

## EVALUACION POLITICO-SOCIAL DE LA LEY ORGANICA DE SALVAGUARDA\*

HUMBERTO NJAIM

Instituto de Estudios Políticos, UCV

### INTRODUCCION

Este artículo es un intento de hacer una evaluación de la *performance* de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, a más de dos años de su vigencia, que pueda servir como orientación para decisores en general, entre ellos quienes legislan. Se trata de un primer boceto en el cual hemos prescindido deliberadamente de todo aparato de notas y otras elaboraciones, a fin de presentar un texto que pueda servir de base para la discusión inmediata.

El método que seguiremos será confrontar una serie de conjeturas sobre consecuencias de la ley, que se derivaban de un trabajo anterior nuestro titulado "Costos y Beneficios políticos de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público", con lo que consideramos que ha ocurrido en la realidad. A esta parte sobre consecuencias previstas debe seguir, por lógica, otra referida a consecuencias imprevistas. Para evitar una repetición del artículo en el cual nos basamos formularemos, en la primera parte, sin mayor preámbulo explicativo, salvo cuando resulte estrictamente necesario, la proposición de la cual se trate. En la última parte trataremos de extraer las conclusiones que, a nuestro modo de ver, se derivan del anterior balance y formular algunas recomendaciones que puedan ser de utilidad para una política más integral contra la corrupción.

---

\* Ponencia preparada para un "Seminario sobre la corrupción", organizado por algunos miembros de la Comisión de Contraloría de la Cámara de Diputados. Caracas, 27-28-2 y 1-3-85.

## LO PREVISTO

- 1) *La Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público tendría entre sus beneficios el reforzar la legitimidad del sistema político venezolano*

En este punto hubo dos interpretaciones aparentemente coincidentes pero, en el fondo, bastante contrapuestas. Para unos la ley cumpliría tal función a través de una catarsis que prácticamente se agotaría en su promulgación para luego convertirse, rápidamente, en una más de las leyes que no se cumplen. Otros, más ingenuos, si se quiere, reconocían esta función catártica, pero no acertaban a ver como todo podía agotarse en símbolos y consideraban que la ley ponía a la élite política en un camino sin retorno ante la opinión pública y ante sí misma.

En realidad, la evolución posterior de los acontecimientos ha revelado que la campaña contra la corrupción y la Ley Orgánica de Salvaguarda forman parte de un proceso muy importante dentro de cada partido y del sistema partidista. Los partidos se han visto confrontados con luchas internas en las cuales ciertos grupos tenían interés de enarbolar la bandera contra la corrupción y a no dejar morir cualquier posibilidad con la que pudieran contar para la misma. Por otra parte, a los mismos partidos se les hubiera creado graves problemas si la demanda por medidas contra la corrupción no se hubiera satisfecho en alguna forma. La función legitimadora se ha revelado así menos como una función global para toda la sociedad que como una exigencia interna de legitimidad intrapartidista. Al mismo tiempo sectores de izquierda que están marginados de muchas posibilidades protagónicas, en virtud de los resultados electorales, tienen en la bandera contra la corrupción una oportunidad de jugar un papel cuestionador dentro de su integración a las reglas fundamentales de juego del sistema.

Sin embargo, no todo puede reducirse a una cuestión interna a los partidos, con todo y ser esto tan importante. A pesar del escepticismo con que pueda ser vista por la opinión pública la ley y otros aspectos de la campaña anticorrupción, están en la onda de una actitud predominante que quiere ver, por fin, más culpables condenados que inocentes absueltos.

- 2) *La Ley contribuiría a superar el "dilema del prisionero" en la lucha contra la corrupción*

El "dilema del prisionero" consistiría en este caso que cada partido dijera: "No combato a mis corruptos si los otros no combaten a los

suyos porque entonces me debilito y favorezco a mi adversario". En consecuencia nadie combate a la corrupción y todos terminamos hundiéndonos en ella y perjudicándonos más de lo que nos hubiéramos perjudicado si hubiéramos actuado conjuntamente en su contra.

En principio una ley crea una situación a la cual todos estamos sometidos y nos obliga a la cooperación que voluntariamente no habríamos prestado. En su aplicación, sin embargo, la ley puede ser manipulada políticamente y crear un estado de insubordinación más o menos eficaz por parte de quienes se consideran inequitativamente gravados. Respecto de la campaña contra la corrupción y la LOSPP se expresaron estos temores. Creemos, sin embargo, que la *performance* ha sido mucho mejor de lo que señalaban tales pronósticos. Ha habido conductas tanto por parte de la oposición como del gobierno que revelan una voluntad de someterse a unas reglas uniformes en cuanto a corrupción. En el caso de Copei es notable que se haya creado una Comisión de Honor y se haya dictado un cuerpo de normas que, entre otras cosas obligan a los militantes a "ponerse a derecho" cuando haya un proceso en su contra. En cuanto al gobierno es necesario reconocer que, por sus propias decisiones, ha impulsado al procesamiento de algunos altos funcionarios. Naturalmente esta evolución no deja de ser accidentada y cuando se afecta a militantes que tienen una posición fundamental de liderazgo se empieza a vacilar como ha ocurrido recientemente.<sup>1</sup> Por otra parte, estamos lejos de una situación como la del 45-48 y no tienen muchas perspectivas de éxito los alegatos de defensa que tratan de evocar situaciones de aquella época.

3) *La ley contribuiría a frenar un proceso de selección adversa en las conductas de administradores y administrados*

La corrupción significa un proceso de degradación en el cual las conductas legalmente exigidas son reemplazadas por conductas ilegales. Donde no se debe pagar se paga. Lo que se paga es, muchas veces, lo que de todas maneras se obtendría sin pagar. Existe, sin embargo, también la posibilidad de obtener aquello que legalmente no se podría obtener. No hay certidumbre en el monto del pago tanto por parte del que lo da como por parte del que lo recibe. Se trata de una tarifa osci-

---

1. Nos referimos a la decisión del Comité Nacional de Copei de no solicitar, a un prominente militante, el volver al país para enfrentar un juicio en su contra.

lante que depende de la mayor o menor osadía de las partes, pero que seguramente, siempre va a en alza, de manera que se pide cada vez más y se da cada vez menos. Todo esto se refiere más a la pequeña corrupción, a la que el ciudadano común y corriente puede encontrar todos los días en áreas tales como el tránsito terrestre o multitud de contactos con los despachos públicos como las gestiones ante los concejos, las diligencias de identificación y extranjería, los trámites en los puertos, etc.

En este aspecto es dudoso que la campaña contra la corrupción y la misma ley hayan obtenido avances mayores. Ello se debe a que toda esta multitud de procesos quedan necesariamente fuera de foco, por una parte son demasiado numerosos como para no constituir una rebelión de los hechos frente a las regulaciones y por otra parte muchos de ellos son demasiado insignificantes para soportar el golpe de disposiciones draconianas que están más pensadas contra la impunidad de los casos de la gran corrupción.

El otro aspecto del frenar a la selección adversa consiste en la contribución que puede haber dado la ley a disminuir el desorden y el despilfarro administrativo a través de la responsabilidad civil, administrativa y penal que se configuran en forma muy precisa. Este es un aspecto que también es muy difícil de evaluar. Ciertamente la promulgación de la ley produjo una cadena de cursos y cursillos de divulgación en diferentes dependencias de la administración pública y este es un movimiento que se ha mantenido. Sin embargo, aparte del efecto de ponerse avizor y sobreaviso que esto haya podido tener en los funcionarios, se echa de menos que la ley no ha sido empleada dentro de una estrategia más amplia para asuntos que han sido álgidos para la administración pública en toda esta época como el problema de la deuda pública, donde el caos administrativo tuvo un papel tan importante, o el del control de cambios que en todas partes es caldo propicio para la corrupción.

- 4) *En una época de penuria fiscal la ley podría ser usada como un instrumento para la recuperación de importantes sumas y ello a la vez sería un factor para su aplicación*

Esta es una hipótesis que no ha resultado confirmada. El mecanismo de recuperación de bienes a través de los procesos contra la cosa pública resulta demasiado complicado y sometido a eventualidades como para que ningún administrador pueda estar haciendo cálculos presupues-

tarios confiables en base a los mismos. En todo caso no se comprueba que esto haya sido un incentivo particularmente poderoso para la aplicación de la ley y podemos constatar también que este efecto no era previsible, si no existía una estrategia previa que incorporara a la ley dentro de tal objetivo.

- 1) *La ley debilitaría el sistema clientelar y esto representaría un costo político demasiado elevado que podría llevar a su no aplicación*

Clientelismo significa simplemente que se protege al miembro del partido y se le conceden prerrogativas especiales, independientemente de consideraciones administrativas, técnicas, de eficiencia y en general, objetivas. Era difícil no ver en la ley un ataque contra el clientelismo si justamente penaliza elementos tan cotidianos como las palancas y recomendaciones (art. 72) o algo que alimenta tanto el poder de los jefes de las maquinarias como es la presunción o alarde de influencias. Pero en realidad todavía más importante que esto es la sospecha generalizada que la ley crea a través de aspectos como la inversión de la carga de la prueba en cuanto al enriquecimiento ilícito. Esta va directamente en contra de la protección automática a los miembros de la cofradía, en contra de la idea de que los míos en principio son honestos y yo los protejo. No puede decirse que la ley crea culpables *a priori*, pero tampoco autoriza a hablar de honestos *a priori*. Más bien fomenta una posición agnóstica respecto de honestidades o culpabilidades.

En el primer aspecto es difícil ver lo que la ley ha cambiado. En el segundo la actitud agnóstica ha sido un hueso muy difícil de tragar por parte de los partidos. Las declaraciones oscilan en uno u otro sentido. Tan pronto se habla de que es necesario conceder una presunción de honorabilidad cuando se trata de los propios militantes como de que ello es inmoral, pero cuando se dice esto es que se está hablando contra el otro partido.

En realidad, el verdadero ataque contra el clientelismo no lo constituye una ley penalizadora contra la corrupción, sino la implantación de una verdadera carrera administrativa y un sistema meritocrático en la administración pública y en esto no se ha avanzado mucho ni parece haber voluntad para ello.

- 2) *La ley produciría tensiones entre diferentes instancias del Estado en particular entre la Contraloría por los amplios poderes, que se le conceden y el ejecutivo: el nombramiento del contralor por el Congreso podría tornarse problemático*

Hasta el momento actual tampoco esta hipótesis se ha confirmado. El último nombramiento de Contralora no fue por acuerdo de AD con Copei y los demás partidos. Aparte de las consideraciones más políticas sobre el rompimiento del pacto institucional en ello podría verse una particular conciencia por parte del partido del gobierno de lo delicado que puede ser esta posición a partir de la LOSPP. Pero, con o sin ella, se nota una disposición a evitar el nombramiento de personalidades que pudieran resultar imprevisibles e incómodas y que pudieran crear una crisis como la de 1976. Si esto se puede hacer mediante el pacto institucional mejor, pero si no, se hace sin el pacto y ello no significa necesariamente que dicho pacto haya fenecido. La LOSPP puede, cuando más, haber reforzado esta tendencia.

Sí se han presentado, sin embargo, problemas de aplicación de la ley a las Fuerzas Armadas. Estas consideraron que la entrega de las declaraciones juradas de patrimonio a la Contraloría podría violar el secreto sobre el número de oficiales existentes en Venezuela. Se llegó así a una solución de compromiso consistente en que dichas declaraciones se entregan al Contralor Interno de las Fuerzas Armadas, el cual pondrá a disposición de la Contraloría General aquellas que fueren necesarias para investigaciones concretas.

Pero el caso más sonado ha sido la dividida decisión de la Corte Suprema que estableció la primacía del Código de Justicia Militar sobre la LOSPP al resolver el conflicto de competencia, en el caso de los tres ex ministros de defensa, en favor de la jurisdicción militar.

- 3) *La ley desalentaría el reclutamiento de personalidades valiosas para la administración pública sin necesariamente disuadir a potenciales corruptos*

Frente a esta interpretación se arguyó que el ansia de poder es algo demasiado poderoso como para que este efecto pudiera darse. No se puede negar, además, que el argumento tiene un sabor clasista. Si el crecimiento del personal público tiene como se dice, una función aliviadora del desempleo, no se ve cómo los desempleados van a estar evaluando si existe o no una severa ley contra la corrupción para decidir

si aceptan o no un puesto. A quien esto afecta es a los notables de la comunidad. En el caso de las posiciones del alto gobierno mucho se atenúa por los atractivos del poder. El problema se presenta en las posiciones medias o en instituciones de servicio público como las fundaciones, instancias todas en que las gratificaciones de poder y prestigio no corren paralelas con el grado de responsabilidad.

Sería temerario con los pocos datos a la mano pretender calibrar este efecto, pero sí podemos constatar algunas manifestaciones que apuntan en el sentido de que sí ha habido algún impacto disuasivo respecto del ingreso de notables a la administración pública. El contralor anterior negaba esto enfáticamente, pero el actual ha enunciado un proyecto de reforma que tiene precisamente eso como una de sus fundamentaciones.

En cuanto a las fundaciones públicas, la Contraloría ha tratado de precisar el sentido de la ley y determinar a cuáles se extiende y quiénes de sus directivos son funcionarios públicos y están sujetos a la declaración jurada de patrimonio. La cuestión dista de ser baladí porque estas instituciones han proliferado últimamente y respecto de ellas parece que sí se ha suscitado en forma indiscutible un movimiento de renunciaciones o de no aceptación de cargos ofrecidos. Una reciente Resolución exceptúa de la declaración jurada de patrimonio aquellos de sus directivos que no tienen que ver con el manejo de fondos. La verdad es que esta Resolución parecería innecesaria por autoevidente, pero es muy significativa de cómo se ha interpretado la ley. De ello es otro ejemplo la forma global como se aplica para las universidades en las cuales prácticamente nadie que tenga algún tipo de responsabilidad directiva aunque sea preponderantemente académica se salva de la declaración.

4) *La ley podría provocar presiones por grupos de empleados públicos para escapar al status de funcionario*

Un fenómeno que se ha dado con mucha frecuencia en nuestro sistema político es que aquellos sectores de servidores públicos que han contado con el poder de presión suficiente no han aceptado restricciones que la concepción tradicional del funcionariado implicaba como las referidas al derecho de huelga y la contratación colectiva. El caso más notable de esto han sido los maestros y profesores, siempre en rebeldía contra tales limitaciones hasta que fueron expresamente derogadas por la Ley Orgánica de Educación.

En este orden de ideas pensábamos que la LOSPP podía hacer aún más intolerable la condición de funcionarios para algunos grupos estratégicos dentro de la administración. Esto, sin embargo, no se ha confirmado porque la situación creada después del 18 de febrero de 1983 no ha sido propicia para este tipo de conflictos. Más bien la ley se ha demostrado como un eficaz argumento contra las solicitudes de los sectores gremiales o para abolir prácticas tales como pago por adelantado de sueldos y otras que según los administradores y las interpretaciones de la Contraloría pudieran comprometer su responsabilidad.

- 5) *La ley podría generar una actitud de evitación del castigo en la administración pública y reprimir todo espíritu de iniciativa, lo cual sería particularmente grave en el caso de empresas del estado*

Esto parecían sugerirlo las disposiciones como la que establece responsabilidad por violaciones no expresamente previstas (Art. 42), la penalización de gastos no presupuestados aun cuando se realicen en beneficio público y otras por el mismo tenor. Nuevamente nos encontramos con una incógnita de la sociología de la burocracia venezolana. Encontramos, sí, afirmaciones en tal sentido. Particularmente vocal ha sido, para el caso de las empresas públicas, el ex presidente de Maraven y Lagoven, hoy director de *El Nacional*, Alberto Quirós Corradi. Por ejemplo, en un artículo sobre el "derecho a errar" ha afirmado que muchas de las disposiciones de la LOSPP obstaculizan una sana y creativa administración sin coartar realmente la corrupción. Seguramente los gerentes petroleros y de otras empresas del estado tendrían mucho que decirnos sobre esto, pero hasta ahora no lo han hecho en forma concreta y pública, con lo cual se pierde una valiosa información acerca de la *performance* de la ley.

- 6) *La ley podría producir una coalición creadora de conflictos y tensiones políticas entre aquellos que la combatieran interesadamente por temor a verse castigados y aquellos que se considerarían castigados injustamente*

En todo lo que rodea a la campaña contra la corrupción y los procesos contra la cosa pública no son solamente las sentencias firmes las que producen daños a los implicados, sino todo el proceso de exposición a la opinión pública aunque sea una simple alusión periodística. En períodos de turbulencia e inestabilidad como en el 45-48 o los primeros



años de nuestra actual democracia, una acumulación de resentimientos individuales y grupales de tal tipo podía ser particularmente virulenta, pero en un sistema estabilizado como el nuestro quedan aislados y neutralizados. Y esto sería también así, aun cuando comenzaran a producirse sentencias a granel —lo cual no ha sido el caso— y una proporción importante de las mismas fuera injusta.

#### LO IMPREVISTO

Pero quizás la lección más importante del funcionamiento de la ley en estos dos años ha sido revelar cómo en las leyes que se han dictado últimamente se ha procedido como si el sistema judicial fuera una variable inerte que se puede manipular sin dificultades mayores. También esta es la concepción que se tiene sobre la burocracia, sólo que ésta sigue siendo una incógnita, una especie de mar de sargazos en que sabemos que naufragan las reformas, pero que no se agita. El poder judicial está más en el foco de la atención pública y se revuelve sin disimulos contra lo que considera injerencias extrañas que no toman en cuenta sus problemas.

A) Es interesante cómo otra ley promulgada posteriormente, la Ley Orgánica contra Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, reveló que no se había asimilado la lección de la LOSPP y que se seguía considerando a la judicatura como lo que hemos llamado variable inerte. Al mismo tiempo, sin embargo, parece que en algunos políticos el impacto y la desilusión fue mayor quizás porque las intenciones y la causa podían considerarse aún más nobles e indiscutibles: la lucha contra la droga. En la mencionada ley también se asignan a los jueces de primera instancia funciones de jueces de instrucción y también se trata mediante diversas disposiciones de impedir el entramamiento y demora de los juicios. Aquí también se oyeron voces de protesta de estos jueces por la carga de trabajo que ello representaría. Con respecto a la materia de salvaguarda, al principio se asignó la competencia sólo a algunos jueces de primera instancia y luego se generalizó a todos ellos, la protesta sin embargo sigue y hay quienes propugnan una jurisdicción especial. Hay también quienes consideran que estas quejas están injustificadas porque la realidad es que los jueces no quieren trabajar. Sin embargo, justificado o no, se trata de un malestar que tiende a agravarse. Ahora está en camino una ley contra la mafia o crimen organizado y no parece que la solución radique simplemente en colocar a los jueces ante la presión de cada vez mayor trabajo y mayores cargas.

B) Otro hecho que también revela esta idea de "variable inerte" que es la actual discusión sobre reforma de la LOSPP se basa en el alegato de que a casi 2 años de su promulgación todavía no existe una sentencia firme. Esto revela las expectativas de sus autores y también lo irrealista de pretender esto sólo con una ley, por más que en su elaboración se haya derrochado ingenio para extremar rigores y allanar inconvenientes procesales.

Pero los accidentes de la ley no sólo se quedan en esto. Delicadas cuestiones de *status* y visibilidad se han suscitado que no hubieran sido imprevisibles para una mentalidad sociológica. Podría casi decirse que en la intención del legislador los jueces superiores de salvaguarda son aquel poder moral del cual hablara el Libertador. Tienen a su cargo juzgar a los más altos magistrados de la República comenzando por el Presidente. Es lógico que éstos jueces se sientan dorados de una jerarquía especial. No fueron acogidos así, sin embargo, por el Consejo de la Judicatura y el resto de los jueces. Desde la instalación misma del tribunal se desató una lucha por la sede y el presupuesto que aún sigue en cuanto a esto último. Todavía este tribunal no tiene auditores propios y paradójicamente se revive a otro nivel una situación parecida a la de la Comisión de Enriquecimiento Ilícito que en sus últimos tiempos había llegado a una carencia tal de recursos y se había convertido en una entidad tan importante que ello fue uno de los argumentos para su eliminación.

Por otra parte, para evitar los vicios que rodean al nombramiento de jueces por el Consejo de la Judicatura, se estableció que fueran nombrados por la Corte Suprema, con lo cual quedaron prácticamente excluidos de la Ley de Carrera Judicial, situación paradójica para los integrantes de un tribunal al que se quiere otorgar la máxima dignidad posible.

#### CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS DE POLITICA PUBLICA

Dos tipos de evaluación pueden hacerse de la LOSPP a casi dos años de su vigencia, una es la de sus autores y de todos aquellos que en una u otra forma estuvieron implicados en producirla. Otra es la más distanciada de quien trata de analizar el fenómeno de la manera más imparcial posible. Pasaremos revista a la primera de ellas y terminaremos redondeando lo que podamos decir desde el segundo punto de vista que es aquel en el que hemos intentado colocarnos.

A) Es evidente que los autores no sólo trataron de producir una ley severa, sino que también diera la impresión de tal. Este efecto se consiguió plenamente. En los primeros análisis alguien llegó a calificarlo de "operativo jurídico". Esto desató una discusión un poco bizantina sobre si llegaría jamás a aplicarse. En realidad la ley se ha aplicado si por tal entendemos que han sido creadas las instancias en ella previstas, que ha habido detenciones, que hay procesos en marcha, que se toman las declaraciones juradas de patrimonio, etc.

Hemos visto, sin embargo, que no era esta, simplemente, la expectativa que se tenía de la ley. Que se quería crear una maquinaria productora de muchas sentencias firmes en un breve lapso. Romper un estado de cosas como el que llevó hace un tiempo a la Comisión de Contraloría de la Cámara de Diputados a dirigirse al Consejo de la Judicatura manifestando alarma por 1.200 casos de corrupción estancados en los tribunales.

En una segunda etapa se ha visto entonces que la ley, en la práctica, no resultaba tan severa como se esperaba. Hay detenidos, pero no hay sentenciados. Los procesos amenazan prolongarse. La Contraloría no sabe qué hacer con las montañas de información que acumula. Esto originará proyectos de reforma que se orientarán a acelerar el proceso, a hacer efectivo el juicio oral que según González Urbaneja, ex Presidente del Tribunal Superior de Salvaguarda, no tiene ninguna novedad y no contribuye a tal finalidad. La sensación es, pues, de frustración, al menos entre aquellos sectores de los partidos que se tomaron la campaña contra la corrupción y la ley como bandera.

B) Una evaluación distanciada debe reconocer que es muy difícil aislar al efecto propio de la ley dentro de la campaña contra la corrupción. Sin embargo, muchas de las denuncias de los sectores "puritanos" y de "jóvenes turcos" dentro de los partidos perderían mucha de su virulencia si la ley no existiera. Es cierto, por otra parte, que no ha habido sentencias firmes, pero la campaña contra la corrupción ha conducido a una impresionante lista de detenciones y a un sacudimiento dentro de los partidos políticos y las instituciones gubernamentales. Por la Ley de Salvaguarda se encuentran en este momento procesados altos funcionarios. El artículo que elimina el antejuicio de mérito para altos ex funcionarios terminó de imponerse por decisión de la Corte Suprema, aunque en materia militar se han producido restricciones que, por lo demás, difícilmente hubieran podido evitarse.

Todo este movimiento anticorrupción está condicionado, sin embargo, en forma decisiva por el cambio de gobierno. Sin embargo, la ley hace que cualesquiera acciones en este sentido no sean tan inofensivas como en otras ocasiones. Como hemos señalado, también funcionarios del nuevo gobierno han sido afectados. Y sus propios voceros han reconocido que la corrupción no es un fenómeno exclusivo de un determinado partido.

No obstante, es demasiado pronto para no pensar que todo esto no es sino una polvareda que se asentará con el curso del tiempo. Que la variable fundamental ni son las leyes y el espíritu institucional, sino la situación política. Mucho dependerá también de la existencia de una opinión crítica proveniente de muchos sectores, comenzando por el Parlamento, que haga el seguimiento de leyes dictadas con tantas esperanzas e ilusiones.

Aplicando esta buena intención al caso particular de la LOSPP nos parece que se pueden derivar las siguientes lecciones:

1. No proceder como si los órganos de aplicación de las leyes, Judicatura, Contraloría, burocracia en general fueran variables inertes que no presentaran sus propios problemas a los cuales es necesario estudiar y considerar previamente.
2. No poner expectativas desmesuradas en la ley como instrumento de legitimación o pieza única, ni siquiera decisiva de una política pública. Más bien las leyes deben concebirse como parte de estrategias generales del Estado con objetivos precisos y manejables. Una instancia como, por ejemplo, la Comisión de Reforma del Estado podría proponer unos lineamientos de acción amplios dentro de los cuales se sugeriría el papel que podrían cumplir diferentes instrumentos legislativos.
3. En el caso específico de la LOSPP establecer esa estrategia para aprovechar sus potencialidades no sólo en el caso de la gran sino también de la pequeña corrupción. Si se toma una vía represiva hay que tomarla en serio. Hay áreas en que el efecto disuasivo de la ley no opera porque los mismos funcionarios no tienen conciencia de ello. Así se exigen reformas de instrumentos legales para castigar corruptos y uno se da cuenta porque no la citan, que no conocen a la LOSPP. Al mismo tiempo, si el aumento de costos al infractor, a través de la conciencia de sanciones mayores se hace efectiva, se podría intentar con mayor libertad experimentos de descentralización y agilización de la administración pública, y no como ocurre ahora en que a los instrumentos

penalizadores no usados se suman en forma errática y contradictoria medidas que unas veces apuntan a mayor centralización y restricción de la discrecionalidad y otras van en un sentido totalmente opuesto.

4. Si se reforma la ley se debe tener en cuenta que no se trata de un solo problema el de la aplicación judicial o el reclutamiento, sino también de otros aspectos como el de las empresas públicas, la política de industrialización y el comercio venezolano, los fines sociales que persigue el Estado y las fuerzas políticas que lo han sustentado. Es un balance complejo en el que no hay que equilibrar tan solo dos columnas, sino varias más.