

ALLAN-RANDOLPH BREWER-CARÍAS: *Política, Estado y Administración pública.*

Constituye ya un lugar común la afirmación de que las relaciones entre España y Latinoamérica han estado presididas, al menos en las últimas décadas, por un estilo retórico, cargado de palabras vacías, que escondía la ausencia de ideas prácticas para llevar a cabo la cooperación y el conocimiento mutuo, objetivos preconizados oficialmente, pero nunca alcanzados. El actual Gobierno español asumió como uno de sus principales objetivos en política exterior el de sentar las bases necesarias para abrir una nueva etapa de relaciones con Iberoamérica, etapa que, según se afirma, estará presidida por el realismo y la

cooperación. El propio presidente del Gobierno, Felipe González, insistía en el debate parlamentario sobre el *estado de la nación* en que dichas relaciones iban a dejar de constituir un *compromiso retórico* para convertirse en un *compromiso histórico*.

Lo cierto es que el conocimiento por parte española de las cuestiones relacionadas con los países latinoamericanos probablemente no sobrepase las informaciones de prensa, a excepción, si se quiere, de determinados círculos, que gozan de fuentes de información privilegiadas. Y el panorama, por lo que al Derecho administrativo y a la situación de las Adminis-

traciones públicas se refiere, no es diferente. Un mayor conocimiento de la realidad por ambas partes sería en este terreno, como en los demás, un presupuesto imprescindible para comenzar una nueva etapa de relaciones presidida por la sinceridad, el realismo y la cooperación posibilista.

En este sentido, el libro *Política, Estado y Administración pública*, del catedrático venezolano Allan-Randolph Brewer-Carías, constituye un instrumento de la máxima utilidad para el conocimiento de la situación actual de los Estados latinoamericanos, así como de sus perspectivas de futuro inmediatas y mediatas. El trabajo de Brewer-Carías consta, básicamente, de cuatro partes. La primera consiste en una descripción densa y prácticamente exhaustiva de la realidad actual del Estado venezolano, señalando el grado de cumplimiento por parte del mismo de las necesidades sociales. En segundo término, el libro del profesor venezolano analiza las necesarias transformaciones que han de llevarse a cabo en la estructura del Estado, con las miras puestas en la construcción de un Estado social y democrático de Derecho capaz de impulsar el desarrollo de Venezuela en el doble sentido de progreso y justicia. En tercer lugar, se analiza detalladamente el actual estado de la Administración pública venezolana, señalando los principales condicionamientos que la realidad impone a su actuación; y, finalmente, Brewer-Carías estudia una serie de medidas prácticas que colocarían a la Administración en la línea del Estado social y democrático de Derecho preconizado, tales como la revitalización del federalismo, la reorganización de los poderes estatales y la reforma municipal.

Brewer-Carías, brillante «enfant terrible»

Allan-Randolph Brewer-Carías es «uno de los más brillantes especialistas de Derecho administrativo en la vida científica actual de Venezuela», afirma en el prólogo del libro Rafael Caldera, ex presidente de la República. Brewer obtuvo el doctorado en la Universidad Central «con la más alta mención honorífica que conceden los reglamentos universitarios». Realizó estudios como posgraduado en la Universidad de París y en el Instituto para la integración de América Latina, además de ser profesor asociado de varios colegios y universidades de Inglaterra, entre ellos la Facultad de Derecho de Cambridge.

Brewer-Carías ha estado vinculado también a la política activa de Venezuela, siempre en relación con la reforma administrativa. Desde 1969 a 1972 fue presidente de la Comisión de Administración Pública, que tenía la misión de realizar el programa de reforma del Estado y la Administración, elaborado en su mayor parte con base en las ideas del propio Brewer-Carías. En la actualidad, desaparecida dicha comisión durante el mandato de Carlos Andrés Pérez, es jefe de la cátedra de Derecho administrativo de la Universidad Central de Venezuela y director del Instituto de Derecho público de la misma Universidad.

El punto de partida que utiliza Brewer-Carías para exponer su idea del papel que debe desempeñar el Estado social y democrático de Derecho en las sociedades modernas radica en la superación de las antiguas discusiones que planteaban la disyuntiva entre Estado intervencionista y Estado absten-

cionista. Ambas tesis han sido defendidas históricamente por ideologías políticas obviamente contrapuestas. Así, el liberalismo sostuvo siempre la idea de un Estado abstencionista —el *Estado-policía*— cuya misión esencial consistiría, aplicando el lema revolucionario *laissez faire, laissez passer*, en asegurar las condiciones necesarias para que las fuerzas económicas y sociales, consideradas como el factor clave del progreso, pudieran desenvolverse libremente. Por el contrario, las ideologías izquierdistas en general —y el marxismo muy en particular— han propugnado la necesaria intervención del Estado en la práctica totalidad de los asuntos colectivos, poniendo casi exclusivamente en sus manos la responsabilidad del progreso social.

La posición de Brewer-Carías es clara: ambas tesis han sido superadas por la evolución de los acontecimientos y resultan, así, inadecuadas para resolver las complejas situaciones en que se ven envueltos los Estados modernos. «No sólo es necio y, cuando menos, anárquico», dice el profesor venezolano, «plantear en el mundo moderno la eliminación del Estado, sino que el mismo dogma de la dominación clasista del Estado está superado, sobre todo al tenerse en cuenta el foso histórico que separa las situaciones y realidades de los países europeos del siglo pasado, cuyo análisis dio origen al referido dogma, de las sociedades contemporáneas como la venezolana». No hay, pues, en la actualidad, modelos dogmáticos, prefabricados, de Estado, que resulten aplicables a la realidad. Brewer-Carías expresa la idea de esta manera: «Inútil es, por tanto, seguir condicionados, en el análisis del Estado, por dogmas y crite-

rios prefabricados, de los cuales tenemos que sacudirnos. Se impone un enfoque distinto, menos teórico y estrictamente político, partiendo del análisis de nuestra realidad concreta, tanto política como socio-económica y cultural. Sólo así podremos tratar de hacer lo que está impuesto a nuestra generación: inventar el Estado futuro; y digo inventar, pues no podemos, simplemente, seguir esperando a que aparezca y muy difícilmente podemos siquiera predecirlo».

Cabría preguntarse cuáles son los motivos y, sobre todo, los objetivos cuyo cumplimiento exige la invención de un nuevo Estado. Más claramente: ¿para qué diseñar un nuevo modelo de Estado? ¿Es que el Estado actual no resuelve las necesidades sociales de Venezuela? (La pregunta sería trasladable al resto de Latinoamérica.) La respuesta de Brewer-Carías es la siguiente: «(...) Venezuela enfrenta hoy uno de sus más grandes retos históricos: asumir un proceso de desarrollo social, con el basamento económico que se ha venido estableciendo y expandiendo y que hay que seguir desarrollando en el futuro. Pero tenemos que asumir el proceso de desarrollo social y económico dentro de un esquema democrático en el cual participe, realmente, el pueblo. Por tanto, al desarrollo económico y social debe agregarse, además, un desarrollo político y administrativo, tendente a construir las instituciones necesarias para enfrentar la más grande tarea que tiene por delante nuestra generación: superar la marginalidad social y hacer participar en los procesos sociales, políticos y económicos a todo el pueblo, mediante su promoción y organización».

El análisis de la realidad venezolana y el papel del nuevo Estado

A la hora de analizar la realidad actual del Estado venezolano, Brewer-Carías elige tres indicadores, que considera como *condicionantes básicos* de dicho estudio: se trata de la posición del Estado en relación con la política, la economía y la sociedad.

La realidad muestra, en relación con la posición del Estado en la economía venezolana, una inusitada dimensión de la participación del mismo. «Discutir si el Estado debe seguir siendo el guardián nocturno del sistema económico o si el mismo puede ser o no propietario de medios de producción, no pasa, ahora, de ser una discusión bizantina», afirma el catedrático venezolano. La realidad ha convertido estas polémicas tradicionales en obsoletas, y algunos datos corroboran claramente, en el caso venezolano, esta afirmación. Por ejemplo, en 1976, tras la nacionalización de la industria petrolífera, el sector público representaba el 42,1 por 100 del producto interior bruto de Venezuela, mientras que el ingreso fiscal del Estado suponía, por estas mismas fechas, un 40,3 por 100 del ingreso nacional total. La acentuada participación del Estado en la vida económica venezolana queda aún más ratificada si se comparan estos datos con los que proporcionan otros países desarrollados. Así, ningún país europeo alcanza la relación entre ingreso fiscal e ingreso nacional total que se da en Venezuela. Suecia, con un porcentaje de ingreso fiscal del 34,3 es el país que más se aproxima al 40,3 por 100 venezolano, mientras que en España el dato se sitúa en torno al 14 por 100.

Los datos son concluyentes: el Estado venezolano, afirma Carías, está situado en un sistema de economía mixta, en el que interviene controlando y regulando la economía privada, apropiándose, a veces monopolísticamente, de los medios de producción, sin siquiera apelar al clásico principio liberal de subsidiariedad. Un Estado, en definitiva, que, si bien no es el único propietario de los medios de producción, es el principal propietario nacional individualmente considerado y, por tanto, el mayor inversionista, el primer financiero y el más importante empleador. Esta situación exige, a juicio de Brewer-Carías, un análisis bajo enfoques realistas, no dogmáticos, con el objeto de lograr que, desde esa dimensión, el Estado cumpla racionalmente su nuevo papel en la sociedad.

Pero, ¿cuál es ese nuevo papel? ¿Qué misiones debe cumplir el nuevo Estado social y democrático de Derecho en la economía nacional? Brewer-Carías define así las tareas que corresponden al Estado del futuro en el campo económico. En primer lugar, el Estado es *regulador*, en el sentido de que le corresponde establecer las reglas del juego de la economía privada, garantizando el ejercicio de la libertad económica. Segundo, el Estado debe *controlar* el ejercicio de dicha libertad para proteger a los débiles económicos, de forma que asegure a todos los ciudadanos el acceso igualitario a la actividad económica, aunque sólo sea en el papel de consumidor o usuario. Tercero, al Estado corresponde *fomentar* el desarrollo de actividades económicas en el sector privado, estimulando la iniciativa de los ciudadanos a través de determina-

das técnicas que la adecuen a los planes de desarrollo económico y social del país. Además, el Estado, dentro de esta misión de fomento, debe seguir realizando las clásicas actividades de creación de infraestructura física y equipamiento del territorio. En cuarto lugar, el Estado es *empresario*, lo que le permite intervenir en el mercado como productor de bienes y servicios de manera directa, sin el límite del principio de subsidiariedad. Por último, al Estado corresponde la *planificación*, es decir, la definición de las políticas de desarrollo y la elaboración de los planes y programas de acción gubernamental. Se trata de delimitar, a largo plazo, lo que la sociedad espera del país y por ello es necesario que la planificación sea democrática, esto es, que dé cabida, en su concepción y en su desarrollo, tanto a los sectores directamente interesados como a los órganos legislativos.

Por lo que se refiere a la posición del Estado en la sociedad, Brewer-Carías considera que el Estado es la organización política de la sociedad y que, por tanto, le corresponde el logro de los objetivos políticos señalados en el pacto constitucional: el bien común, la justicia social y el respeto a la dignidad humana. En consecuencia, el Estado tiene la responsabilidad fundamental de conducir a la sociedad, y los derechos individuales no se conciben como derechos frente al Estado, sino a través del Estado. Este debe, en virtud del mandato constitucional, conjugar los requerimientos y exigencias de los diversos estratos de la sociedad, y debe poner su autonomía específica al servicio de los intereses generales y de la justicia social.

¿Cuál es la misión que corresponde al nuevo Estado en el terreno social?

De acuerdo con estos criterios, el Estado debe ser, ante todo, *redistribuidor* de la riqueza del país, mediante el establecimiento de un sistema tributario que asegure la elevación del nivel de ingresos del pueblo y el desarrollo de la economía bajo los principios de la justicia social. Estas tareas requieren una reorientación profunda del gasto público y de la estructura administrativa, ya que en la actualidad tienden, en muchas ocasiones, a la concentración de la riqueza. En segundo término, corresponde al Estado la misión de *prestar servicios públicos*: salud, educación, vivienda, transporte colectivo, comunidaciones, etcétera. Según Brewer-Carías, es esta tarea prestacional del Estado la que más reactualización requiere, porque la propia expansión económica, la difusión de niveles de vida superiores a través de los medios de comunicación y los contrastes de la vida nacional, han creado en el ciudadano la conciencia de que es necesaria una acción decidida del Estado para mejorar y ampliar los servicios que presta en la actualidad. Por último, también en el terreno social el Estado debe ser *promotor* del desarrollo, y en este sentido le pertenece la responsabilidad de facilitar el libre desenvolvimiento de la personalidad de los ciudadanos.

Finalmente, y en relación con la posición del Estado en el sistema político de Venezuela, Brewer-Carías afirma que la principal característica del régimen es el pluralismo, que se materializa en un sistema electoral regido por el criterio de representación proporcional y que da lugar, lógicamente, a una estructura política multipartidista. Los partidos políticos gozan de preeminencia constitucional, hasta el punto de que Carías conside-

ra que no es equivocado hablar de partitocracia en el régimen venezolano. La voluntad del Estado se forma por la acción o combinación de la voluntad de los partidos, que no sólo dominan las instituciones políticas, sino también las instituciones y grupos sociales. Para Brewer-Carías, los partidos, en Venezuela, gobiernan, tienen el monopolio del poder y son los más autorizados representantes de la voluntad popular.

Esta situación condiciona, evidentemente, el funcionamiento del Estado y de sus instituciones básicas; el poder legislativo ha entrado en un proceso de descrédito y desconfianza; el poder ejecutivo se ha impuesto a los demás, y el poder judicial no ha podido resistir la penetración partidista, descuidando su deber sagrado de administrar justicia para todos. Brewer-Carías concluye que la partitocracia «ha provocado una distorsión y mediatización de la democracia, que, en más de una ocasión, ha dejado de ser el gobierno del pueblo y para el pueblo y se ha convertido en un gobierno, no sólo por los partidos, sino para los partidos (...)».

Las tareas del nuevo Estado en el campo político son, fundamentalmente, cuatro: *perfeccionar* la democracia y hacerla participativa, de manera que no se agote en las elecciones, sino que sea de ejercicio permanente; *organizar* la participación política de los ciudadanos, estableciendo canales de participación del pueblo en los procesos políticos y administrativos, tanto locales como regionales y nacionales; *asegurar* el ejercicio de las libertades, no sólo desde el punto de vista formal, como se entendían clásicamente, sino acentuando su contenido material de

libertades económicas y sociales, además de las políticas e individuales; finalmente, el Estado debe ser un auténtico *Estado de Derecho*, sometido al control de legalidad. Brewer-Carías insiste en la idea de que tampoco el orden jurídico debe ser contemplado sólo desde el punto de vista formal, como un medio para limitar el poder del Estado, sino que ha de adquirir un contenido material referido tanto a la conformación de la realidad económica y social como al aseguramiento del goce de las libertades públicas.

Los condicionamientos políticos de la Administración pública

La Administración pública es, por excelencia, el instrumento de acción política del Estado; los organismos que la integran tienen asignada la misión de *ejecutar* los programas que deben conducir a la consecución de los fines marcados por la colectividad como deseables. Por tanto, afirma Brewer-Carías, la Administración pública debe ser estudiada como un instrumento de la política que es inseparable del ambiente político.

Si al Estado corresponde el papel de conducción del desarrollo económico y social de una nación, la Administración pública constituye la piedra angular de dicho proceso. Pues bien, Carías afirma estar convencido de que son precisamente las Administraciones públicas el mayor obstáculo con que cuentan los países latinoamericanos para desarrollar plenamente todas sus potencialidades. Sin la profunda transformación de las Administraciones públicas, la vía del desarrollo permanecerá cerrada para los Estados de Latinoamérica o resultará,

en el caso de que sea posible, excesivamente cara y difícil.

Las Administraciones públicas latinoamericanas tienen una serie de características comunes, resultantes de los condicionamientos que ejercen sobre ellas los ambientes políticos de sus respectivos países. El primer elemento arranca de la historia común de los países de Iberoamérica: el proceso de independencia, llevado a cabo hace más de ciento cincuenta años. Desde el mismo momento de la independencia, asumieron el poder oligarquías criollas que, a partir de 1811, consolidaron gobiernos conservadores, produciéndose el llamado fenómeno de «indigenización de la Administración pública». Sin embargo, las posteriores revoluciones sociales produjeron una integración igualitaria de la población.

Interesa, sobre todo, señalar cómo se formaron las Administraciones públicas latinoamericanas. Su identidad diferenciada data de la primera mitad del siglo pasado; después de abandonar el modelo español, se adoptaron instituciones y modos procedentes de muy diversos sistemas: la posrevolución francesa, las orientaciones federalistas de la revolución norteamericana y las posiciones negativas acerca de la intervención del Estado propias de la revolución industrial.

En resumen, Carías afirma que las viejas oligarquías económicas fueron progresivamente sustituidas por las nuevas oligarquías políticas —los partidos políticos—, quienes sí tienen una gran influencia en la Administración pública.

El segundo condicionamiento político común a las Administraciones públicas latinoamericanas es, según Bre-

wer-Carías, el centralismo, «que caracteriza sus instituciones políticas desde principios de siglo». El federalismo respondió, en Latinoamérica, a la necesidad política de integrar a unos países disgregados en provincias o estados. La integración nacional, que data de comienzos del presente siglo, provocó un proceso de centralización política y terminó con los caudillos locales y regionales. Brewer-Carías afirma que la centralización política tuvo, en relación con la Administración pública de Latinoamérica, cuatro consecuencias que iban a marcar decisivamente su desarrollo en el presente siglo: centralización administrativa, concentración institucional, debilitamiento de la Administración municipal y ausencia de participación de los ciudadanos en los procesos políticos y administrativos.

Pero quizá el efecto más trascendental del centralismo político haya sido el debilitamiento progresivo de las instituciones del Estado, particularmente de los poderes legislativo y judicial, registrándose, por el contrario, un aumento desmesurado de las tareas encomendadas al poder ejecutivo. Esta situación ha trascendido, lógicamente, a la Administración pública, otorgando a ésta un inusitado protagonismo político. La Administración pública latinoamericana se ha convertido, en consecuencia, en una institución carente de controles efectivos y penetrada por los grupos de presión. El *sistema del botín*, vigente en la mayoría de las Administraciones públicas de Iberoamérica, ha determinado el alto grado de ineficacia que las caracteriza, debido a la inestabilidad de los cuadros.

En síntesis, Carías considera que las Administraciones públicas latinoamericanas

americanas se caracterizan por las siguientes notas: centralización, ausencia de participación ciudadana y de controles efectivos, penetración de los grupos de presión, dominación por los partidos políticos, disgregación y, por último, frecuente distorsión de sus objetivos políticos. Pero no acaba aquí la lista de defectos. Todavía añade Carías uno más, de gran importancia: la corrupción administrativa.

La enorme trascendencia de la actuación de las Administraciones públicas latinoamericanas en la vida política, económica y social de sus respectivos países las ha convertido en blanco común para la satisfacción de intereses particulares, afirma Brewer-Carías. Todo depende de la Administración, y como ésta carece de controles efectivos —judiciales y parlamentarios—, los ciudadanos se han acostumbrado, lógicamente, a presionarla para que adopte sus decisiones en el sentido más favorable.

Según Carías, uno de los factores que más contribuye a la existencia de la corrupción es el excesivo poder discrecional dejado en manos de los funcionarios de todos los niveles, así como el continuo establecimiento de reglamentaciones, autorizaciones, licencias y permisos para la actuación de los particulares. «La sociedad ha corrompido al funcionario, y éste, a su vez, a aquélla», sostiene el profesor venezolano, añadiendo que «la corrupción administrativa es, en esa forma, un círculo vicioso que sólo una toma de conciencia y una decisión política vigorosa puede romper». La clara interrelación existente entre la política y la Administración pública alcanza todo su sentido cuando se habla de la corrupción administrativa

en los Estados latinoamericanos. «La Administración pública, sin duda, está condicionada por el ambiente político y, a la vez, aquélla condiciona la acción política del Estado», resume Brewer-Carías.

Algunas soluciones prácticas

La última parte del libro recoge una serie de conferencias pronunciadas por el autor sobre algunos aspectos de las Administraciones públicas latinoamericanas, cuya reforma resultaría imprescindible en la línea de construcción del nuevo Estado social y democrático de Derecho. Como ocurre en las otras partes del libro, las ideas de Brewer-Carías surgen a partir del análisis de la realidad venezolana, pero en su mayoría resultarían aplicables al resto de los países de Iberoamérica.

Brewer-Carías critica, en primer lugar, la excesiva uniformidad existente en la organización y el régimen jurídico de los diversos Estados venezolanos. Tan es así que basta estudiar uno sólo para conocer a todos los demás. La uniformidad se debe, fundamentalmente, a la similitud de las llamadas *constituciones estatales*, que en el fondo no son otra cosa que leyes de organización de los poderes públicos estatales, y, en segundo lugar, a la falta de iniciativa de las autoridades estatales, tanto ejecutivas como legislativas, que en muchos casos se han limitado a copiar textos de otros Estados de la República. La autonomía de los Estados es inútil, afirma Carías, «sin contenido ni reales posibilidades de acción en relación al desarrollo económico del país o de las regiones».

En consecuencia, uno de los elementos clave en el proceso de reforma administrativa de Latinoamérica sería la integración de las diferentes administraciones nacionales, estatales y municipales, para lograr la participación de todas ellas en el desarrollo económico y social de dichas repúblicas. Sería necesario reformular, pues, las competencias estatales en relación con las nacionales y también la potestad tributaria de estas administraciones, con el objetivo, como se ha dicho, de dar un sentido pleno a la autonomía de los Estados. Sólo así se podrá descentralizar realmente el país, iniciando al mismo tiempo un proceso de regionalización que, a largo plazo, daría una nueva división político-territorial a la República.

El segundo de los aspectos concretos que constituye, según Carías, una de las claves de la reforma administrativa en Venezuela, es la transformación del régimen local. La crisis del municipalismo es evidente no sólo en Latinoamérica, sino prácticamente en todo el mundo. Para Brewer-Carías, el problema no es sólo administrativo, sino que también se trata de una cuestión de insuficiencia política en el ámbito local. Para reformar la vida local venezolana sería necesario, con carácter previo, delimitar claramente la misión de los municipios en la vida política y administrativa de la República.

En el sentido político, Carías afirma que los municipios deberían ser el medio por excelencia de participación política, «el medio de reconquista del Estado por los ciudadanos». La idea de la participación política debe estar en el fondo de la reforma de la vida local, eliminando la actual configura-

ción de los municipios como centros de poder partidista y de reparto de burocracia partidista.

Desde el punto de vista administrativo, el municipio constituye, evidentemente, una división político-administrativa del Estado para la atención de los asuntos locales. Debería replantearse el problema de las materias propias de la vida local, en un país que no cuenta prácticamente con población rural. La reforma municipal comprendería también transformaciones en el sistema electoral, para estrechar los vínculos entre electores y elegidos, y el establecimiento de un sistema claro de administración y gobierno municipales que diferencie con precisión las funciones estatales que se cumplen a nivel local. En último término, sería necesario aumentar la participación vecinal en los asuntos municipales, potenciando las asociaciones de vecinos y estableciendo mecanismos técnicos que permitan al ciudadano desarrollar su interés por los asuntos locales.

El libro de Brewer-Carías ofrece una visión completa de la actual situación de las Administraciones públicas latinoamericanas. Su lectura resulta interesante no sólo porque aporta un conocimiento detallado de las experiencias administrativas de Iberoamérica en las últimas décadas, sino también porque recoge un primer diseño del Estado social y democrático de Derecho capaz de impulsar el desarrollo de estas repúblicas, y estudia una serie de actuaciones concretas que prepararían el terreno y sentarían los cimientos necesarios para la construcción del nuevo Estado.

JOSÉ MARÍA DAVÓ ESCRIVÁ

