



**ANÁLISIS CONCEPTUAL  
Y PROPUESTA  
DE LAS PRINCIPALES POLÍTICAS  
LA REFORMA DEL ESTADO**

---

Porlamar desde el 09 al 14 julio de 1991

**INDICE**

**LA REFORMA DEL ESTADO**

**1. Reforma Política**

- 1.1 Régimen Electoral
- 1.2 Democratización de los Partidos Políticos
- 1.3 Democratización de otras Instituciones Privadas

**2. Reforma Institucional**

- 2.1 La Reforma Judicial
- 2.2 La Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Nacional
  - 2.2.1.- Descentralización Político-Administrativa
  - 2.2.2.- Descentralización Económica
  - 2.2.3.- Privatización de Economía a nivel Regional

**3. Reforma Administrativa**

- 3.1 Entes Contralores
- 3.2 Entes Descentralizadores
- 3.3 Conclusiones

## **1. LA REFORMA POLÍTICA**

La Reforma del Estado debe tener como norte la adecuación progresiva de las estructuras de las organizaciones política para que las misma se adapte, con mayor rigor, a la normativa constitucional y a los principios de una democracia auténticamente participativa.

La dirigencia política debe maximizar sus esfuerzos para que a las estructuras reformadas, lleguen personas realmente capacitadas que garanticen mejores resultados en la gestión correspondiente y para esos fines, deben reformarse los mecanismos electivos para que personas, no militante en partidos políticos puedan, con base a méritos profesionales y a su condición de ciudadanos cabales, postularse a cargo públicos.

Por lo tanto, dada la complejidad que presenta la situación, es imprescindible, establecer un orden de prioridades que, empezando por modernizar y adecuar a las instituciones en el orden político, haga posible la adopción de un nuevo modelo económico y de la consecuente Reforma Administrativa a fin de orientar las funciones del Estado, descongestionar y descentralizar la Administración Pública y para dar paso a una sociedad civil más fuerte, que sea capaz de soportar un proceso de desarrollo económico con creciente logros en el orden social, sin dependencia excesiva del Estado.

La Reforma Política, debe hacer factible que los ciudadanos que no formen parte de los cuadros políticos dirigentes y que aspiren a representar a su comunidad a nivel municipal, estatal o nacional, participen en la vida pública con peso específico propio, sin ataduras partidistas. De ese modo se aumentará el caudal, para que en las decisiones políticas se reflejen las legítimas aspiraciones de inmensos estratos de la población que si bien la mayoría siempre ha votado por un partido, no ha visto correspondidas esas aspiraciones en las actuaciones de los dirigentes políticos.

Es importante reiterar que la apertura democrática que necesita el país, a los fines de incorporar a funciones públicas el mayor número de ciudadanos –incluso de empresarios exitosos y con experiencia en el liderazgo gremial- debe lograrse preservando a los organismo empresariales de las presiones o interferencias de carácter político-partidista, para que éstos continúen actuando institucionalmente, en las diversas instancias, con total autonomía sosteniendo los principios que caracterizan la filosofía empresarial de acuerdo a los altos intereses nacionales.

En consecuencia estimamos que el orden de prioridades de las Reforma Política deberá ser el siguiente:

### **1.1.- REGIMEN ELECTORAL**

Dicha Reforma debe hacer posible que los ciudadanos elijan sus representantes en forma nominal o uninominal, según el caso, Las orientaciones de esta Reforma debe dirigirse a mejorar la calidad de los representantes en los Consejos Municipales, en las Asambleas Legislativa y en el Congreso de la República, para que, elevando la calidad de los interlocutores se mantenga una permanente vinculación entre electores y los elegidos y éstos, respondan a los requerimientos que demanda la imperiosa necesidad de ordenar el proceso legislativo. Así mismo para que ejerzan las funciones de control que la Constitución asigna a los Cuerpo Deliberantes. En fin liderizar en forma ascendente las aspiraciones de los electores y dirigirlas a logro de los objetivos político, económico y sociales que demanda la colectividad.

Por otra parte, la Reforma de la Ley Orgánica del Sufragio y la adecuación de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, debe hacer posible rescatar elevar Al máximo la dirección y administración de los Consejos Municipales, lo que además de consolidarlos

como célula fundamental, de la democracia participativa, debe ser el objetivo político de la Reforma. Todo ello permitirá lograr mejores resultados en la aplicación de los recursos de los municipios y tendrá una repercusión directa tanto en las actividades económicas, como en la calidad de vida de los ciudadanos.

Las orientaciones de esta Reforma deben apuntar a lograr que el electorado conozca a sus representantes, para que cuando exprese sus preferencias mediante el voto, se alcance una mayor identificación y vinculación entre elector y elegido consolidándose así el sentido de la responsabilidad compartida correspondiente a una Democracia Participativa.

Por otra parte, el mecanismo de selección a nivel individual hará posible elevar a las posiciones de Gobernadores de Estado, Alcalde y representantes ante los Consejos Municipales, a ciudadanos que independientemente de su vinculación político-partidista, sea escogido por sus electores, con base también a sus méritos personales.

De esta forma, será posible la incorporación de ciudadano eminentes a cargos públicos, sean ellos de tipo electivo o administrativo, abriendo causas a la participación de personas que, en sus actuaciones. No estarán supeditados exclusivamente a directrices político-partidistas.

## **1.2.- DEMOCRATIZACION DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Debe realizarse de acuerdo a los planteamientos que formulen los militantes de cada agrupación, quienes deben proponer los cambios que se requieran para modernizar y modificar las estructuras y hacer que funcione en los partidos políticos la democracia interna, como vía para facilitar la participación activa de sus miembros en la formulación de los grandes lineamientos estratégicos de acción y haga posible la permanente renovación del liderazgo.

Para que esto sea posible, debe evitarse el estancamiento de los Partidos Políticos dentro de estructura de cuadros, que impiden el ascenso no sólo de nuevos líderes sino además de ideas de renovación y de adecuación a las realidades del país que son evidente y comprobadamente diferentes a las que dieron origen a la instituciones partidista venezolana.

## **1.3.- DEMOCRATIZACION DE OTRS INSTITUCIONES PRIVADAS**

Al respecto, es importante mantener presente el alto grado de partidización a que han llegado otros gremios, donde la acción institucional se realiza a través de la corriente política que representan las respectivas directivas, transformando las entidades gremiales en brazos políticos de los partidos y relegando a un plano secundario o parcializado, la función para la cual fueron constituidos.

En vista de la necesidad de que se incorporen todas las instituciones privadas de carácter representativo en el proceso de transformación del país, debe hacerse el mayor esfuerzo para que la dirigencia, sea el producto de unas elecciones democrática para lo cual se requiere:

- 1.- Legitimar su vigencia para el debido reconocimiento y así canalizar su participación a nivel municipal, regional y nacional.
- 2.- Que la escogencia de los dirigentes se realicen en la forma más transparente posible, profundizando la uninominalidad o proceso previo de postulación que dé carácter legítimo y vinculante con quienes se pretende representa.
- 3.- Debe lograrse una permanente renovación de los cuadros directivos de las organizaciones representativas, especialmente de los trabajadores, de los gremios

empresariales y colegios profesionales, de los representantes vecinales y de cualquier otra organización privada que pretenda erigirse en representante de determinado grupo

**4.-** Deben establecerse mecanismos claros y efectivos para que la dirigencia a nivel nacional sea la expresión de la voluntad de la base que se pretenda representar y ésta, debe participar de la forma más directa posible en la elección de sus máximos representantes.

**5.-** Debe evitarse la perpetuación de personas en la dirigencia y funcionamiento de “cogollos” y del nepotismo, que excluye la posibilidad de ascenso y de renovación de los cuadros directivos

## **2.- REFORMA INSTITUCIONAL**

Uno de los aspectos más angustiante que confronta la sociedad venezolana, es la carencia de un sistema judicial que asegure la administración de la justicia en forma eficaz y oportuna.

Entre los objetivos generales de la Reforma, que son establecer un Estado democrático, participativo, moderno y eficiente, así como sentar las bases para un cabal cumplimiento de los derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional, está la creación de un Poder Judicial eficiente que garantice a los venezolanos una cabal administración de justicia.

Una sociedad como la venezolana, que atraviesa severas dificultades, necesita de modo urgente rescatar la confiabilidad en sus instituciones. El Poder Judicial es sin duda, aquella rama del Poder Público que tiene la misión de garantizar la vigencia u enaltecimiento de los principios del Estado de Derecho.

### **2.1- LA REFORMA JUDICIAL**

Si uno de los retos principales de todo sistema democrático, es la resolución de conflictos, el venezolano lo enfrenta inadecuadamente. Esto afecta tanto a los grandes conflictos públicos, como a los que debe enfrenar el venezolano común en su vida diaria. Es por esto que la mayoría de los venezolanos se expresa negativamente sobre la administración de justicia y la califica de injusta, arbitraria y politizada.

Por otra parte para que el sistema económico pueda funcionar adecuadamente, es necesaria la existencia de mecanismos reguladores de la participación social que permita diferenciar el campo de acción de los gobernantes y de los particulares.

Los Reglamentos y Decretos no deben desbordar el ámbito de la Ley, ni debe incurrirse en el vicio de que los administradores legislan en cada caso particular, mediante resoluciones que se dictan al respecto. Las Leyes que consagran facultades discrecionales a los funcionarios encargados de aplicarlas, crean inseguridad jurídica.

En consecuencia es necesario:

**a.-** Dignificar el ejercicio judicial y elevar los sueldos de los jueces y empleados judiciales a niveles acordes con la majestad del Poder Judicial

**b.-** Dotar a los Tribunales de equipos modernos para agilizar su funcionamiento administrativo.

**c.-** Establecer que la condición de Juez se acceda por concurso y garantizar la más alta idoneidad de los jurados

**d.-** Revisar los procedimientos disciplinarios y de control a nivel del Consejo de la Judicatura para asegurar que la administración de justicia pueda depurarse

Por lo tanto y por cuanto es indispensable reforzar el Sistema Judicial, se propone entre otra, las siguientes acciones:

- 1.- Despartidarizar el nombramiento de los jueces para que sean totalmente autónomos del poder político partidista.
- 2.- Modificar el concepto de la Ley de Arancel Judicial para evitar la comercialización del servicio de "justicia"
- 3.- Dotar el Sistema Judicial de los recursos mínimos necesarios para evitar su dependencia y lograr que sea más autónomo y eficiente.
- 4.- Institucionalizar un procedimiento de selección de los candidatos a jueces, a fin de garantizar que los nombramientos, eficiencia, honestidad y dotes que les merezcan el respeto ciudadano
- 5.- Modificar el reglamento para el nombramiento de los jueces, a objeto de que las votaciones sean de carácter secreto.

## **2.2.- DESCENTRALIZACIÓN, DELIMITACIÓN Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIA DEL PODER NACIONAL**

A los fines de viabilizar un proceso real de descentralización político administrativa que dé paso a una economía desconcentrada y diversificada capaz de dinamizar un proceso económico regionalizado, es necesario desarrollar el contenido de la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

El objeto de esta Ley es desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa, delimitar competencias entre el Poder Nacional y los Estados, determinar las funciones de los Gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional, determinar las fuentes de ingresos de los Estados, coordinar los planes anuales de inversión de las Entidades Federales con los que realice el Ejecutivo Nacional en ellas y facilitar la transferencia de las prestaciones de los servicios del Poder Nacional a los Estados.

La Ley establece, según los preceptos de la Constitución, como competencia exclusiva de los Estados, la organización de sus Poderes Públicos, sus Municipios y demás entidades locales así como, su división político-territorial; la administración de sus bienes y la inversión del Situado Constitucional y demás ingresos; el uso del Crédito Público, con las limitaciones y requisitos establecido en las leyes nacionales; la organización de la Policía Urbana y todo lo que no corresponda, de conformidad con la Constitución, a la competencia Nacional o Municipal.

Las competencias concurrentes que establece la Constitución y que será transferidas progresivamente a los Estados son: La planificación, coordinación y promoción de su propio desarrollo integral; la protección de la familia y del menor así como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina; la educación; la conservación de las obras y monumentos históricos o de valor artístico y la protección de las comunidades indígenas; los servicios de empleo y la formación de recursos humanos; la ordenación del territorio del Estado; la ejecución de las obras pública de interés estatal; la salud pública y la nutrición; la vivienda popular; la investigación científica y la defensa civil.

El Ejecutivo Nacional deberá impulsar la descentralización y desconcentración de funciones dentro de sus respectivas dependencias a fin de facilitar la celebración de los convenios para la transferencia de la prestación de servicios específicos, cuya contratación y ejecución estará bajo la coordinación del Gobernador del Estado.

Cabe señalar que entre las materias que eran de competencia del Poder Nacional, transferida a los Estados están: la recaudación, control y administración de los impuestos específicos al Consumo y a la administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos de uso comercial.

También señala la Ley, que el Ejecutivo Nacional y las Gobernaciones de Estado elaboraran anualmente un Plan Coordinado de Inversiones en cada Entidad Federal, con aporte conjuntos de recursos debidamente contemplados en las respectivas leyes de presupuesto.

Para lograr una efectiva transferencia del Poder Nacional y determinar competencias a las distintas instancias del Poder Regional son prerequisites:

1. Fijar la competencia de los Órganos Públicos a nivel Nacional y su relación con los Órganos Regionales
2. Determinar con claridad y precisión las responsabilidades político-administrativas de los Órganos dependientes del Poder Regional, Asamblea Legislativa y Gobernaciones de estado
3. Determinar con precisión, responsabilidades y funciones de los Consejos Municipales

Siendo el objetivo fundamental el propender a un desarrollo económico regionalizado, por consiguiente descentralizado, desconcentrado y diversificado, la ley debe instrumentarse para dar cobertura a los siguientes aspectos:

### **2.2.1.- DESCENTRALIZACION POLÍTICO ADMINISTRATIVA**

La misma comprende:

- Perfeccionamiento del proceso de elección de las autoridades regionales a nivel Estatal y Municipal, para la elección de los representantes en las Asambleas Legislativas, automatizando el proceso de escrutinios; y la conformación de circunscripciones electorales y la conformación de las circunscripciones electorales para que se garantice pulcritud y representatividad en las elecciones de los candidatos
- Profundización, Delimitación y transferencia programada del Poder Nacional a las entidades regionales, apoyada con programas de asistencia para la dotación de una estructura administrativa que asegure un eficiente uso de los recursos; control de la gestión y una planificación racional a mediano y largo plazo.

### **2.2.2.- DESCENTRALIZACION ECONÓMICA**

- Desarrollo armonizado de las ventajas de cada región, facilitando la incorporación de los capitales regionales, mediante el otorgamiento de estímulos para el inicio de proyectos.
- Permitir el desarrollo de áreas o sectores no explotados que han permanecido bajo el control, central, propugnando el desarrollo de las ventajas comparativas de cada región.
- La descentralización debe evitar la aplicación de carteles de precios y/o tarifas de servicios públicos, permitiendo autonomía de gestión a los entes que se regionalicen, solo conectados a una programación de mediano y largo plazo para las inversiones en la infraestructura que requiere del aporte de los organismos de carácter nacional.

## **2.2.3.- PRIVATIZACION DE LA ECONOMIA A NIVEL REGIONAL**

Debe entenderse pro privatización la posibilidad de lograr una expansión económica y fundamentalmente del sector privado de la economía, con base a las ventajas comparativa: ello implica:

- Ventas de los activos que posee el Estado central, entes descentralizados y organismos públicos regionales y municipales y utilización de los ingresos para los programas de construcción de infraestructura para el desarrollo.
- Privatización de empresas cuya gestión está causando desembolsos o aportes del Fisco para su funcionamiento.
- Apertura de áreas económicas constituida por sectores que están bajo reserva del Estado, especialmente los sectores básicos. Estos desarrollos deben comprender la industrialización, agua abajo, de los insumos producidos por empresas básicas que estén aprovechándose de ventaja comparativa del país.
- Descentralización y regionalización de los servicios público básicos privatizando, cuando menos, la gestión.
- Regionalización de la asistencia a la salud, educación y formación profesional y de los programas de capacitación de recursos humanos para adaptarlos al desarrollo de cada región.
- Defensa de la propiedad privada por vía de un régimen legal que garantice los derechos ciudadanos; la realización del Catastro Rural, utilización de áreas de servicios de interés público

Es importante que tales cambios no pueden hacerse transfiriendo a las entidades regionales los mismo males que ha engendrado el centralismo, la concentración del poder en todos los aspectos y la carga burocrática que se ha derivado de un sistema basado en el populismo, la prebenda, el favoritismo político partidista, combinando con una vinculación sindical a todos los niveles.

En consecuencia la Descentralización político Administrativa, la Desconcentración económica y la Privatización de las actividades económicas, debe realizarse con miras a impulsar el desarrollo de cada entidad, ampliándose así mismo la base de participación de la sociedad civil y propendiendo a una efectiva regionalización que impulse el desarrollo económico del país.

## **3.- LA REFORMA ADMINISTRATIVA**

La necesaria transformación del país en todas sus estructuras, debe tener como complemento indispensable una profunda Reforma Administrativa que abarque los siguientes grandes aspectos:

### **3.1.- ENTES CONTRALORES**

Dado el tamaño del Estado y de sus implicaciones en las actividades económicas e independientemente de que se reduzca su tamaño, se hace indispensable tomar acciones inmediatas para reforzar la capacidad de la Contraloría General de la República y la dirigencia política debe abocarse a estudiar con detenimiento y mayor preocupación los planteamientos formulados en ese sentido, a los fines de:

- 1.- Modificar y adecuar las legislaciones correspondientes.
- 2.- Proveer al ente contralor de los recursos económicos mínimos requeridos

3.- Revisar la legislación que tiene que ver con la definición de los delitos y las responsabilidades penales de los administradores del Estado.

4.- Establecer un mecanismo que sirva de apoyo para la labor de contraloría a nivel estatal y municipal.

5.- Poner en práctica r respetar las disposiciones relacionadas con las licitaciones públicas, otorgamiento de contratos en forma directa y revisión de los costos de las obras públicas en general, para que se produzca una sustancial reducción de los mismos, aplicando los correctivos administrativos (cumplimiento de los pagos) para evitar cargar onerosas a la Administración pública.

### **3.2.- ENTES DESCENTRALIZADOS**

Es absolutamente indispensable que dentro de la Reforma Administrativa se establezcan procedimientos que garanticen el control de la gestión de los entes descentralizados.

También resulta absolutamente necesario organizar una contabilidad que facilite la formación de un presupuesto consolidado que facilite el control, de gestión e indique el comportamiento de cada ente.

Deben revisarse las adscripciones y reforzar el control que deben ejercer permanentemente los organismos de la administración pública a los cuales están adscrito los entes descentralizados.

Debe reordenarse y reorganizarse el funcionamiento de entes y empresas del Estado realizando las fusiones o creando los holdings que sean necesarios para lograr una mayor supervisión y control de gestión.

Finalmente debe eliminarse la perniciosa práctica de cubrir los déficit operativos de entes y empresas del Estado que tengan patrimonio y obligarlos a funcionar, cuando no sea conveniente liquidarlos, con base a sus recursos, capacidad gerencial y la justificación de permanecer en el mercado dentro de un régimen de competencia.

No debe haber subsidios a la gestión deficitaria, sino aporte del Fisco cuando sea necesario pero con base a efectivo y reales servicios prestado.

### **3.3.- CONCLUSIONES**

Es necesario establecer una diferenciación entre dos conceptos básicos, que si bien se encuentran vinculados al realizar un análisis de la Reforma del Estado, deben ser clarificados: La "Reforma del Estado" alude al concepto sobre la institución misma, a su tamaño y función, mientras que la "Reforma Administrativa responde a la forma y a los procedimientos de gerenciar, vale decir, de manejar o conducir el ente del Estado, cualquiera sea el contenido con que se hubiese quedado definido.

En tal sentido, es procedente establecer lo siguiente:

3.1.- La organización del Estado requiere de un organigrama que recoja acertadamente sus distintas funciones y defina, a través de un manual de descripción de cargos, las responsabilidades y tareas que compete a cada uno de éstos, ya que la carencia de tal instrumento conduce por una parte a la duplicación de funciones y por la otra permite la creación de cargos a voluntad y capricho, en función del clientelismo político, provocando un crecimiento desmesurado del aparato burocrático del Estado.

**3.2.-** Uno de los cuidados fundamentales que debe tener el organigrama del Estado es el superar la excesiva y abusiva centralización que sigue caracterizando el funcionamiento de la Administración, debido a la carencia de organigrama, descripción de cargo y flujo de procesos que ha conducido a la imposibilidad de aplicar los términos de la descentralización, por lo cual muchas veces las iniciativas han concluido en más trabas y confusiones.

**3.3.-** El presupuesto es otro de los elementos esenciales para contar con una organización eficiente y de índices de productividad racionales. Es imposible gerenciar si no se tiene, como norte de ello, la ejecución de un presupuesto, Sin embargo en Venezuela se ha hecho costumbre elaborar presupuestos por mera formalidad y a conciencia de que no serán respetados. Sólo por esta desorganización existente se puede concebir que al final de un ejercicio fiscal resulte que un 30% de los egresos se corresponde a créditos adicionales no presupuestados y que otro 15% fue utilizado en renglones distintos a los planteados en el presupuesto por vía de transferencia de Partidas.

**3.4.-** El desorden administrativo dado por la indefinición de tareas y responsabilidades y por la carencia de un serio instrumento presupuestario, ha terminado también por convertir a la Contraloría en una ente lequía obligada a repetir cada año los mismos señalamientos de males, sin que estos encuentren solución.

**3.5.-** El problema de los controles no puede abordarse en forma separada del problema de las estructuras de la Administración Pública y la promulgación de un presupuesto como instrumento de orientación para ser gerenciado. De igual forma, se requiere de una revisión a fondo de los equipos e instrumentos de trabajo con que cuenta la Administración Pública, tratando de lograr la automatización y modernización de los mismos.

**3.6.-** Las reformas de la estructura del Estado no serán posible si no se penetra también en los sistemas auxiliares de administración, tales como sistemas de compra, de contabilidad, de estadística e informática, y reclutamiento, selección y formación de personal.

**3.7.-** Aunado a todos estos aspectos, es indispensable concientizar al funcionario y al empleado público acerca de la naturaleza de sus funciones, cual es la de servidores públicos y que por lo tanto están en la obligación de atender, orientar, canalizar, procurar solucionar y dar respuesta a los requerimientos de los administrados.