

Bolívar y la eficiencia de la Administración Pública

Teresa Gamboa de Rangel

Centro de Estudios de la Empresa

*Facultad de Ciencias Económicas, Universidad del Zulia. Fax
061-415370 E. Mail tgamboa@dino Conicit.ve. Maracaibo, Venezuela.*

Resumen

Este texto identifica y sistematiza las tesis bolivarianas relacionadas con la eficiencia de la administración pública, especialmente lo relativo a: simplificación del aparato público, burocracia, corrupción, fuentes y uso de recursos fiscales y deuda externa, rescatados directamente de su correspondencia, discursos, proclamas y decretos. Los elementos identificados se analizan básicamente a partir de la teoría de la racionalidad de Godelier y de las concepciones de la administración pública de Holloway y Perlo. Igualmente se realizan comparaciones con la situación actual de la administración pública.

Palabras claves: Bolívar, Administración Pública, Eficiencia Pública.

Bolívar and Public Administration efficiency

Abstract

This paper identifies and systematizes the Bolívar's thesis concerning public administration efficiency: simplification of the public management, burocracy, corruption, financial sources and their use, and external national debt. The ideas were collected in Bolívar's correspondence, speeches, proclamations and decrees. The identified elements are analyzed basically from Godelier's rationality theory and both Holloway and Perlo public administration theories. Some comparison are also accomplished with the present public administration.

Key words: Bolívar, Public Administration, public efficiency

Introducción

Las ideas revolucionarias se van conformando en la mente de Bolívar desde su infancia, al influjo de la orientación de su Maestro Simón Rodríguez. Su objetivo inicial fue la independencia de España, la conquista del poder político para el grupo social al cual pertenecía. Sin embargo, progresivamente fue haciéndose evidente la necesidad de la independencia económica y de la transformación social, gracias a la influencia de diversos factores: el conocimiento de la realidad latinoamericana y de su inserción en el quehacer internacional; el análisis de las causas de los primeros fracasos de la República; y el desarrollo de la sensibilidad social, cuyas raíces encontramos en el proceso mismo de la guerra libertaria y en el exilio vivido en Haití, por el intercambio ideológico con el Presidente Petión.

En Bolívar están perfectamente imbricados su pensamiento y

su acción. Dado que ambos impulsan a subvertir el orden de dominación vigente, históricamente, en diferentes épocas, los sectores dirigentes de los países por él liberados han intentado que se piense en Bolívar fundamentalmente como el guerrero que conquista militarmente la independencia de España. Sin embargo, el ideario bolivariano, desarrollado al calor de la guerra y de la construcción de las nuevas Repúblicas, (en cartas, decretos, proclamas, discursos, etc) toca casi todos los aspectos vitales de la vida de las naciones.

Como estadista, funda repúblicas, establece sistemas de gobierno, organiza congresos continentales y sienta las bases del nuevo derecho americano; gestiona la firma de importantes tratados y pactos regionales e impulsa el desarrollo de la educación para completar su obra libertaria, que de lo contrario resultaría baldía. (Pividal, 1982).

Además, elabora propuestas cercanas a una reforma agraria, con criterios y mecanismos para la distribución de tierras en beneficio de los estratos inferiores; igualmente, medidas económicas y sociales relacionadas con el desarrollo de la agricultura; la explotación de bosques y minas; la reconducción de las aguas; la relación de la investigación con la producción y, finalmente, el papel de la educación y el trabajo en la construcción de la nueva sociedad americana.

En este documento se centra la atención en el rescate y sistematización de las ideas directamente relacionadas con el funcionamiento de la administración pública, desde el punto de vista de su eficiencia, entre las cuales vale la pena destacar: la simplicación de los órganos de gobierno; la lucha por la racionalidad y honestidad en la administración de los recursos del Estado; consecuencia de las dos anteriores, la lucha contra la burocracia; la organización del erario, y por lo tanto del presupuesto nacional y de las fuentes de su financiamiento; el origen de la deuda pública y el cumpli-

miento, de acuerdo a las prioridades nacionales, de las obligaciones financieras contraídas.

Eficiencia ¿para quién?

Aún cuando la eficiencia se asimila a otros conceptos, desde el punto de vista económico-administrativo se la entiende como la capacidad para lograr fines al menor costo posible. En Godelier se encuentra el estudio más exhaustivo al respecto:

"Se percibe claramente el vínculo que existe entre temas como racionalidad, eficacia, eficiencia, satisfacción máxima, decisión óptima, elección, etc.; pero la cadena se rompe cuando se plantea la siguiente pregunta: ¿en beneficio de quien se buscan?...Cabría pensar que la cuestión de la racionalidad tiene dos respuestas, una de las cuales, fundamental, se referiría a la elección de los objetivos, la determinación de las finalidades... mientras que la otra se limitaría a determinar los medios para alcanzar estas finalidades. (Godelier, 1979).

De manera que es indispensable, al valorar la eficiencia, poner de relieve la naturaleza de los fines, especialmente los beneficiarios de los mismos, ya que ellos condicionan los medios. Además, deben tomarse en cuenta aquellos fines expresamente formulados, así como los fines reales, que son perseguidos por quienes ocupan posiciones de poder.

Por otra parte, cuando se habla de la eficiencia de la administración pública, se trata en última instancia de la eficiencia del Estado, a la cual se accede a través de la síntesis de las eficiencias parciales de los diferentes aparatos e instituciones públicas. La eficiencia estatal se refleja en el grado de avance y fortalecimiento de la nación, por el logro de sus objetivos al menor costo económico y social posible.

Sin embargo, la nación es una totalidad contradictoria, en la cual convergen los intereses de sectores diferenciados económica y socialmente. Estos intereses se expresan en la lucha por el poder

político y por la distribución de la riqueza nacional, de manera que cuando se discute la eficiencia del Estado, es preciso tomar en consideración los intereses desde cuya perspectiva se realiza la valoración.

En el caso de los países bolivarianos, se trata además de la eficiencia de un Estado en construcción, que está viviendo un cambio traumático de colonia a República naciente, con necesarios avances y retrocesos. Esto pone de relieve otra contradicción, aquella que enfrenta los intereses de una nación con otras.

De manera que, desde el punto de vista interno es necesario considerar cuál es el sector social desde cuyos intereses se evalúa la eficiencia. Igualmente, en las relaciones externas, se trata de los intereses generales del país, así como los de sus diversos sectores sociales, frente a otras naciones: España, contra la cual desarrolla la guerra de independencia, las que apoyan el proyecto independentista y/o aquellas con las cuales mantiene relaciones comerciales.

Los factores obstaculizantes

A pesar de las exigencias de la guerra, los insurgentes tenían la necesidad de ir consolidando el gobierno revolucionario en las zonas liberadas. Por ello, en plena guerra, en octubre de 1817, Bolívar crea el Consejo de Estado, "asamblea que por su número y por la dignidad de los que la compongan, merezca la confianza pública". (Bolívar, 1982). Desde este momento se evidencia la responsabilidad de los gobernantes ante la opinión pública, elemento que será una constante en las tesis de El Libertador, aunque sin diferenciar, por ahora, los estratos sociales.

Pero el ejercicio de las funciones del nuevo gobierno tropezó con algunos inconvenientes fundamentales: la prioridad de las necesidades de la guerra, los intereses de los funcionarios y la falta de formación como gobernantes.

Pronto se evidenció el peso de los intereses de los sectores eco-

nómicamente pudientes -criollos mantuanos y comerciantes españoles-, quienes siempre encontraron vías para salvaguardarlos o hacerlos prevalecer; los criollos priorizaron muchas veces sus intereses inmediatos aun a costa de poner en riesgo el objetivo independentista. Esto a pesar de las restricciones económicas que sufrían los criollos durante la Colonia, descritas por Bolívar en la Carta de Jamaica:

"Los americanos en el sistema español que está en vigor, y quizá con más fuerza que nunca, no ocupan otro lugar en la sociedad que el de siervos propios para el trabajo, y cuando más el de simples consumidores, y aún en esta parte, coartada con restricciones chocantes; tales son las prohibiciones de cultivo de frutos de Europa; el estanco (la prohibición) de las producciones que el Rey monopoliza; el impedimento de las fábricas que la misma península no posee; los privilegios exclusivos del comercio hasta de los objetos de primera necesidad; las trabas entre las provincias americanas, para que no se traten, entiendan, ni negocien..." (Bolívar, 1982:63).

La clase dirigente de las nuevas Repúblicas procedía inicialmente de los mantuanos, o de los pardos que alcanzaron altas funciones en el ejército libertador; la actitud de los primeros hacia los estratos bajos de la población -incluyendo a los pardos-, se escudaba generalmente en un conflicto racial, expresaba la típica relación entre los propietarios de medios de producción y la fuerza de trabajo que permite explotar tales medios. Por su parte, muchos de los pardos aspiraban simplemente alcanzar, con el derecho obtenido por sus servicios militares, la posición de los mantuanos que siempre ambicionaron.¹

- 1 Una evidencia sobre las relaciones de mantuanos y pardos, es el conflicto por la Real Cédula de Gracias al Sacar, de 1795, que dispensaba a los pardos de tal condición y les concedía ciertos privilegios mediante el pago de aranceles. El Ayuntamiento de Caracas argumenta en contra de dicha Cédula, que los pardos,

De manera que el compromiso de unos y otros con los estratos inferiores de la población en principio era muy bajo; al ocupar funciones de gobierno, mantuanos y pardos defendieron sus intereses, aprovechando esas posiciones para preservar, aumentar o adquirir riquezas.

Las carencias de preparación fueron reconocidas en diversas ocasiones por Bolívar. En el discurso inaugural del Congreso de Angostura recuerda que la tiranía española no le permitió a los americanos el ejercicio de funciones administrativas, poniéndolos en la "imposibilidad de conocer el curso de los negocios públicos" manteniéndolos así "abstraídos, ausentes del universo en cuanto era relativo a la ciencia del gobierno". (Bolívar, 1982:107).

Diez años después, en 1829, la situación no había cambiado. En carta al General O'Leary, expresa:

"Si he de decir mi pensamiento, yo no he visto en Colombia nada que parezca gobierno ni administración, ni orden siquiera. Es verdad que empezamos esta nueva carrera y que la guerra y la revolución han fijado toda nuestra atención en los negocios hostiles. Hemos estado como enajenados en la contemplación de nuestros riesgos y con el ansia de evitarlos. No sabíamos lo que era gobierno y no hemos tenido tiempo de aprender mientras nos hemos estado defendiendo. Mas ya es tiempo de pensar sólidamente en recuperar tantas pérdidas y asegurar nuestra existencia nacional". (Bolívar, 1982:267).

mulatos y zambos, tienen el origen infame de la esclavitud y el torpe de la ilegitimidad; la cédula fomentaría su soberbia, los entretiene en las ciudades, les hace desdeñar el cultivo de los campos, y las clases hormiguearán de mulatos, siendo así que hasta ahora han carecido de instrucción y deben carecer en lo adelante. (Irazabal, Carlos, (1974) **Venezuela Esclava y Feudal**, ed. J.A. Catalá, Caracas, Venezuela, pp. 33-35).

La falta de formación para ejercer las funciones de gobierno, hubiera podido superarse de no existir el primer factor obstaculizante. Es evidente que hoy en día la mayoría de quienes ocupan posiciones en el gobierno tienen preparación académica de cierto nivel, o cuentan con asesores profesionales. Pero el peso de sectores económicos dominantes -nacionales y transnacionales- le imprime a la gestión gubernamental un sesgo que evidencia la primacía de sus intereses en los fines reales del Estado, independiente del marco jurídico y de otras estipulaciones formales. Los actuales procesos de privatización, así como la crisis del sistema bancario ofrecen evidencias contundentes al respecto.

Simplificar procedimientos y leyes

En aras de agilizar el cumplimiento de las funciones gubernamentales y racionalizar los gastos públicos, Bolívar intentó sistemáticamente simplificar la administración pública. Sin embargo, aún hoy la existencia de una administración complicada, ejerce un importante papel para evadir la satisfacción de las demandas de servicios de los sectores subalternos de la sociedad. (Holloway, 1982). Sobre la naturaleza de los procedimientos administrativos, manifiesta en 1813, en carta a Camilo Torres, presidente del Congreso de la Nueva Granada:

"Mientras que el gobierno tenga que detenerse en los rodeos de una administración complicada, y mientras no se reduzca a menos agentes, dejamos a nuestros enemigos una ventaja incomparable, pudiendo ellos con más unidad y prontitud dirigir sus armas y emplear sus recursos contra nuestra libertad. Por lo tanto durante la guerra civil y la revolución interna, el sistema de administración debe entre nosotros reducirse a la mayor sencillez, de donde nacerá también su fuerza y su celeridad". (Bolívar, 1982:34).

Esta posición se refuerza en carta a M.A. Pulido, Gobernador de Barinas, del mismo año:

"Mientras más resortes haya que mover en una máquina, tanto más

lenta será su acción; más si no hay sino un sólo resorte, gira con rapidez y son más sus efectos. Simplifiquemos pues, los resortes del gobierno, reduzcámoslo si es posible, a un solo resorte, y hará en menos tiempo más utilidades que los perjuicios reales que con muchos resortes haría por dilatado tiempo". (Bolívar, 1982:32).

En 1826, ya consolidada la independencia, reiteraba una tesis semejante en carta a F.P. Santander llamado "el hombre de las leyes", y la ampliaba al sistema jurídico, el cual consideraba tan complicado que nadie se entendía en la inmensa cantidad de leyes, más aún cuando "no es la cantidad de leyes, sino el bien que implica su contenido, lo que es más importante". (Bolívar, 1982:204).

Resulta evidente que la existencia de procedimientos complicados, y múltiples jerarquías, la consiguiente lentitud y entrambamiento de la administración pública, la desorganización o inexistencia de archivos y registros, obstaculizan todavía el funcionamiento del sector público, especialmente en cuanto a satisfacer las demandas de los estratos medios y bajos de la población; además son útiles para encubrir la corrupción y otras irregularidades. (Holloway, 1974). Todo ello, sin lugar a dudas, lesiona los intereses de las mayorías sociales, cuyas necesidades tienen menos posibilidades de ser satisfechas.

La burocracia agota los recursos públicos

Fue preocupación permanente de Bolívar disponer mecanismos para asegurar fuentes de recursos fiscales, previendo su utilización de acuerdo con los intereses nacionales. Ya en el Manifiesto de Cartagena, en 1812, al analizar las causas de la caída de la Primera República, decía:

"La disipación de las rentas públicas en objetos frívolos y perjudiciales, y particularmente en sueldos de infinidad de oficinistas, secretarios, jueces, magistrados, legisladores provinciales y federales (...) la obligó a recurrir al peligroso expediente de establecer el papel moneda sin otra garantía que las

fuerzas y rentas imaginarias de la Confederación. Esta nueva moneda pareció a los ojos de los demás, una violación manifiesta del derecho de propiedad, porque se conceptuaban despojados de objetos de intrínseco valor, a cambio de otros cuyo precio era incierto y aún ideal (...) esto llevó a los pueblos a que llamaran al comandante de las tropas españolas para que viniera a liberarlos de una moneda que veían con más horror que la servidumbre". (Bolívar, 1982:21).

Se aprecia aquí la burocracia como un medio para malgastar los recursos estatales y su función obstaculizadora de la administración pública, antes discutida; además maneja una tesis sobre el respaldo indispensable del dinero corriente. En diversas oportunidades, y actualmente, a raíz de la crisis del sistema financiero que estremece al país, el gobierno venezolano ha recurrido a la emisión de dinero inorgánico, facilitando así la devaluación de la moneda con el consiguiente incremento de la inflación.

Reforzando el tema de la racionalidad del gasto público y la injustificada burocracia, decía Bolívar en 1826 en carta a Santander:

"No creo todo lo que (...) se necesita para pagar la inmensidad de nuestros empleados; no hay pueblo, por pequeño que sea, que no tenga un juez de derecho y otros empleados absolutamente inútiles; no hay ciudad por insignificante que sea, que no tenga una corte de justicia y mil otros tribunales que devoran las rentas del Estado. Por esto es que nuestra hacienda está tan trabajosa, porque en lugar de aumentarle sus entradas, se aumentan sus salidas con la innumerabilidad de empleados que se mantienen en ella. Es pues, preciso (...) remediar este mal (...) No solo no se deben nombrar más empleados, sino que es absolutamente indispensable anular una infinidad que, lejos de hacer ningún bien, embarazan la administración y absorben las pocas rentas del Estado". (Bolívar, 1982:204-224).

Lo anterior sugiere que se había iniciado ya la práctica del clientelismo en la creación y asignación de cargos públicos. Ade-

más, el problema de la burocracia es tal, que hacia el final de su carrera política, Bolívar se ve en la necesidad de denunciar su presencia incluso en el ejército. En carta a Páez en 1828, le dice: "Examine Ud. bien sus cuentas y verá que más se gasta en oficiales que en soldados, y no podrá Ud. negar que éste es un perjuicio muy grande al Estado y al Ejército". (Bolívar, s/f:II,973).

Quién debe proveer recursos al Estado

Por otra parte, Bolívar concibió la organización de las finanzas estatales en íntima vinculación con los programas revolucionarios, tanto militares, como económicos y sociales. La creación y modificación de fuentes de ingresos fiscales tuvo como objetivo instaurar las condiciones materiales indispensables para la realización de los planes estatales. Es claro que los recursos debían provenir de aquellos económicamente poderosos, y en período de guerra, deben ser suplidos no sólo por quienes comparten los objetivos revolucionarios, sino también por los indiferentes al proceso y además por el propio enemigo. Así en 1815, en el discurso de instalación del Gobierno de las Provincias Unidas de Nueva Granada, expresaba:

La organización del erario nacional (...) exige de los ciudadanos una mínima parte de su fortuna privada para aumentar la pública, que alimenta a la sociedad entera (...) Porque sin rentas no hay ejércitos, y sin ejércitos, perece el honor, al cual hemos consagrado ya innumerables sacrificios". (Bolívar, 1982:52).

Y en carta al gobernador de Cartagena, el mismo año de 1815 demandaba imperativamente:

"Aunque esa provincia ha hecho gastos muy crecidos en la guerra que sostiene, jamás se han tocado los recursos extraordinarios de un donativo o préstamo forzoso; jamás se ha exigido nada en particular a los españoles. Es necesario no considerar a éstos como ciudadanos nuestros; no lo pueden ser nuestros enemigos irreconciliables; y ya que hasta ahora se les ha permitido vivir con nosotros, deben empezar a pagar ese beneficio. Exija V.E. de ellos

aquella cantidad, de grado o por fuerza; haga sacar de sus almacenes el paño y demás telas necesarias para hacer dos mil vestidos (uniformes militares) inmediatamente; oblíguelos a pagar las hechuras y con todo ésto, será una muy pequeña indemnización del mal que nos hacen". (Bolívar, s/f:113-114).

Por otra parte, cada vez que Bolívar estableció un servicio social (escuelas, hospitales, orfanatos, etc.), previó las fuentes de recursos financieros y los bienes necesarios para tales obras, confiscándolos si era necesario, a las comunidades religiosas. Además estableció los mecanismos para controlar el orden y la exactitud de la recaudación y su distribución. (Bolívar, 1982:133-134,183-184;270).

La creación, modificación o eliminación de impuestos fueron concebidas no sólo en función económica, sino especialmente política y social. El aumento del impuesto sobre el aguardiente, quiso contribuir a la eliminación del alcoholismo, aunque de hecho propició la elaboración y comercialización clandestina. Para estimular la producción y el intercambio entre las provincias, eliminó los derechos de aduanas internas, pero aumentó los relativos al comercio exterior, especialmente los derechos de importación, a fin de proteger la producción nacional. Suprimió los tributos que pesaban sobre los estratos inferiores de la población, y particularmente aquellos que afectaban a los indígenas. (Salcedo Bastardo, 1981:175,183-185).

Al contrario de las disposiciones bolivarianas, el país está viviendo en esta década la tendencia a financiar las necesidades de acumulación de capital y especialmente las relativas a la corrupción, con recursos extraídos de los estratos medios e inferiores; esto se hace de diversas formas: impuestos al consumo, devaluación de la moneda, inflación, reducción de los gastos sociales, etc. El Estado no ha tenido el menor reparo en otorgar subsidios mil millonarios a los banqueros corruptos que abusaron de la confianza de los depositantes y gracias a la debilidad de los órganos de control sobre el sistema financiero.

Por otra parte, respecto a los aranceles aduanales Bolívar pedía en carta a Santander: "que no se disminuyan los derechos de aduana sólo por darle gusto a los extranjeros, antes al contrario, deben aumentarse; aquí en Perú se paga el 30% y por eso estamos mejor". (Bolívar, 1982:204).

En la nueva situación de apertura internacional, no deberían olvidarse estas tesis, puesto que con frecuencia los países industrializados exigen apertura de las fronteras y eliminación de los subsidios a la producción nacional, con el argumento de competir en igualdad de condiciones, mientras ellos imponen restricciones a las exportaciones de los países del Tercer Mundo.

Control, denuncia y opinión pública

Una visión global sobre la organización de los recursos fiscales se aprecia en un decreto dictado en el Cuzco, en julio de 1825, que luego fue remitido a Hipólito Unanue, Presidente del Consejo de Gobierno de Colombia para su adaptación y aplicación. En dicho decreto Bolívar estipulaba la reestructuración y reducción del Ejército y de los cargos civiles; presupuestaba los gastos ordinarios y los extraordinarios, e inclusive las provisiones para el pago de la deuda nacional; igualmente enumeraba las fuentes de ingresos fiscales y demostraba la seguridad de que serían suficientes siempre que se eliminaran gastos inútiles, se mostrara mucho celo y honradez por parte de los funcionarios y se denunciara al pueblo el desangramiento de los dineros públicos. (Bolívar, 1982:179-181).

Se percibe la necesidad del control ejercido desde la base, como mecanismo para impedir irregularidades administrativas. Bolívar daba mucha importancia a la denuncia, porque confiaba en la fuerza de la opinión pública, y además, porque no dejaba de prever la posible reacción de los sectores del pueblo afectados. Es interesante destacar que en un decreto sobre jornales de los trabajadores de minas, obrajes y haciendas, y otros derechos de los indígenas, ordena que se produzca acción popular si no se cumplen tales regulaciones. (Bolívar, 1982:176). Aun cuando su utilización

del concepto "pueblo" se refirió con frecuencia de manera indistinta a la nobleza criolla y a los estratos medios e inferiores, progresivamente se hizo evidente el peso de los intereses del "bajo pueblo" en sus disposiciones.

Además, el decreto del Cuzco, previó realizar investigaciones a fin de establecer la responsabilidad de los funcionarios por el uso indebido de los recursos fiscales, configurando así las raíces nacionales del control fiscal, cuya efectividad sigue siendo demasiado discutible. Al finalizar el siglo XX, la Contraloría General de la República, máximo ente responsable del control, tiene aún limitaciones metodológicas y carece del personal necesario para ejercer eficazmente el control posterior necesario. Pero además, cuando logra evidenciar la cuantía de las irregularidades y los mecanismos utilizados para ejecutarlas, (CGR, 1976:407/1981:41/1982:7) sus informes caen en el vacío. Como se dijo anteriormente, Bolívar estaba consciente de la necesidad de que el pueblo estuviera informado sobre el funcionamiento de la administración pública, especialmente en los casos de uso indebido de los fondos estatales. Esto responde a la concepción del pueblo como mecanismo de control y como juez de los funcionarios públicos. Sin embargo, dada la situación de analfabetismo generalizado, la posibilidad de este control estaba condicionada por el compromiso social de al menos algunos funcionarios, que asumieran la responsabilidad de denunciar los malos manejos. Bolívar se definió muchas veces como "un hombre solo", y lo era efectivamente, porque el número de los "patriotas" que compartieron sus ideales fue muy limitado; de allí que la administración del Estado reflejó los intereses de las minorías económica o militarmente dominantes, y no los intereses de los estratos inferiores de la población.

La corrupción carcome la república

La corrupción constituye uno de los delitos más graves, la peor expresión de carencia de ética política y social, que arriesga la estabilidad de la República. En 1827, en carta a Robert Wilson,

Bolívar expresa: "Las malas leyes y una administración deshonestas han quebrado la república; ella estaba arruinada por la guerra: la corrupción ha venido después a envenenarle hasta la sangre, y a quitarnos hasta la esperanza de mejora". (Bolívar, 1982:222). Durante la Convención de Ocaña, en 1928, se pusieron en tensión los ideales bolivarianos frente a las maniobras políticas de los santanderistas. (Frank, 1974:547-566). Bolívar envía un mensaje, cuya lectura se retrasó por una semana, en el cual sintetiza su posición sobre los problemas más graves de la nación y enfatiza lo relativo a la corrupción:

"Desde ochocientos veintiuno, en que empezamos a reformar nuestro sistema de Hacienda, todo ha sido ensayos, y de ellos el último nos ha dejado más desengañados que los anteriores. La falta de vigor en la administración, en todos y cada uno de sus ramos; el general conato por eludir el pago de las contribuciones; la notable infidelidad y descuido por parte de los recaudadores; la creación de empleos innecesarios, el escaso sueldo de éstos y las leyes mismas, han contribuido a destruir el erario. Se ha confiado vencer algunas veces este conjunto de resistencias, invocando la acción de los tribunales; pero los tribunales, con la apariencia de protectores de la inocencia, han absuelto al contribuyente quejoso y al recaudador procesado, cuando la lentitud y la secuela de los juicios no ha dado tiempo al Congreso para dictar nuevas leyes que enervasen aún más la acción del gobierno. Todavía el Congreso no ha arreglado las comisarías que manejan las más cuantiosas rentas. Todavía no ha examinado por la primera vez la inversión de los fondos de que el gobierno es simple administrador". (Bolívar, 1982:232).

A los planteamientos anteriores subyace el problema de la diferenciación entre las decisiones formales y aquellas que efectivamente se ejecutan, las cuales constituyen las políticas reales. Además, está presente el hecho de que la ineficiencia del Estado es producida realmente por la necesidad de eficiencia de la actividad económica privada, la cual se fundamenta en la transferencia de los recursos estatales hacia la primera. Esto ha sido posible ayer y

hoy, porque dichos sectores ejercen directa o indirectamente las funciones de gobierno, creándose así una asociación que garantiza las ventajas necesarias, incluso para apropiarse legalmente los recursos nacionales. (Perlo, 1954). La corrupción en las formas más variadas nació con la primera República y se mantuvo a pesar de las luchas de El Libertador, quien llegó incluso a establecer medidas extremas para frenarla, incluyendo la pena de muerte. Pero la corrupción subsiste hoy, en los umbrales del año dos mil, con fuerzas renovadas, tanto en el sector público como en el privado, especialmente por las relaciones entre ambos sectores.

De la corrupción a la Deuda Pública

La corrupción impide que los estratos medios y bajos de la población obtengan los servicios a que tienen derecho, y compromete el futuro de la nación, puesto que conduce a un endeudamiento innecesario, tal como cuestionaba en el Mensaje a la Convención de Ocaña:

"La consunción de los bienes nacionales, nos ha forzado a suplir con numerosas inscripciones en el libro de la deuda nacional, valores que ellos pudieron dejar satisfechos (...) Las rentas nacionales han quebrado, y la República se halla perseguida por un formidable concurso de acreedores". (Bolívar, 1982:232).

Bolívar rechaza el endeudamiento injustificado, pero reconoce la responsabilidad por el pago de la deuda contraída a causa de la guerra de independencia:

"Durante la segunda época de la República, nuestro ejército carecía de elementos militares; siempre ha estado desarmado, siempre le han faltado municiones, siempre ha estado mal equipado. Ahora los soldados defensores de la independencia no solamente están armados de la justicia, sino también de la fuerza. Nuestras tropas pueden medirse con las más selectas de Europa, ya que no hay desigualdad en los medios destructores. Tan grandes ventajas las debemos a la liberalidad sin límites de algunos generosos

extranjeros (...) A ellos somos deudores de un eterno reconocimiento, como igualmente de un cumplimiento religioso de las sagradas obligaciones que con ellos hemos contraído. La deuda nacional, legisladores, es el depósito de la fé, del honor y de la gratitud de Venezuela". (Bolívar, 1982:126).

Sin embargo, aunque El Libertador considera cuestión de honor el pago de la deuda que contribuyó a obtener la independencia, sabe que existen prioridades: no puede pagarse a costa de perder la guerra. Por ello en carta al General Páez, de 1822, le recrimina porque

"Se queja de sus acreedores y quiere que se les pague. La Inglaterra entera me pide que le pague la deuda y no les doy ni un maravedí por atender los gastos de la guerra. Está nuestro diputado en Londres en la cárcel por sólo treinta mil pesos, y no se los mando por atender los gastos de la guerra. ¿Y no quiere Ud. que yo me incomode al ver al Sr. Pumar llevarse 800 mulas por cuatro trapos y quedarnos sin tener con qué conducir el parque militar?". (Bolívar, 1982:132).

Es evidente que los negociadores de la deuda externa encontrarían tremendas lecciones en el ideario bolivariano.

Pena de muerte a los corruptos

La denominación de "delincuente" fue asignada por Bolívar a los corruptos y a los conspiradores; pero frecuentemente se utilizan sus pensamientos aislados del contexto para aplicar sólo al delincuente común, tesis similares a la siguiente, incluida también en el Mensaje a la Convención de Ocaña: "La corrupción de los pueblos nace de la indulgencia de los tribunales y de la impunidad de los delitos". (Bolívar, 1982:232).

Para frenar la corrupción, en septiembre de 1813 Bolívar dictó una ley estableciendo la pena de muerte y el embargo de los bienes a los defraudadores de la renta de tabaco, bien fuera por com-

pra clandestina, robo, manejos ilícitos o por connivencia de las autoridades con los delincuentes. (Bolívar, 1982:33-34).

Se supone que formuló, además, un decreto cuyo artículo único ordena que:

"El empleado de la Hacienda Nacional a quien se justificare sumariamente fraude o malversación de los intereses públicos, o resultare alcanzado, se le aplicará irremisiblemente la pena de muerte, sin necesidad de más proceso que los informes de los tribunales respectivos"²

En 1825, en carta a Hipólito Unanue, Presidente del Consejo de Gobierno exclama:

"Hay mucho robo todavía y este robo se debe denunciar al Congreso, al público y perseguir más que a los godos (partidarios del régimen español). La mayor parte de los agentes del Gobierno le roban su sangre, y esto debe gritarse en los papeles públicos (periódicos) y en todas partes". (Bolívar, 1982:180).

En correspondencia con la naturaleza del delito y sus implicaciones, Bolívar expone, en su mensaje al Congreso de Bolivia sobre la Constitución del país, la necesidad de establecer sanciones y hacerlas efectivas:

"Sin responsabilidades, sin represión, el Estado es un caos. Me atrevo a instar a los legisladores para que dicten leyes fuertes y terminantes sobre esta importante materia. Todos hablan de responsabilidad, pero ella se queda en los labios. No hay

2 Este decreto, estableciendo la pena de muerte a los corruptos, divulgado por el Movimiento por la Democracia Popular, fue promulgado presuntamente en Bogotá, el 21 de febrero de 1822. Sin embargo, desde el 7 de enero Bolívar se encontraba en Cali y el 21 de febrero en Popayán. El decreto no figura en ninguna de las compilaciones consultadas.

responsabilidad, legisladores: los magistrados, los jueces y empleados abusan de sus facultades, porque no se contiene con rigor a los agentes de la administración, siendo entre tanto los ciudadanos víctimas de estos abusos". (Bolívar, 1982:212).

Conclusiones

De acuerdo con la tesis bolivarianas, la eficiencia del Estado está relacionada con:

- La sencillez o complejidad del sistema de administración pública; éste debe reducirse a la mayor sencillez, de donde nacerá también su fuerza, celeridad y beneficio social. La existencia de procedimientos complicados, y múltiples jerarquías, la consiguiente lentitud y entramamiento de la administración pública, la desorganización o inexistencia de archivos y registros, obstaculizan todavía el funcionamiento del sector público para satisfacer las necesidades de los estratos medios y bajos de la población; además son útiles para encubrir la corrupción y otras irregularidades.

- La sana administración de los recursos fiscales es lesionada por la tendencia a dilapidar las rentas públicas, lo cual conduce a dos fenómenos inconvenientes: emisión de dinero inorgánico -con la consiguiente inflación- y contratación de deuda pública.

- El crecimiento de la burocracia, exceso de empleados absolutamente inútiles, producto del clientelismo en el ingreso de personal, consume innecesariamente las rentas del Estado y complica los procesos administrativos.

- La política fiscal debe tomar en consideración no sólo la necesidad de generar ingresos al fisco nacional; los impuestos y aranceles deben ser concebidos como instrumentos de política económica y social: pechar a los sectores con mayor poder económico, incentivar áreas productivas, proteger la producción nacional cuando sea necesario y crear fuentes de recursos para programas sociales.

- Dado el riesgo de que predominen los intereses económicos

particulares de los funcionarios públicos, es necesario el control ejercido desde la base y en consecuencia el derecho del pueblo a estar informado acerca del funcionamiento de la administración del Estado. La denuncia pública y la acción popular pueden jugar un rol trascendente para frenar tales abusos.

Por lo tanto, para concluir sólo cabe preguntarse: **¿Hasta cuándo los ciudadanos deben continuar siendo víctimas de estos abusos?**

Lista de Referencias

- Bolívar, Simón. (s/f) **Obras Completas**, Compilación y notas de Vicente Lecuna, Ministerio de Educación Nacional de los Estados Unidos de Venezuela, Tres tomos.
- Bolívar, Simón, (1982). **La Vigencia de su Pensamiento**, Selección y Prólogo de Francisco Pividal, Editorial Casa de Las Américas, La Habana, Cuba.
- Contraloría General de la República, (1976, 1981, 1982) **Informe al Congreso**, Tomo II, Caracas, Venezuela.
- Frank, Waldo. (1974). **Bolívar, Nacimiento de un Mundo**. Dos Tomos, Editorial de Arte y Literatura, La Habana, Cuba.
- Godelier, Maurice. (1979). **Racionalidad e Irracionalidad en Economía**, Edi. Siglo XXI, México.
- Irazabal, Carlos. (1974). **Venezuela Esclava y Feudal**, Ed. J.A. Catalá, Caracas, Venezuela.
- Perlo, Víctor. (1954). **El Imperio de las Finanzas**. Editorial Platina, Buenos Aires, Argentina.
- Pividal, Francisco. (1982). Prólogo a Simón Bolívar: **La Vigencia de su Pensamiento**.
- Salcedo Bastardo, J. L. (1981). **Visión y Revisión de Bolívar**, Monte Avila Editores, Caracas, Venezuela.