en capacidad de convencer a los demás Ministros de la necesidad de las reformas, y de apelar en caso de necesidad, a la autoridad del Presidente de la República o del Consejo de Ministros.

En todo caso, aun cuando no se pueda de inmediato reformar y replantear el contenido del Decreto número 287, de 27 de junio de 1958, por el cual se creó la Comisión de Administración Pública, lo que sí es imprescindible es dotar a dicho organismo de la categoría suficiente para que su Director, que tendría que ser un Ministro sin cartera, forme parte del Gabinete, y de la autoridad suficiente, a través del Presidente de la República, para que sus propuestas sean realizadas sin mayores trabas. En este sentido es necesario recalcar que sólo la autoridad del Presidente de la República puede ser el motor de una verdadera reforma administrativa.

20. He señalado que uno de los aspectos de la reforma administrativa estructural debe incidir sobre la creación de Comisiones Interministeriales Permanentes. En efecto, el recargado funcionamiento del Consejo de Ministros en los últimos años, debido a la ampliación cada vez más creciente de los cometidos de la Administración Central, hacen necesario el replanteo de su función específica y la preocupación por la constitución de dichas Comisiones.

El objetivo fundamental que se persigue con ellas es que estas Comisiones Interministeriales Permanentes reunirían a los Ministros directamente interesados en las materias propias de cada Comisión. Ello no sólo tendría por efecto descargar el trabajo del Consejo de Ministros, sino facilitar el estudio de los problemas y hacer más ágiles las deliberaciones.

En este sentido es obvio que numerosas materias que ahora van al Consejo de Ministros no precisan ser conocidas y decididas por el Gabinete en pleno y bastaría con que fueran decididas por una Comisión constituida por los Ministros interesados en la materia. Además, estas Comi-

siones de Ministros son de gran utilidad para la coordinación y preparación de asuntos que afectan a varios Ministerios, y que sí deben ser resueltas posteriormente por el Gabinete en pleno, es decir, por el Consejo de Ministros.

En todo caso, la reforma por la cual deben establecerse estas Comisiones Interministeriales Permanentes debe estar presidida por la idea de la desconcentración de funciones. Es decir, debe procurarse conceder a dichas Comisiones, que actuarían como un Consejo de Ministros reducido, poderes y facultades decisorias para que el Consejo de Ministros no tenga que conocer y resolver necesariamente todos los asuntos. Sin embargo, ello sólo es posible realizarlo mediante su establecimiento por una Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional. Ahora bien, aun cuando no se proceda de inmediato a dictar esa Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, la creación de las Comisiones Interministeriales Permanentes debe ser uno de los primeros pasos a dar por vía de Decreto ejecutivo. Las Comisiones Interministeriales así constituidas, y que en todo caso deben ser formadas por los Ministros respectivos, y presididas por el Presidente de la República o el Ministro que éste designe, tendrían una labor fundamental de coordinación y preparación de las decisiones del Consejo de Ministros, que así se vería descargado de deliberar sobre diversos asuntos que sólo interesan a un grupo de Despachos ministeriales.

Esas Comisiones Interministeriales Permanentes, en todo caso podrían ser las siguientes si se continúa con la estructura ministerial actual: En primer lugar, la Comisión Interministerial Permanente de Economía o de Desarrollo Económico, integrado por los Ministros de Hacienda, Fomento, Agricultura y Cría, y Minas e Hidrocarburos. Podrían formar parte de esta Comisión, además, cuando sean convocados, el Ministro de Obras Públicas, el Ministro de Trabajo y el Ministro de Comunicaciones. En segundo lugar, la Comisión Interministerial Permanente de Desarrollo Humano y Social, integrada por los Ministros de Educación, del Trabajo, de Justicia y de Sanidad y Asistencia Social. Podrían formar parte, además, de ella cuando sean convocados, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Agricultura y Cría y el Ministro de Comunicaciones. En tercer lugar, la Comisión Interministerial Permanente de Transporte y Comunicaciones, integrada por los Ministros de Obras Públicas y de Comunicaciones. Podrían formar parte, además, de esta Comisión, cuando sean convocados, el Ministro de Relaciones Exteriores y el Ministro de la Defensa. En cuarto lugar, la Comisión Interministerial Permanente de Política y Defensa Nacional, formada por los Ministros de Relaciones Exteriores, de la Defensa y de Relaciones Exteriores, aun cuando podrían formar también parte de ella, cuando sean convocados, el Ministro de Justicia y el Ministro de Comunicaciones.

Además de la integración señalada para las Comisiones Interministeriales Permanentes, el Presidente de la República o el Ministro en quien aquél delegue la presidencia de la Comisión respectiva, pueden convocar a las reuniones de dichas Comisiones al Ministro encargado del Organismo

para la Planificación, al Ministro encargado del Organismo para la Reforma Administrativa y a cualquier otro Ministro.

21. Por otra parte, la Reforma Estructural Orgánica originada por la planificación del desarrollo debe incidir sobre la estructura ministerial para readaptarla a las nuevas funciones del Estado. La actual estructura ministerial venezolana, que sustancialmente es la misma de la Administración del siglo pasado, tiene su origen fundamentalmente en el desgajamiento sucesivo de Ministerios anteriores. Los actuales Ministerios, en esa forma, han surgido por necesidades de división del trabajo dado el aumento progresivo de las actividades estatales, antes que por una racionalización global de las estructuras administrativas.

Ahora bien, la formulación de un plan global del desarrollo económico hace imprescindible acometer la revisión de las estructuras ministeriales, principalmente aquellas que más directamente están ligadas a la ejecución del plan, para aumentar la eficacia de la Administración Pública, de manera que pueda satisfacer las exigencias del desarrollo. Dicha revisión, invariablemente, conduce al planteamiento de una nueva división de los Ministerios y de una redistribución de competencias entre los mismos, para remodelar la Administración en grandes bloques según las exigencias de la ejecución del plan. Ello sin embargo, dada la rigidez del actual Estatuto Orgánico de Ministerios, implica la vigencia de la proyectada Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional.

Por ello, y de acuerdo a la distribución de materias y realidades económico-sociales que, a los efectos de estudio de los distintos sectores, haga el plan de desarrollo, puede, como medida a tomar de inmediato, procederse a lograr una efectiva coordinación entre los diversos despachos ministeriales que tengan que ver con la materia o realidad específica. Esta coordinación debe lograrse a través de las Comisiones Interministeriales Permanentes antes analizadas, y las cuales, en el futuro, pueden dar lugar a una completa reestructuración ministerial que dé origen a un número menor de Ministerios con competencias más extensas.

La reestructuración ministerial, por otra parte, debe incidir en la estructura interna de cada Ministerio, buscando una racional distribución de competencias entre las diversas direcciones de los mismos. Esta reestructuración puede hacerse de inmediato por vía reglamentaria, a través de un instrumento que sustituya el viejo Reglamento de la derogada Ley de Ministerios. Dentro de esa reestructuración interna, en todo caso, debe ponerse especial atención a la organización de la segunda jefatura del Ministerio, es decir, de la Dirección General.

22. La Reforma Estructural orgánica debe incidir también en las actividades de los institutos autónomos y empresas del Estado.

En efecto, la creciente intervención del Estado en la vida económica, que caracteriza a la Administración Pública contemporánea y que se origina a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, ha dado origen a la creación o asunción sucesiva de empresas económicas por el Estado,

que, ciertamente bien controladas y canalizadas a través de planes, pueden ser un útil instrumento de desarrollo económico.

Actualmente, sin embargo, la intervención activa del Estado en la economía, alcanza grados alarmantes de dispersión y descontrol, originados fundamentalmente por su carácter inorgánico, que materialmente convierten a dichas empresas en un factor entorpecedor del desarrollo, en lugar de ser el primer motor económico del mismo. Surge la necesidad entonces de reorganizar las entidades económicas estatales y de coordinar y controlar su actividad.

La crítica a que se somete con frecuencia la actividad económica del Estado tiene su razón de ser, principalmente, en la dispersión de dicha actividad y en la ausencia de controles adecuados. El objetivo fundamental de la reforma debe ser entonces el reestructurar las formas jurídicas que debe utilizar el Estado para desarrollar esas actividades y el regular detalladamente los mecanismos de control necesarios.

La justificación de una reforma de este tipo es evidente y resulta del hecho de que la legislación que actualmente regula los institutos autónomos y las empresas del Estado es no sólo fragmentaria e incompleta, pues no abarca la totalidad de los aspectos administrativos, económicos y fiscales que presenta, sino que, además, está atrasada en relación al desarrollo desmesurado que han tenido en los últimos años, por las sucesivas intervenciones del Estado en la vida económica.

Las bases de una reforma en este campo, en mi criterio, deben incidir sobre las formas jurídicas de las empresas y sobre los controles. En cuanto a las formas jurídicas que el Estado debe utilizar para desarrollar sus actividades económicas, éstas deben agruparse según que tengan o no personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado. Dentro de las primeras se encuentran los institutos autónomos y las sociedades en las que el Estado tenga participación preponderante. Así, por institutos autónomos, debe entenderse a las personas jurídicas de Derecho público, especialmente creadas mediante Ley conforme a las prescripciones de una Ley Orgánica, con un patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, para realizar regularmente diversas actividades de índole estrictamente administrativa o de carácter industrial o comercial. En cuanto a las Sociedades del Estado se deben distinguir dos categorías. Por una parte las Sociedades mercantiles de capital público, entendiéndose por tales a aquellas personas jurídicas de Derecho privado, creadas por el Estado, para la realización de actividades industriales o comerciales, siempre que éste sea único accionista o tenga en ellas una participación superior al 75 por 100 del capital social. Asimismo, se deben considerar Sociedades mercantiles de capital público, las ya constituidas, en las cuales posteriormente el Estado adquiriera una participación superior a la proporción indicada. Por otra parte, están las Sociedades mercantiles de economía mixta, entendiéndose por tales a aquellas personas jurídicas de Derecho privado constituidas por el Estado o en las que éste participe, conjuntamente con una o más personas naturales o jurídicas de Derecho privado, siempre que su participación sea mayoritaria, aun cuando infe-

rior al 75 por 100 del capital social, pues de lo contrario se tratarían de Sociedades mercantiles de capital público.

La segunda forma jurídica de las empresas del Estado está configurada por la ausencia de personalidad jurídica propia. En esta categoría deben incluirse los llamados servicios administrativos autónomos sin personalidad jurídica, con dependencia directa de la Administración Central, pero con autonomía funcional, sobre todo, presupuestaria, que deben realizar diversos cometidos estatales. La proliferación actual de estos servicios, fondos o patrimonios autónomos, sin una debida regulación, constituye una violación de elementales principios de la Hacienda Pública, como son el de la unidad del tesoro y el de la no afectación de ingresos a gastos específicos.

El segundo aspecto que debe abarcar la reforma de la estructura de la gestión económica e institucional del Estado, se refiere a los necesarios mecanismos de control que deben preverse y que deben abarcar diversos tipos.

El primer mecanismo de control que debe perfeccionarse en el control Parlamentario que debe incidir, fundamentalmente, en los aspectos financieros. En esta forma debe establecerse, por ejemplo, en forma obligatoria, el que vaya como anexo al Proyecto de Ley de Presupuesto del Estado, la lista o nomenclatura de las empresas del Estado, y debe perfeccionarse e institucionalizarse la Comisión Parlamentaria para las Empresas del Estado.

En segundo lugar debe precisarse uniformemente el control administrativo, el cual abarca diversas fases. Ante todo, debe uniformarse el régimen de los actos que deben estar sometidos a control de tutela. Por otra parte, debe precisarse el ámbito del control que debe ejercer sobre las empresas del Estado, el Organismo de la Planificación Estatal, en relación a la ejecución del Plan. La reforma, en todo caso, debe dejar abierta la posibilidad de atribuir a un solo ente administrativo, las facultades de control de tutela, el cual podría ser un Consejo de Control específico.

La reforma debe detallar, además las modalidades del control que debe ejercer la Contraloría General de la República sobre las empresas públicas, y en cuanto al control previo, es necesario regularizar la situación que actualmente existe, y exigirlo sólo respecto a ciertos actos contractuales de importancia.

La reforma de la estructura administrativa de los institutos autónomos y empresas del Estado también está sometida a diversas dificultades, fundamentalmente de orden legislativo. En efecto, el mayor obstáculo para la reestructuración de los institutos autónomos y empresas del Estado, radica en que la mayoría de ellos están regulados por Leyes especiales. Por más que se dicte una Ley Orgánica de Institutos Autónomos y Empresas del Estado, debe en todo caso procederse a reformar las Leyes especiales respectivas, reguladoras de los diversos entes. La reestructuración legislativa que se requiere, en todo caso, debe hacerse coordinadamente. Por ello debe procederse por las vías de la legislación delegada en el Consejo de Ministros. Por ello la solución posible a la implemen-

tación de las normas de una Ley Orgánica está en la previsión de una serie de normas transitorias para hacer efectiva la aplicación de la Ley, en las cuales se fije, en primer lugar, los lapsos dentro de los cuales los diversos entes autónomos deben adaptarse a las previsiones de la Ley Orgánica, cuyas normas deben ser de prioritaria aplicación respecto de las normas de las correspondientes Leyes especiales de los institutos. En segundo lugar, deben establecerse oportunidades para la entrada en aplicación de ciertas normas, como las de orden contable o presupuestaria, que no podrían aplicarse para los ejercicios en curso para el momento de publicación de la Ley Orgánica. En tercer lugar, deben fijarse cometidos específicos al Ejecutivo para no sólo establecer la clasificación global de las entidades que la Ley Orgánica regule, sino para proponer al Consejo de Ministros la subsistencia, modificación, fusión o supresión, según los casos, de las entidades señaladas. Ahora bien, en vista de que en los supuestos de los institutos autónomos que se encuentren regulados en esa Ley Orgánica, y que es el más importante desde el punto de vista económico y financiero, la modificación, fusión o supresión de los mismos no podría hacerse sino mediante actos estatales con valor de Ley, se debe prever expresamente en la Ley Orgánica, la habilitación legislativa necesaria para que el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, mediante Decretos con valor de Ley, dicte los respectivos Estatutos de los institutos fusionados, modificados o suprimidos. En esta forma, por actos con valor de Ley del Poder Ejecutivo, y dado que se trata evidentemente de medidas extraordinarias en materias económica y financiera que requiere el interés público, la reorganización de la Administración descentralizada es perfectamente viable. De lo contrario, habría que pensar, lo que desde el punto de vista de la dinámica del Estado es inaceptable por lo lento y complicado del proceso, en la necesidad de reformar legislativamente, según los casos, cada una de las Leyes creadoras de los institutos que deban ser modificados, fusionados o suprimidos.

Sin embargo, y prescindiendo de reformas legislativas, la coordinación de las actividades de los institutos autónomos y de las empresas del Estado para su adaptación a un Plan de Desarrollo, puede hacerse de inmediato, creándose el Consejo de Institutos Autónomos previsto por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional vigente.

Dicho Consejo de Institutos Autónomos tiene atribuida la facultad de «velar por la coordinación de las funciones propias de dichas entidades, a fin de procurar que el cumplimiento de aquéllas se ajuste a un plan de conjunto que evite la dispersión de sus actividades y de sus gastos». El Consejo de Institutos Autónomos, integrado por los Presidentes o Directores de los Institutos podría estar presidido por un alto funcionario del Organismo para la Planificación a que se ha hecho referencia. Esa sería la mejor garantía de que los Institutos Autónomos y sus empresas subsidiarias se ajustarían al Plan de Desarrollo. Por otra parte, así constituido el Consejo, el Organismo para la Planificación podría ejercer un control directo sobre la participación de dichas entidades en la ejecución del Plan.

23. Otro aspecto fundamental de la reforma estructural orgánica es el referente a la Administración Regional y Local.

Un sistema de planificación conlleva necesariamente la idea de la regionalización a los efectos de lograr un desarrollo regional más o menos equilibrado. Se hace imprescindible uniformar entonces las estructuras regionales de la Administración Central, creando zonas similares en los diversos campos y adaptando la división político-territorial de la República, para crear siete u ocho zonas o regiones en el país (30). En este campo la terminología cotidiana y económica se ha adelantado en mucho al problema institucional, pues es normal el empleo de las expresiones Centro, Oriente, los Llanos, Zulia, Guayana, Los Andes, y hasta la calificada región Centro-Occidental, para indicar las regiones fundamentales del país. Por supuesto que una regionalización —que establecido un sistema de planificación nacional se hará imprescindible— conlleva una revisión total de la división político-territorial y materialmente la eliminación de los Estados, como últimos resabios de una federación que siempre fue centralista y que como tal nunca existió. La división en 20 Estados en esta forma no responde a ningún criterio racional (31), sino más bien parecería que se tratase de la irracionalidad premeditada: Piénsese sólo en la situación del Valle de Caracas, una típica unidad geográfica y topográfica, partida en dos por una división político territorial sin sentido.

La regionalización conllevará en todo caso una readaptación de la Administración local menor, la municipal, a las exigencias del desarrollo.

La estructura municipal actual, reflejo de un municipalismo tradicional, materialmente nunca se ha aplicado, y para darse cuenta de ello basta recordar que las municipalidades se constituyen en Venezuela a nivel de Distritos y no a nivel de Municipio.

La división político territorial de Estados, Distritos y Municipios, por tanto, nunca ha tenido real vigencia. Por otra parte, la llamada autonomía municipal pierde todo sentido ante los micro-municipios o ante los Municipios rurales. En las grandes ciudades, la autonomía municipal también no deja de ser teórica, pues, como sucede en Caracas, más de la mitad de los gastos municipales son cubiertos por el Poder Central.

Las exigencias cada vez más complicadas de la expansión urbana ya no pueden ser atendidas a nivel estrictamente municipal. Las ingerencias del Poder Central se hacen en esos campos, cada vez más numerosas, por lo que la estructura municipal debe revisarse de manera que el Municipio sea fundamentalmente un nivel inferior de pura ejecución de programas nacionales o regionales con una competencia de auto-gestión sólo de ciertos programas puramente locales. El urbanismo entonces, si bien consti-

(30) Vid. J. CHI-YI CHEN, *Estrategia del desarrollo regional, caso de Venezuela*, Caracas, 1967.

(31) Cfr. Aristides CALVANI, *Instauración de las estructuras políticas más favorables para el desarrollo del país*, "Documentos Cidal" (ed. multigráfica), Caracas, 1967, páginas 31 y 32.

tucionalmente ahora es una competencia municipal; esa competencia no podrá ser ejercida por el ente local, sino con sujeción a unas directivas de planes nacionales y regionales de ordenación territorial.

En todo caso, algunos principios fundamentales deben tenerse en cuenta al reorganizar los niveles municipales y, fundamentalmente, los que tiendan a lograr una mayor participación de las colectividades y del pueblo en las decisiones respectivas.

En las grandes ciudades el logro de esos objetivos debe hacerse a través del establecimiento de un gobierno local a dos niveles, utilizando la fórmula federativa, mediante la creación de Distritos metropolitanos.

En efecto, la Constitución vigente establece que los Municipios podrán ser agrupados en Distritos, lo que en el ámbito metropolitano serían Distritos metropolitanos. En esta forma, además, la Ley Orgánica del Poder municipal puede establecer que la iniciativa de agrupación esté no sólo a nivel local, sino estatal, regional o nacional.

El gobierno local a dos niveles, en todo caso, supondría la creación de un Consejo metropolitano con competencia en todo el Distrito y que estaría integrado por representantes de los niveles superiores regional o nacional.

En las grandes ciudades cuya zona urbanizada sólo esté ubicada en uno de los actuales Distritos de los Estados de la República, para el establecimiento del gobierno a dos niveles habría que pensar en el fraccionamiento del Distrito creando autoridades locales a nivel de Municipios y establecer la autoridad metropolitana a nivel del Distrito.

En todo caso, la autoridad a nivel del Distrito Metropolitano tendría competencia para los servicios de interés metropolitano (salubridad, viabilidad, transporte, distribución de agua, etc.) y para la ejecución del Plan de Desarrollo Urbanístico, y las diversas autoridades locales integradas (Municipios) tendrían competencia para los servicios estrictamente locales conforme a las directivas de la autoridad metropolitana.

Mientras se logra la reforma de la legislación vigente pueden acudirse a mecanismos de cooperación intermunicipal a través de las asociaciones de Municipios y de las mancomunidades.

24. Pero no puedo referirme a la reforma de las estructuras administrativas locales, sin hacer siquiera una ligera mención al problema del área metropolitana de Caracas. Como en toda gran metrópoli, el problema administrativo fundamental en Caracas es el de la integración de toda su área urbana y zona de influencia, bajo una sola autoridad metropolitana.

En efecto, Caracas no ha escapado al proceso de crecimiento desorbitado que caracteriza a las capitales contemporáneas. Como capital de la República, originalmente se previó su crecimiento dentro de un área —para 1864 extensísima— que configuró el Distrito Federal. Actualmente, sin embargo, la ciudad ha desbordado los límites del Distrito Federal y ha invadido jurisdicciones del Estado Miranda, fundamentalmente, el Distrito Sucre. Por otra parte, desde el punto de vista de la planifica-

ción urbanística, el tratamiento de Caracas se realiza desde el punto de vista de un área o zona metropolitana e inclusive de una región metropolitana dentro de la cual tienen su cabida zonas de expansión urbana futuras, como serían los Valles del Tuy. El crecimiento desmesurado de Caracas en todos los órdenes y la importancia que actualmente tiene como centro del país, exigen la introducción de una serie de reformas a la estructura administrativa de su área metropolitana.

Frente a ello, la primera observación que es necesario retener se refiere al régimen especial que requiere Caracas, como toda capital, y se habla de régimen especial, en relación al ordinario o común de las demás municipalidades del país. En el caso de Caracas, el régimen especial de capitalidad está configurado por el de un Distrito Federal, dada la particular estructura federal del país. Como en cualquier otra capital, particularmente en un Distrito Federal, lo municipal se encuentra estrechamente unido a lo nacional, en este caso federal. El hecho de ser la capital el asiento permanente de los poderes nacionales, exige que el Poder Federal tenga ingerencia en el régimen local de la ciudad. Apartándose del régimen ortodoxo de un Distrito Federal como, por ejemplo, el de Columbia en Washington, el régimen de Distrito Federal otorgado a Caracas, no elimina completamente la participación de los ciudadanos en la gestión de los intereses locales. De ahí que paralelamente a un Gobernador como autoridad ejecutiva local exista un Concejo municipal, como cuerpo deliberante y de control, con facultades legislativas locales. Entre ambos organismos se ejerce la autonomía del Municipio del Distrito Federal. El problema radica, sin embargo, en que el Concejo municipal del Distrito Federal se ha ido atribuyendo paulatinamente facultades ejecutivas, en detrimento de las facultades del Gobernador. Ello ha dado origen al surgimiento de constantes y estériles conflictos entre ambas autoridades, y a la desatención respecto a los problemas locales (32).

Pero el problema de Caracas no se reduce a la necesidad de reestructurar el régimen del Distrito Federal, sino que abarca fundamentalmente la necesidad de la integración de su área metropolitana.

En efecto, la zona urbana de Caracas, no sólo constituye una unidad geográfica, sino social y económica. La división política que existe en el Valle de Caracas, sólo constituye en la actualidad una traba para la prestación adecuada de los servicios públicos municipales. Paralelamente a la reestructuración del Distrito Federal es necesario proceder a la integración del área metropolitana de la capital bajo una sola autoridad administrativa, al menos de coordinación.

Frente a la situación anteriormente planteada, la estructura administrativa del área metropolitana de Caracas puede solucionarse a través de dos vías: en primer lugar, anexionando el Distrito Sucre del Estado Miranda al Distrito Federal; y en segundo lugar, coordinando administrativamente las jurisdicciones que actúan en el área metropolitana.

(32) Allan-Randolph BREWER CARIAS, *El régimen de Gobierno municipal en el distrito federal venezolano*, Caracas, 1968.

La primera solución, o la primera alternativa de reforma, sería la fusión del Distrito Sucre del Estado Miranda al Distrito Federal, a través de un convenio celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Ejecutivo Estatal del Estado Miranda, ratificado por el Senado y la Asamblea Legislativa de dicho Estado, en el cual se convenga en la cesión del territorio del Distrito Sucre.

En esta forma no sólo se lograría un régimen administrativo único para la ciudad de Caracas y su área metropolitana, sino que adquiriría también sentido el Distrito Federal. Caracas, como capital de un Estado Federal, actualmente está dividida en dos porciones urbanas, una de las cuales está en el Distrito Federal. No puede razonablemente afirmarse ni pensarse que la sede de los poderes nacionales sólo está al oeste de la ciudad, pues ello implica la ruptura de la necesaria unidad de la misma.

En todo caso, la uniformización del régimen de la ciudad de Caracas como Distrito Federal implicaría la necesaria reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal, con el objeto de aclarar en forma precisa el régimen de gobierno del mismo. Todo Distrito Federal, insistimos, conlleva esencialmente la intervención del Poder Nacional en la conducción de los intereses locales. La autonomía municipal en un Distrito Federal —y empleo el término, a pesar del confusiónismo que lo rodea y de la crisis que la revolución urbana ha producido sobre su contenido— está, por tanto, necesariamente atenuada.

En esta forma el régimen de gobierno municipal en el Distrito Federal estaría a cargo, como ahora, de una autoridad ejecutiva designada por el Poder Nacional y de una autoridad legislativa elegida por sufragio. Debe aclararse definitivamente que el Concejo municipal en el Distrito Federal no tiene, en absoluto, facultades administrativas, sino solamente de legislación local y de control administrativo y político. En esta forma se conserva el derecho de los habitantes de la ciudad a intervenir, a través de los Concejales, en el gobierno de la misma, y se mantiene la esencia del Distrito Federal.

La otra alternativa para la solución del problema planteado por la estructura administrativa del área metropolitana de Caracas radica en el mantenimiento de la división del Valle entre dos jurisdicciones logrando su coordinación a través de una Ley especial.

En efecto, de continuar la partición del área metropolitana de Caracas entre el Distrito Federal y el Distrito Sucre del Estado Miranda sería necesario prever mecanismos de integración global y forzosos desde el punto de vista administrativo. No escapa a la observación de cualquiera lo absurdo que resulta el que la prestación de los servicios públicos urbanos tengan un límite espacial, y el que su continuidad dependa de la variable posición política de los municipios respectivos. No tiene sentido alguno desde el punto de vista urbano, el que para la prestación de los servicios de distribución de agua y recolección de aguas negras, distribución de energía eléctrica, transporte urbano, aseo urbano, existan dos autoridades distintas en la misma ciudad y, en su caso, sea necesario obtener dos concesiones diferentes. En este campo, sin embargo, el absurdo llega a su más terrible dimensión, cuando se observa que en lugar de

integrar el área metropolitana se pretende desintegrarla aún más, con la creación de un nuevo Distrito y una nueva municipalidad en él, como resultado de la proposición que recientemente ha estado discutiendo la Asamblea Legislativa del Estado Miranda.

Ahora bien, para lograr la uniformidad requerida por el área metropolitana, es necesario acudir a una ley especial que coordine la actividad administrativa en la ciudad. El mecanismo de coordinación estaría en mancomunar forzosamente o en federar las dos municipalidades que tienen jurisdicción en el área metropolitana, y establecer una autoridad de coordinación, superior a las autoridades existentes, en el solo ámbito administrativo.

La autoridad de coordinación estaría integrada por representantes calificados de las municipalidades federadas, y por representantes del Poder Nacional, dado el carácter de capitalidad de la ciudad, y dada la intervención financiera que siempre tiene en las obras de envergadura de Caracas. Esta autoridad de coordinación, que sería un Consejo o Comisión Metropolitana, el cual estaría presidido, por ejemplo, por el Gobernador del Distrito Federal y por el Presidente del Concejo Municipal del Distrito Sucre, y tendría autoridades ejecutivas de ejecución de sus actos. La autoridad de coordinación, en todo caso, en las materias de su competencia, impondría su decisión a las autoridades municipales de las municipalidades federadas, y los órganos para hacerlas cumplir serían sus directivos.

La reestructuración administrativa del área metropolitana de Caracas es quizá uno de los aspectos de la reforma que más dificultades puede tener, fundamentalmente de tipo político.

En primer lugar, es bastante difícil pensar que el Estado Miranda vaya a ceder la parte más rica de su territorio y la que más ingresos tributarios o por situado le produce. Por ello, la solución de la fusión del Distrito Sucre al Distrito Federal es quizá lejana. Por otra parte, políticamente tendrá también enormes dificultades al reformar la Ley Orgánica del Distrito Federal para reforzar la posición del Ejecutivo local y precisar, en sus justos límites, las competencias del Concejo Municipal.

En todo caso, los mecanismos de reestructuración implican, o la elaboración de una ley especial de coordinación del área metropolitana de Caracas, o la reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal. Provisionalmente, sin embargo, puede acudirse a mecanismos de cooperación intermunicipal a través de la asociación voluntaria de las Municipalidades o a través de la constitución de mancomunidades para atender determinados servicios que afectan a toda el área.

25. El otro aspecto de la Reforma estructural, que exige la incorporación al desarrollo, es el burocrático, tan trajinado y comentado. No creo que sea necesario insistir mucho en su importancia, aun cuando sí es bueno señalar que esa Reforma burocrática, contrariamente a lo que se piensa generalmente, no tiene por objeto simplemente la reducción del personal que presta sus servicios al Estado, sino, fundamentalmente, mejorar su rendimiento y eficacia y, por tanto, lograr una mayor productivi-

dad en el sector público. Para ello es necesario un correcto sistema de selección y capacitación del personal y el establecimiento consecuencial de ciertos niveles de remuneración, estabilidad y seguridad social para el mismo.

26. El segundo aspecto de la Reforma administrativa, que en mi criterio es necesario hacer para motorizar el desarrollo, es el aspecto funcional. La reestructuración orgánica de la Administración pública conlleva, necesariamente, la atribución de funciones a esos órganos reestructurados. Por ello, la reforma orgánica y burocrática, por sí solas, no darían lugar a una mayor eficacia o rendimiento administrativo, si no están acompañadas de una reforma funcional que tienda a la racionalización de competencias y, en su caso, a su delegación, desconcentración o descentralización; y al perfeccionamiento y tecnificación de los procedimientos y métodos, incorporando a los mismos los adelantos de la tecnología y mecanización.

VII.—CONCLUSIÓN.

27. Estas son, en líneas generales, las modalidades que en mi criterio debe revestir una Reforma administrativa para el desarrollo. La tarea, ciertamente, es impresionante, pero no queda otra alternativa: o reformamos las estructuras políticas y administrativas y nos incorporamos al desarrollo, o no comprendemos la necesidad de esos cambios, y simplemente perecemos.

Hasta aquí hemos visto cómo, si nuestra única alternativa es el desarrollo, la incorporación al mismo exige una serie de reformas estructurales, un cambio en definitiva, que sólo pueden llevarse a cabo mediante mecanismos de planificación y con una intervención y conducción de un Estado renovado, renovador y reformista, que debe comenzar por dotarse de un instrumental adecuado para sus nuevas funciones, mediante la reforma de sus estructuras administrativas. La conclusión que de ello puedo sacar surge de los dos extremos del razonamiento: no puede haber desarrollo, no puede haber reformas de estructuras, sin adecuados mecanismos administrativos que las viabilicen.

Esto me hace recordar, para concluir, las frases del gran estadista francés Pierre MENDÈS-FRANCE, en su libro *La República moderna*, cuyo contenido, frente a la reciente crisis institucional y social de Francia y de su V República, puede ser calificado de profético. MENDÈS-FRANCE decía: «Yo desafío a cualquier hombre político, a cualquier partido, a emprender mañana una auténtica democratización de la enseñanza, a modificar la distribución de la renta en provecho de las clases desfavorecidas, a asegurar el control por el Estado de ciertas posiciones dominantes de la economía, a asegurar, en lo sucesivo, el respeto de las libertades fundamentales y de los derechos del hombre, a hacerse obedecer por un ejército que esté identificado con la Nación..., si los problemas institucionales no han tenido previamente una solución correcta o, lo que es igual,

si previamente no se han elegido las palancas que para ello convendría emplear» (33). Estas palabras, frente al panorama del próximo período constitucional, hacen que nosotros o, mejor dicho, nuestra generación, desafíe a los políticos actuales y se decida, por sobre ellos, a asumir el reto que tiene planteado desde hace pocos años.

A.-R. BREWER-CARIÁS.

Profesor de Derecho Administrativo
en la Universidad Central de Venezuela.

(33) Vid. Pierre MENDÈS-FRANCE, *La República moderna*, Madrid, 1963, pág. 5.