

# **FEDERACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN**

## **DESAFIOS DEL ESTADO FEDERAL VENEZOLANO**

**Argenis S. Urdaneta G.**  
Universidad de Carabobo.

## DESAFIOS DEL ESTADO FEDERAL VENEZOLANO

Argenis S. Urdaneta G.

### RESUMEN

En el texto constitucional de 1999 se observa la existencia de contradicciones en torno al Estado federal y la descentralización; además bajo su vigencia se ha venido observando, tanto en el ejercicio del poder como en la legislación, el desarrollo de un proceso de re-centralización, que niega lo establecido en ese texto constitucional, lo cual se ahondaría con la propuesta presidencial de reforma constitucional, la que ahora se refiere, en materia de división político-territorial, a la ‘nueva geometría del poder’.

Aunque con la propuesta de reforma no se plantea expresamente la eliminación del Estado federal y la descentralización, de la revisión de su texto se desprende que la aplicación de las nuevas disposiciones constitucionales reducirían la federación a simple forma sin vida.

En este trabajo nos referimos a esa tendencia a reducir la federación y a los riesgos que ella enfrentaría con una nueva Constitución.

**Palabras Clave:** Estado Federal, Descentralización, Reforma Constitucional, Riesgos.

## VENEZUELAN FEDERAL STATE CHALLENGES

**Argenis S. Urdaneta G.**

### **ABSTRACT**

In the constitutional text of 1999 the existence of contradictions is observed around the federal State and the decentralization; moreover the development of a re-centralization process that denies what is established in that constitutional text, is observed lower its validity, so much in the exercise of the power like in the legislation, which would be deepened with the presidential proposal of constitutional reformation, the one that now refers, as regards political-territorial division, to the ‘new geometry of the power ‘. Although the reformation proposal doesn’t refer about the elimination of the federal State and the decentralization expressly, the application of the new constitutional dispositions would reduce the federation to simple form without life; that is obtained from the revision of the text. In this paper we refer to that tendency to reduce the federation and to the risks that it would face with a new Constitution.

**Key Words:** Federal State, Decentralization, Constitutional Reformation, Risks.

## **DESAFIOS DEL ESTADO FEDERAL VENEZOLANO**

**Argenis S. Urdaneta S.**

### **CONSTITUCION Y ESTADO FEDERAL DESCENTRALIZADO**

En primer lugar debemos referirnos, como punto de partida, a las bases constitucionales del Estado federal descentralizado. Así tenemos que la Constitución de 1999 declara que Venezuela es un Estado federal descentralizado, lo cual se observa de la lectura de su Exposición de Motivos, su Preámbulo y diversos dispositivos.

En su Exposición de Motivos se explica: “... el diseño constitucional consagra un Estado Federal que se define como descentralizado, para así expresar la voluntad de transformar el anterior Estado centralizado en un verdadero modelo federal con las especificidades que requiere nuestra realidad”

En el Preámbulo expresa: “... con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica ... en un Estado de justicia, federal y descentralizado ...”

Mientras en el texto constitucional, en sus Principios fundamentales, se establece que: la República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad. (art. 4)

Asimismo, encontramos un conjunto de disposiciones referidas al tema de la Descentralización:

- Art. 156, en el que se establecen las competencias del Poder Nacional, conteniendo una amplia lista que supera la anterior (Constitución de 1961)
- Cláusula descentralizadora contenida en el art. 157, equivalente a la de 1961 (art. 137).
- Art. 158: consagra la descentralización como política nacional “... debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población ....”

- La transferencia de servicios a comunidades y grupos vecinales organizados, previa demostración de su capacidad para prestarlo; por parte de Estados y Municipios (art. 184)
- El Consejo Federal de Gobierno: “... órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios ...” (art. 185)
- Y el art. 206 que establece que los estados serán consultados por la Asamblea Nacional, a través del Consejo Legislativo, cuando se legisle en materias relativas a los mismos

En cuanto a la organización del Estado, se reconoce la federación, aunque se mantiene cierto sesgo centralista y presidencialista, en ese sentido destacamos:

### **1.- En cuanto a la División política**

Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios. (art. 16, encabezamiento)

Una ley especial establecerá una unidad político territorial de la ciudad de Caracas que integre un sistema de gobierno municipal de dos niveles ... (art. 18, segundo aparte)

### **2.- En cuanto al Poder Público**

En la distribución vertical distingue: Municipal, Estadal y Nacional; mientras en la división horizontal del Poder Nacional distingue: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Tanto en el Estadal como en el Municipal, sólo encontramos Ejecutivo y Legislativo

### **3.- En cuanto al Poder Estadal**

- Estados: entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena ... obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional (art. 159)
- Constitución estadal: competencia exclusiva de los Estados (art. 164)

- Gobierno y administración: el Gobernador es elegido por un periodo de 4 años, con reelección inmediata y por una sola vez; rinde cuenta de su gestión ante Contralor (art. 160 y 161)
- Legislativo: Consejo Legislativo, entre 7 y 15 integrantes, elegidos para un periodo de 4 años, con reelección por dos periodos máximo. La Ley nacional establece su régimen de organización y funcionamiento (art. 162)
- Contraloría: con autonomía orgánica y funcional; la designación del Contralor es por concurso público (art. 163)
- Se distingue las leyes de base (nacionales) y leyes de desarrollo (estadales), con respecto a las competencias concurrentes (art. 165, encabezamiento)
- Se prevé la transferencia de competencias, servicios y recursos a los municipios; el ordenamiento estatal regula los mecanismos (art. 165, único aparte)
- Se consagra la creación del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (art. 166)

## **DESARROLLO LEGISLATIVO**

Ahora bien, el desarrollo legislativo posterior a la promulgación de la Constitución vigente, en lo que respecta a la descentralización y a la condición de los estados miembros dentro de la federación venezolana, pareciera estar signado por un sesgo que responde a una visión centralista de los actores del Poder Central que, con una interpretación errada del texto constitucional, se expresa de manera especial en las leyes para el financiamiento de la descentralización.

En ese sentido y atendiendo a la necesaria estrategia financiera para la descentralización, que se había iniciado en la década de los noventas y debiera continuar en la primera del siglo XXI, se destaca que el modelo que ha prevalecido, tiene un fuerte acento distributivista, lo cual genera una carencia fiscal que inhibe el desarrollo de las capacidades de gestión del gasto público regional, y así ante las necesidades eventuales de nuevos recursos para las regiones, los Estados se han visto obligados a reclamar

recursos al gobierno central, lo que tiende a generar tensión intergubernamental. Pero, mantener este modelo multiplica los intentos del gobierno central de escamotear recursos a los estados, lo que permite el aumento del desorden administrativo y genera más roces intergubernamentales; por lo que se ha pensado en un modelo de corresponsabilidad fiscal (De la Cruz, 1992: 32 – 36), en el cual se inscribe la propuesta constitucional de crear la Hacienda Estadal, así como en la instauración de un sistema de compensación, el cual se corresponde con el Fondo de Compensación Interterritorial, también previsto en la Constitución, el que aun no ha sido creado aunque estuvo previsto hacerlo como parte de la Ley de Hacienda Pública Estadal, proyecto que quedó engavetado en la Asamblea Nacional.

### **Estrategia financiera y leyes para la descentralización**

En Venezuela las finanzas de las entidades federales y locales han estado signadas por la distribución centralista de los recursos mediante el situado constitucional. Es a partir de 1989, con la LOD que se da un paso de avance para superar el esquema coordinador de los recursos distribuidos, al derogar la Ley Orgánica de Coordinación de la inversión del Situado Constitucional, y establecer un esquema más flexible. Pues tal como se señala en los trabajos de la COPRE, el esquema coordinador de esa ley sustraía de la jurisdicción de la entidad federal el 50% del Situado Constitucional, obligando a concertar su utilización con entes nacionales, la decisión acerca de los programas dependía, en la práctica, de los entes nacionales. (COPRE., 1989: 41-42)

Las recomendaciones de la COPRE estaban dirigidas a la adopción de un esquema mixto, en el que el Estado suministrara los recursos financieros necesarios para impulsar el desarrollo, pero que permitiera a cada entidad federal el desarrollo de la explotación de actividades económicas, además de la creación de un sistema impositivo regional y local que complementara ese financiamiento. En este esquema, la coordinación de las actividades entre el gobierno central y los estados habría de realizarse mediante la delimitación de sus competencias, instaurando mecanismos de planificación

participativa (COPRE, 1989). La delimitación de competencias es, precisamente, la mayor debilidad del proceso de descentralización vivido en la década de los noventa; ella está ausente del contenido de la LOD, la cual sólo lo contiene en su denominación. Por lo que se convierte en una aspiración, superar esta deficiencia en una futura reforma de esta Ley, así como en la creación de leyes para la descentralización.

Posterior a la promulgación de la LOD, la preocupación, en materia de recursos financieros, se centra en la insuficiencia de los ingresos por tasas, los cuales no bastan para aumentar los ingresos internos de los Estados a los fines de dotarlos de la relativa autonomía financiera que requieren para enfrentar los compromisos crecientes que les entrega el proceso de descentralización, ya que ellos no son suficientes para cubrir los gastos de mantenimiento de los servicios que los generan, y sobre los cuales deberán asumir responsabilidades los Estados. La transferencia de competencias y de servicios tiene sentido sólo si está acompañada de los instrumentos fiscales y financieros que permitan su ejercicio.

Los primeros gobernadores electos se encontraron desorientados ante el maremagno de ejecuciones, información y conflictos planteados por diferentes organismos públicos, especialmente los nacionales, imbuidos en una cultura de ineficiencia caracterizada, entre otras, por la desinformación o la deficiente información y ejecutorias realizadas al ritmo y parecer pautados desde el nivel central de gobierno. Ello obligó a esos gobernadores a enfrentar una situación que conspiraba contra el desarrollo de su gestión, y en algunos casos significó asumir el impulso del establecimiento de nuevos sistemas de gestión, produciéndose cambios en las reglas de juego, lo que permitió al gobernante regional un mejor manejo de información confiable y oportuna de manera sistemática y periódica, logrando así un sistema estratégico más funcional con recurso humano, instancias estructuradas, métodos, herramientas y capacidad de gestión. Así se pudo alcanzar mejores condiciones para la negociación con el poder central, lo que significó en algún momento establecer condiciones para la designación de directores de organismos nacionales en el territorio estatal. (Mascareño, 1996)

Por su puesto, no todos los gobernadores alcanzaron buenos niveles de gerencia que les permitiera el desarrollo de una gestión exitosa,

observándose un desarrollo desigual de las entidades regionales, determinado por esa desigualdad de las gestiones estatales, pero también por la desigualdad de las posibilidades y capacidades de las regiones.

Ahora bien, en un esquema de redistribución fiscal para el financiamiento de la Federación descentralizada interviene el juego de intereses de los correspondientes actores, los cuales, en términos generales, se identifican con las tendencias federal-descentralizadora y unionista-centralizadora, en pugna desde el siglo XIX, una vez declarada nuestra independencia, y que ha explicado la coexistencia de textos constitucionales federales con regímenes y gobiernos centralistas. (Ayala Corao, 1990: 69-74. Brewer-Carías, 1990: 10-12)

A esto no escapa el proceso constituyente de 1999, productor de una nueva Constitución que consagra el Estado federal descentralizado, pero con disposiciones ciertamente contradictorias con esa intencionalidad, como se aprecia en los casos del presidencialismo observado en el recargado artículo 156, así como el establecimiento del Parlamento unicameral, entre otros. Y esos intereses contradictorios se reflejan con más fuerza en la legislación, lo que produce un grado mayor de confrontación en el desarrollo de la aplicación de las previsiones legales.

Pero ese reconocimiento de la federación requiere de una estrategia financiera derivada de una política de Estado, ausente en los noventas, presente en el texto constitucional, pero aun sin desarrollo práctico.

Por otra parte, para que la descentralización signifique fortalecimiento del Estado federal descentralizado, tal como está previsto en la Constitución de 1999, se requiere de entidades federales y locales fuertes que puedan asumir, con suficiente grado de certeza, la autonomía que se consagra en el texto constitucional. Pero el proceso legislativo de desarrollo y aplicación de la Constitución, se ha caracterizado por dificultar el financiamiento de la descentralización con la inclusión de mecanismos centralistas, amparados en un concepto erróneo de la necesaria coordinación establecida como principio en nuestra Constitución para el tratamiento de materias de competencia concurrente (art. 165), lo que nos hace recordar la conjugación de verbos del Estado planteada por Pedro J. Frías, cuando se trata de la autentica estructura federal, en el sentido de coordinar sin especular, controlar

sin anular, promover sin marginar, ayudar sin presionar; a lo que pudiéramos agregar como corolario: coordinar y colaborar, sin asfixiar. (Colomer V., 1995: 86)

En una revisión somera de algunas leyes para la descentralización se observa que aunque deberían formar parte de una estrategia financiera de la descentralización para la consolidación de la federación, ellas contienen, no obstante, las preocupantes contradicciones a las que nos hemos referido. Nos referimos a la Ley de asignaciones económicas especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivadas de minas e hidrocarburos, el Decreto con fuerza de Ley General de Puertos, y la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización FIDES. Pero es conveniente advertir, que esas contradicciones no se agotan en leyes que se refieren al financiamiento de la descentralización, sino que afectan también a aquellas cuya materia es la organización del Estado federal descentralizado, como es el caso de la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados.

### **1.- Asignaciones económicas especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas, derivados de minas e hidrocarburos**

Un Estado federal descentralizado en un país cuya riqueza fundamental es el petróleo (los hidrocarburos), necesariamente ha de tomar las previsiones normativas que permitan una mejor distribución de los ingresos fiscales generados por ese producto.

No habiendo ninguna referencia específica, en la Exposición de Motivos, que nos indique la intencionalidad del constituyente al prever la legislación de asignaciones económicas especiales, tenemos que recurrir a la previsión que encontramos en términos muy semejantes en la Constitución de 1961, pero en la respectiva Exposición de Motivos, tampoco encontramos referencia alguna a la existencia de esa cláusula

Por tanto, no hay novedad alguna en la disposición contenida en el numeral 16 del artículo 156 constitucional, salvo una pequeña variación en su texto, el contenido fundamental es el mismo de la Constitución anterior. Se trata de un dispositivo que da competencia al Poder Público Nacional

en materia de régimen y administración de las minas e hidrocarburos, y en su segundo aparte prevé un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados como consecuencia de la producción petrolera y minera, a semejanza del texto constitucional de 1961 (artículo 136, ordinal 10°, segundo aparte)

Por no existir explicación alguna en las respectivas Exposiciones de Motivos, podemos deducir que de parte del Estado, no se ha definido estrategia alguna para el financiamiento de la descentralización, sino que en una disposición constitucional se ha plasmado la previsión de un posible mecanismo de compensación a las regiones productoras de la riqueza petrolera

Así, el dispositivo previsto en la anterior Constitución, sólo se puso en práctica como consecuencia de la experiencia descentralizadora de la década de los noventas, lo que obliga a vincularlo con la elección de gobernadores y descentralización administrativa que se derivó de la aplicación de los artículos 22 y 137 de la Constitución de 1961. De la misma manera la vigente ley de asignaciones económicas especiales debemos vincularla a los artículos 157 y 158 de la Constitución vigente.

Pero a su vez, tal vinculación técnico jurídica constitucional debemos inscribirla en el proceso de cambios políticos y de reforma del Estado que venía gestándose en las últimas dos décadas del siglo pasado y que se expresan en la nueva Constitución, y muy particularmente al proceso de descentralización nacido en 1989-90.

Para darle desarrollo en el nivel legislativo a lo preceptuado en el numeral 16 del artículo 156 constitucional, en su segundo aparte, se promulga la Ley de asignaciones económicas especiales para los estados derivadas de minas e hidrocarburos (25-08-00); sancionada por la Comisión Legislativa Nacional (transitoria), órgano cuya labor legislativa es de dudosa legitimidad, toda vez que se trataba de un órgano no elegido, y signada por el apresuramiento que caracterizó esa fase del llamado Régimen Transitorio, lo que incidió en una producción legislativa de poca calidad, tal como se evidencia de la existencia de errores de redacción y de técnica. Posteriormente es reformada dos veces, la primera en fecha 30-10-00, en la que se agregan dos nuevos artículos, uno de ellos (el 25) para regular la

participación del Consejo Federal de Gobierno, la cual “se hará efectiva para la formulación y sanción del presupuesto del ejercicio fiscal 2002, y siguientes,” y “una vez sancionada la Ley de creación de dicho órgano”, la cual aun no ha sido sancionada. A ésta, sigue una segunda reforma, con fecha 27-11-00, que responde fundamentalmente a la necesidad de la incorporación del olvidado Distrito Metropolitano de Caracas, por lo que se procede a modificar el título de la ley.

La distribución de las asignaciones económicas especiales se corresponde con el principio de igualdad de las entidades federales, la solidaridad como principio de la federación descentralizada y la necesaria compensación interterritorial, atendiendo al desarrollo desigual de los Estados; así, en sus artículos 5 al 9 se establecen proporciones que atienden a las variables de niveles de producción, población y extensión territorial, y se establece una asignación adicional que atiende a otra variable de orden económico que implica premiar la actividad industrial de refinación. Además, en el artículo 4 se prevé la realización de acuerdos intergubernamentales, lo que contribuye al desarrollo del federalismo cooperativo.

Pero, los artículos 11 y 12 ameritan una consideración especial por ser contradictorios con el espíritu constituyente.

El contenido del artículo 11 implica un retroceso hacia debilidades centralistas expresadas en la Constitución de 1961, lo que había dado origen a la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional, cuestión superada por la Constitución vigente.

El dispositivo contenido en ese artículo 11 también colide con el numeral 3 del artículo 164 de la Constitución que establece como competencia exclusiva para los Estados “La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se le asignen como participación en los tributos nacionales.”

Por otra parte, la aprobación coordinada con el Ejecutivo Nacional, prevista en este artículo, no contribuye al desarrollo de lo consagrado en el artículo 159 constitucional que da a los Estados la condición entidades autónomas e iguales en lo político. Preocupa además, que esa decisión

coordinada se haga conforme a planes nacionales y municipales, obviando la importancia de los planes estatales de inversión.

Igualmente lo contenido en el artículo 12 atenta contra lo previsto en el artículo 159 constitucional, y hace aparecer al Ministro del Interior y Justicia como superior jerárquico de los Gobernadores de Estado, quienes deberán "... someter a la consideración del Ministro el destino que proponga darle curso a los ... ingresos, quien aprobará lo propuesto cuando las inversiones previstas se encuentren dentro de los conceptos contemplados en los artículos 10 y 23 de esta Ley..." [Subrayado nuestro]

Además, es necesario advertir, con respecto a este artículo, que no obstante la importancia de la coordinación para el desarrollo de los principios de cooperación y corresponsabilidad que signan el Estado Federal descentralizado, debemos aclarar que la expresión: «coordinar con» no puede significar relación de dependencia, tal como se desprende de la redacción con sesgo centralista de este artículo de la ley, contrario por demás a los artículos 4, 159 y 164, numeral 3 constitucionales. Además la Constitución ha previsto el Consejo Federal de Gobierno como el "... órgano de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización ..." (artículo 185), es ésta la instancia de coordinación.

Y con respecto al artículo 20, aunque esta disposición constituye un desarrollo del precepto constitucional contenido en el artículo 184, numerales 2 y 6, es necesario advertir que la creación por ley de "mecanismos abiertos y flexibles" a lo que refiere este artículo constitucional en su encabezamiento jamás podrá confundirse con el criterio centralista adoptado por el legislador en la redacción del artículo 20, que resulta evidentemente contrario a lo establecido en los artículos 159 y 164, numeral 3 de la Constitución; pues la opción que se les da a las organizaciones sociales de acudir al Ministerio del Interior y Justicia al producirse el silencio administrativo de Gobernaciones y Alcaldías es una previsión de evidente carácter centralista que no permite el desarrollo del *desiderátum* del artículo 4 constitucional (la Federación descentralizada). Creemos que ha podido preverse la vía jurisdiccional, como una garantía para las organizaciones sociales frente a ese silencio administrativo. Resultando de mayor gravedad aun, el carácter

vinculante que se le da a la decisión del Ministro del Interior y Justicia, ya que aprobado el proyecto por el Ministro, el gobernador o alcalde deberá proceder a la contratación respectiva.

## **2.- La competencia de los puertos**

Otra ley, que refleja esa preocupante tendencia a la legislación contradictoria con el texto constitucional en esta materia, es el caso del Decreto con fuerza de Ley General de Puertos.

Con respecto al tema de los puertos, ya en el texto constitucional observamos una contradicción importante entre los artículos 156, numeral 26 y 164, numeral 10; el primero da competencia al Poder Público Nacional en materia de “... régimen de la navegación y del transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter nacional; de los puertos, aeropuertos y su infraestructura”; mientras el segundo establece como competencia exclusiva de los Estados “La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional”. [Subrayado nuestro]

En la Exposición de Motivos de la Constitución nada se dice con respecto a la competencia establecida en el artículo 156, num. 26; y en cuanto a lo establecido en el artículo 164 se limita a señalar: “En la distribución de competencias que corresponden a la Constitución se definen en este capítulo la competencia exclusiva de los estados, manteniéndose y ampliándose las previstas en la Ley Orgánica de Descentralización”.

Pero también se presenta una contradicción en la Exposición de Motivos del Decreto con fuerza de Ley General de Puertos, cuando el proyectista expresa: “... El proyecto establece las concesiones, habilitaciones y autorizaciones como figuras contractuales conforme a las cuales el Poder Nacional delegará la competencia nacional en materia de construcción, conservación, administración y aprovechamiento de puertos y demás construcciones de tipo portuario” [Subrayado nuestro].

El proyectista pareciera olvidar que la conservación, administración y aprovechamiento de puertos (de uso comercial) ya es competencia estatal

por mandato constitucional, y que efectivamente ya era competencia estatal como consecuencia de la transferencia que por Ley, y en desarrollo y aplicación de la cláusula constitucional descentralizadora (art. 137), había efectuado el Congreso en 1989; y, por añadidura, competencia efectivamente asumida por los estados mediante ley estatal, conforme a lo previsto en la LOD; y que además, existe una experiencia de una década en materia de puertos descentralizados.

No obstante, ser cierto lo señalado por el proyectista (Exposición de Motivos) en el sentido de que el “proceso de descentralización portuaria estuvo caracterizado por la ausencia de una ley marco, que estableciera los principios básicos conforme a los cuales la asunción de competencias por parte de los estados regionales habría de regirse”, no es menos cierto que ese marco legal, que no se produjo por la ausencia de una política nacional de descentralización que delimitara las competencias y orientara el desarrollo de la descentralización que se iniciaba, al producirse ahora, no puede desconocer lo establecido en la Constitución.

En esta ley, al igual que otras leyes para la descentralización, se denota un sesgo centralista, cuando tiende a confundir la necesaria orientación y coordinación de las políticas, con la supervisión y control de entes estatales por parte de entes nacionales, en evidente contradicción con la autonomía consagrada a los estados en la Constitución (art. 159); esto es lo que observamos, más claramente, en el contenido de los artículos 8, 24 (numerales 2 y 10), 25 y 46 (numerales 1 y 2), en tanto se le da atribución a la Autoridad Acuática para “Supervisar el cumplimiento de las políticas, lineamientos y normas para ... el mantenimiento de la infraestructura portuaria”, así como “Supervisar la actividad de los entes públicos ... a quienes les haya sido otorgadas concesiones, habilitaciones o autorizaciones para la ... operación, administración y mantenimiento de puertos ...”. Asimismo, se obliga las administraciones portuarias a “... presentar un informe a la Autoridad Acuática, sobre el cumplimiento de las metas trazadas en el Plan Maestro de cada puerto”. Además, los estados, entes con autonomía, según la Constitución, tienen “... la obligación de mantener el puerto, dentro de los parámetros y en los términos y condiciones que establezca la Autoridad Acuática ...”; mientras ésta evaluará “... los

proyectos para el mantenimiento ampliación o modificación de la infraestructura portuaria y otorgar la autorización pertinente” y controlará “... que el mantenimiento de la infraestructura portuaria se realice de acuerdo con las normas ... que ... determine el reglamento”.

Pero resulta más intervencionista aun el artículo 47 que establece cual es la conformación del ente estatal descentralizado para la administración del puerto, lo cual es materia de ley estatal.

### **3.- Hacienda Pública Estatal y fondos para el financiamiento**

Hablar con rigor del concepto de Hacienda Pública Estatal sólo está planteado a partir de la Constitución de 1999; culminando así un tratamiento lleno de incoherencias e incertidumbre, determinado por la confrontación histórica centralismo - federalismo. Y tal previsión, obviamente, responde a la aspiración de consolidar una federación descentralizada, y el éxito de la descentralización requiere la ordenación de un sistema encaminado a la efectiva realización de autonomía y suficiencia financiera de los entes políticos territoriales, y para que ello se produzca deviene en fundamental dotar de ingresos tributarios adicionales al nivel estatal del Poder Público.

Así en la Disposición Transitoria Cuarta, numeral 6 de la Constitución se ordena a la Asamblea Nacional aprobar una ley que desarrolle la Hacienda Pública Estatal, pero esa intención del constituyente no la observamos expresada, en el texto constitucional, como normativa que sirviera de marco para la elaboración de esa ley, y sólo encontramos una referencia a la promoción de las haciendas públicas estatales en el artículo 167, numeral 5. Esa legislación deberá estar orientada por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad; asimismo deberá referirse a la regulación de los bienes, ingresos y obligaciones de los Estados, y a la administración, conservación y disposición de esos bienes.

La tarea resulta compleja e impone un reto de previsión al legislador, tal como se infiere de lo expresado por el proyectista al referirse a los objetivos de la ley, señalando que ella

... se propone crear un nuevo sistema de recursos de las haciendas estatales, adecuado a la realidad y a las necesidades de éstas, a la vez que procede a una nueva ordenación del régimen para su administración. La estructuración del sistema de recursos de los Estados constituye un reto difícil que deberá afrontar este legislador porque significa superar la tradicional falta de vinculación de los recursos financieros del sector estatal con su responsabilidad política, así como aprovechar la oportunidad para modernizar y racionalizar el aprovechamiento de la materia imponible sobre la cual necesariamente inciden los entes políticos territoriales en su acción tributaria. (Exposición de Motivos de la Ley)

El reto no es sólo para legislador, pues el éxito de la descentralización financiera dependerá de los actores regionales, en primera instancia, por la responsabilidad asumida, pero también de los actores nacionales, obligados a comprender esas nuevas realidades; y en manos de los primeros está la actuación eficiente, así como asumir la modernización de las estructuras y gestiones estatales.

El mencionado proyecto de ley ha sido discutido y aprobado en la Asamblea Nacional con varias modificaciones que cambia el sentido de parte del contenido original, algunas de ellas son de redacción, otras constituyen cambios de mayor alcance, produciéndose su sanción en fecha 11-03-04; pero el Ejecutivo Nacional la devolvió en fecha 21-04-04. Todavía no tenemos Ley promulgada.

#### **4.- Los fondos y el FIDES**

En la Constitución está previsto el Fondo de Compensación Interterritorial, que estará a cargo del Consejo Federal de Gobierno; pero también podrán ser creados otros fondos, conforme a lo previsto en el numeral 13 del artículo 156 constitucional, que ha servido de fundamento para la nueva creación del FIDES, pues la nueva ley (25 – 08 – 2000), aunque lo es, no se produce formalmente como reforma de la anterior.

Este fondo es creado con la finalidad de promover la descentralización administrativa, la solidaridad interterritorial y el desarrollo de los estados y municipios, así como propiciar la participación ciudadana para un mejor logro de tales fines (art. 1)

El objeto de este fondo es apoyar administrativa y financieramente el proceso de descentralización, atendiendo a criterios de eficiencia, compensación territorial y desarrollo regional (art. 12); aunque, lamentablemente el sesgo centralista señalado en crítica anterior, pareciera no permitir el desarrollo regional al pretender garantizar la eficiencia mediante la supervisión regional, en lugar de promover el desarrollo independiente y la modernización de la gestión estatal como verdadera garantía de eficiencia.

La distribución de los recursos (art. 6) se hará conforme a las variables: población (45%), extensión territorial (10%), menor desarrollo relativo (45%), según diagnóstico de pobreza y criterios de solidaridad y compensación interterritorial; indicador éste, de revisión periódica y aprobado por el Presidente en Consejo de Ministros; revisión ésta que mejor podría realizar un ente técnico adscrito al Consejo Federal de Gobierno, descansando en éste la decisión definitiva.

También se prevé la participación de las comunidades tanto en el financiamiento de proyectos, como en las actividades de seguimiento y control de obras ejecutadas por estados y municipios con recursos del Fondo; para lo primero se prevé que un 20% por lo menos de los recursos asignados estados y municipios será utilizado para financiar proyectos de las comunidades organizadas.

En esta nueva ley del FIDES, se observa una orientación semejante a la antes planteada en la Ley de asignaciones especiales, ya que en su artículo 24, segundo aparte, faculta a las comunidades organizadas para presentar sus proyectos directamente al fondo, “conjuntamente con el acuse de recibo de la solicitud de la cual se pueda inferir el vencimiento del plazo establecido”, señala, además, que esos proyectos así presentados por las comunidades organizadas “serán cofinanciados con recursos de la alícuota correspondiente a la Gobernación o Alcaldía a quien se le haya presentado la solicitud”.

## **FEDERACIÓN DESCENTRALIZADA Y CRISIS POLÍTICA**

Partiendo de la premisa según la cual el pacto federal nacido en 1811 se ha renovado, tanto en la Constitución de 1961 como la de 1999, deberíamos afirmar que cualquier acuerdo nacional por un proyecto de país pasaría por confirmar las cláusulas de ese renovado pacto federal, para, en efecto, poner en práctica las interrelaciones que administren la vida de la federación descentralizada declarada por el constituyente de 1999.

Es en ese sentido, que destacábamos, en su oportunidad los gestos de gobernación hechos por el Presidente Chávez, después del 11 de abril, de reunir, el todavía no conformado, Consejo Federal de Gobierno. Así para el 18 de abril fue convocado por el Presidente, sin que hasta ese momento se hubiera dictado la Ley prevista en el artículo 185 constitucional que regularía la forma de ser representada la sociedad organizada. La importancia de esa reunión residía en la creación de un escenario para la concertación federal, en el que se podría trabajar para alcanzar los necesarios acuerdos que permitieran la reducción de la tensión entre los tres niveles del Poder Público para avanzar en la gobernación del Estado federal descentralizado.

Sólo los encuentros entre los representantes de esos distintos niveles permitiría hablar de algún grado de gobernabilidad de la federación descentralizada. Pero, no obstante, no haberse dictado la Ley del Consejo Federal de Gobierno, por lo que no se había hecho operativo el funcionamiento de esa instancia de coordinación y planificación; se observó que aun con esas dificultades, se dieron pasos en la necesaria concertación para la gobernabilidad de la federación, en lo que podemos destacar el llamado “Consenso de Anzoátegui” y la conformación de los consejos locales de planificación.

De la reunión de la Asamblea Extraordinaria de la Asociación de Gobernadores, celebrada en Puerto La Cruz, Estado Anzoátegui el 08-06-02, con la participación del Vice-Presidente Ejecutivo, surgió un importante acuerdo, fundado en el espíritu de «un compromiso de firme apoyo al orden constitucional y democrático», y en rechazo a “cualquier propósito destinado a imponer al Pueblo Venezolano salidas de fuerza que quebranten el

ordenamiento jurídico de la Nación”. Asimismo se invocó “el más absoluto respeto hacía las instituciones de la República y los poderes legítimamente constituidos” y se ratificó “que cualquier cambio político e institucional, debe realizarse a través de los mecanismos previstos en la Constitución”.

Los gobernadores consideraron “tarea urgente impulsar el proceso de dialogo nacional, en forma franca y abierta a todos los sectores, con el propósito de restablecer la convivencia de los venezolanos y garantizar un clima de armonía y respeto que permitan impulsar el desarrollo, contribuyendo a solucionar los problemas sociales y económicos que enfrenta la Nación”.

Las cláusulas del acuerdo se refieren a las relaciones intergubernamentales y muy especialmente a las vinculadas al tema del financiamiento de la descentralización, así como al incumplimiento y atraso en los mecanismos de redistribución. Vale la pena destacar al efecto, el compromiso contenido en la cláusula octava, el cual es del tenor siguiente:

**Impulsar y profundizar el proceso de descentralización, en cumplimiento a los postulados establecidos en la Constitución vigente. A tales fines, ambas partes se comprometen a contribuir dentro de sus posibilidades a dar impulso en la Asamblea Nacional para la promulgación de leyes tales como Consejo Federal de Gobierno, Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal y Fondo de Compensación Interterritorial, así como la revisión simultánea de las leyes de Fondo de Estabilización Macroeconómica, de Descentralización, FIDES y LAEE, teniendo en cuenta la sostenibilidad de largo plazo de las Finanzas Públicas. Los mencionados proyectos legislativos se discutirán bajo urgencia parlamentaria**

Después de celebrado este acuerdo se produjeron reclamos públicos, de parte de los gobernadores, por incumplimiento; situación que no fue superada, produciendo grandes dificultades en gobiernos regionales y alcaldías, lo que llevó a una situación de asfixia financiera sentida por gobernadores y alcaldes.

Lamentablemente tanto la reuniones del Consejo Federal de Gobierno como de la Asociación de Gobernadores quedaron como simples gestos a favor de la gobernabilidad del Estado federal; asimismo no se aprobó ninguna de las leyes referidas. De tal manera, que se trató de gestos obligados por las tensiones vividas en el momento, pero que no formaban parte de una estrategia ni a mediano ni a largo plazo.

A esto se agrega que en la Asociación Nacional de Alcaldes se produjo una división por la derrota sufrida por los partidarios del Gobierno Nacional en la elección de su directiva. La respuesta del llamado “sector oficialist” fue el paralelismo, conformando una Asociación “Bolivariana” de Alcaldes; con la presencia del Vice-Presidente Ejecutivo en el respectivo acto.

Posteriormente, ni los escenarios de tensión del referendo revocatorio presidencial, ni las elecciones regionales y locales de 2004 produjeron la posibilidad de nuevos gestos de conciliación, concertación o acuerdo para la gobernabilidad del Estado federal descentralizado; menos podían generarlo las elecciones parlamentarias de 2005 y presidenciales de 2006, mientras que con la propuesta presidencial de reforma constitucional se negaba toda posibilidad de ese tipo de acuerdos.

## **EL ESTADO FEDERAL EN LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL**

El 2 de diciembre de 2007 se realizó el referéndum de aprobación de una reforma de la Constitución, su resultado favoreció a la respuesta negativa, por lo que no pudo aprobarse la reforma constitucional.

Desde comienzos de ese año se había iniciado una situación de tensión, debido a las amenazas que encerraba tal propuesta; en esta oportunidad sólo nos referimos a las amenazas que se cernían sobre la federación, en ese sentido pasamos a un breve análisis de esa propuesta en torno al tema del Estado federal descentralizado consagrado en la Constitución vigente.

Al revisar la propuesta presidencial en esta materia se observa como se da continuidad una tendencia de re-centralización que venía desarrollándose con la aprobación de un conjunto de leyes que significaban el supuesto desarrollo de los dispositivos constitucionales referidos a la

federación.

Así tenemos las modificaciones al Título II Del espacio geográfico y la división política, en su Capítulo I Del territorio y demás espacios geográficos Artículo 11.

Se agrega un último aparte, en el que se le da al Presidente de la República la potestad de crear Regiones Especiales Militares con fines estratégicos y de defensa, así como la designación de Autoridades Especiales en situaciones de contingencia y desastres naturales. Lo que estaría en concordancia con la intencionalidad de las reformas propuestas a los artículos 328 y 329, referidos a la seguridad de la nación y a la Fuerza Armada. Al respecto podemos comentar que

- Se evidencia una tendencia a normar la excepcionalidad, que ha sido una forma histórica de burlar el control sobre el poder.
- Es una velada militarización de la división político-territorial. Si la intención fuese tomar previsiones por razones de seguridad este texto estaría ubicado en el respectivo capítulo, lo mismo si se tratara del Estado de Excepción

Luego en su Capítulo II De la división política

### **Artículo 16.-**

Se elimina el encabezamiento de este artículo, en el cual se hace referencia a que "... El territorio se organiza en municipios".

Esta propuesta de reforma se corresponde con el llamado cuarto motor de la revolución "la nueva geometría del poder". Sobre esta base se incorpora un nuevo concepto de ciudad, al concebirla como "La unidad política primaria de la organización territorial nacional ... entendida como todo asentamiento poblacional dentro del Municipio, e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas Comunas"; las que son concebidas como "... las células geo-humanas del territorio y estarán conformadas por las Comunidades ...", estas, a su vez, son concebidas como "... el núcleo espacial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano, donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes tendrán el poder para construir su propia geografía y su propia historia" [Subrayado nuestro]

Se asume que a partir del llamado Poder Popular se generará organizaciones, entendidas como “..... formas de Autogobierno .....”, así como otras expresiones de “... Democracia Directa”

El proceso para la creación de la Ciudad Comunal estará sujeto “... a un referéndum que convocará el Presidente de la República en Consejo de Ministros”

Se establece la creación por decreto del Presidente en Consejo de Ministros, previo acuerdo de la mayoría simple de la AN, de Provincias Federales, Ciudades Federales y Distritos Funcionales, “... así como cualquier otra entidad que establezca la ley” [Subrayado nuestro]

El Distrito Funcional estará “... conformado por uno o más Municipios o Lotes Territoriales de estos, sin perjuicio del estado al cual pertenezca”. Su creación se hará “... conforme a las características históricas, socio-económicas y culturales del espacio geográfico correspondiente ...”, e implicará “... la elaboración y activación de una Misión Distrital con el respectivo Plan Estratégico-funcional a cargo del Gobierno Nacional, con la participación de los habitantes de dicho Distrito Funcional y en consulta permanente con ...” ellos [La redacción del texto es muy mala]

En cuanto a la Ciudad Federal, su organización y funcionamiento será conforme a la ley respectiva, e implicará “... la activación de una Misión Local con su correspondiente plan estratégico de desarrollo”

Es el Poder Nacional el que designará las autoridades del Territorio Federal, el Municipio Federal y la Ciudad Federal, por el lapso máximo que establezca la ley “... y sujeto a mandatos revocables” [Subrayado nuestro]

Las Provincias Federales son concebidas como “... unidades de agregación y coordinación de políticas territoriales, sociales y económicas a escala regional, siempre en función de los planes estratégicos nacionales y el enfoque estratégico internacional del Estado Venezolano”; y su constitución se hará mediante la agregación de Estados y Municipios, indistintamente, “... sin que sean menoscabados en las atribuciones que esta Constitución les confiere” (Esto último simplemente encierra una contradicción) [Subrayado nuestro]. Al respecto podemos comentar que

- Se trata de un artículo excesivamente largo ( un encabezamiento largo, más trece apartes)
- Implica la desaparición de la que ha sido nuestra histórica división territorial como Estado federal; y pareciera reducirse a, o ser sustituida por, un párrafo de seis (6) palabras, el más corto de toda la propuesta, cuyo contenido significa regresar a la Constitución de 1953, pues los municipios pasan a ser una simple división de los estados. Y no teniendo mayor fundamento constitucional (sobre todo con el nuevo concepto de ciudad), podrían desaparecer, luego de pasar por su inexistencia real, con alcaldes sin funciones, sin atribuciones, sin recursos.
- El nuevo concepto de ciudad implica desplazar al municipio como célula fundamental de la organización del estado, su inclusión junto con el concepto de Ciudad Federal, produciría confusión, además de ser un concepto que no se acompasa con la idea que se tiene de ciudad diferente de la idea de municipio, más aun cuando en el mismo texto se concibe a la Comuna como célula geo-humana y a las Comunidades como núcleo espacial básico e indivisible. Pareciera que con la mezcla de conceptos organizacionales, biológicos y físicos se pretendiera ocultar la intención de una nueva organización del Estado, para nada federal, excesivamente centralizada, y con sesgo militarista
- La frase final del segundo aparte, donde se hace referencia al poder para construir su propia geografía e historia, constituye una expresión de retórica, con cierto toque demagógico, que crea la ilusión del poder popular
- No se trata de una norma constitucional que regule de una nueva manera la organización ya existente, producto del desarrollo histórico de nuestra sociedad; ni tampoco la que regula la nascente organización de un nuevo Estado, mediante el pacto o contrato social. Se trata de un deseo impuesto por voluntarismo con pretensión de convertirlo en institución, de allí que se aspire a que el decretado ‘Poder Popular’ genere la organización de formas de ‘autogobierno’ y otras ‘formas de democracia directa’, que siempre

- estarán sujetas al poder central (el verdadero poder)
- Sin haber nada claro aparece de pronto la expresión Ciudad Comunal, que sólo puede entenderse si se trata de diferenciarla de la Ciudad Federal, entonces si se trata de la ciudad como unidad política primaria, se torna preocupante que su creación este sujeta a un referéndum que convocará el Presidente de la República. Evidentemente se trata de una visión centralista de la organización del Estado
  - La Provincia Federal, la Ciudad Federal y el Distrito Funcional, son entidades operacionales, más que entidades de división político-territorial, que le permiten al Presidente de la República asumir, directamente, políticas sociales, económicas y de seguridad. El adjetivo ‘federal’, en este caso, más que tratarse de una expresión retórica, constituiría una forma de acabar con la federación sin declararlo formalmente. Estas entidades no son las únicas porque se pueden crear otras por ley, lo que hace dudar de la funcionalidad como instituciones, aunque no como instrumentos de operación
  - La retórica que plena a esta propuesta de reforma es tal que al final del décimo aparte se expresa que las autoridades de las entidades antes señaladas, designadas por el Poder Nacional, que en la práctica, aun con las formalidades establecidas por la ley, se reducirá al Presidente de la República, son de “... mandatos revocables”, expresión que en la Constitución vigente está expresa e intencionalmente dirigida a los funcionarios por elección, y como forma de participación ciudadana; a menos que estuviera planteado que la revocatoria sólo fuese producto de un referéndum de iniciativa popular, pero nada se dice al respecto

### **Artículo 18.-**

Se elimina la organización de la ciudad de Caracas “... en un sistema de gobierno municipal a dos niveles ...”, como lo establece la Constitución vigente. Y en evidente falta de técnica se incluye en este artículo tres (3) párrafos dedicados al sistema de ciudades, lo cual debió haber sido parte de un nuevo artículo que le diera continuidad al artículo dieciseis (16). Al

respecto comentamos que

- La ley especial establecerá la unidad político territorial de la ciudad de Caracas, conforme al sistema nacional de ciudades que se articulará en el marco de “... una política integral ...”
- En una manifestación del “indigenismo” que caracterizó a la justificación independentista de los mantuanos en su oportunidad, aunada a la retórica bolivariana que se observa en todo el texto de la propuesta, se califica a la ciudad de Caracas como “... cuna de Bolívar y Reina del Guaira rupano”
- En esos tres párrafos, a los que nos referimos antes, se observa que el referido sistema de ciudades tenderá a ir desplazando la organización municipal hasta que se formalice su desaparición. Se aspira a la construcción planificada de un sistema de ciudades, lo cual no deja de ser una aspiración ideal demostrativa de un importante grado de voluntarismo, que se remata con la utilización retórica de una referencia innecesaria a que tal planificación estaría enmarcada “... en visión sistémica del país”; expresión que pudo formar parte de la necesaria explicación que ha debido estar en la necesaria Exposición de Motivos, mas no en el texto normativo.

Luego en cuanto al Título IV Del Poder Público, en su Capítulo II De la competencia del Poder Público Nacional, se aumenta las competencias del Poder Nacional

Artículo 156.-

Los numerales pasan de 33 a 36, y se quita competencias a los Estados

- Las variaciones se observan en los numerales:
  - 8: Se habla de Fuerza Armada Bolivariana
  - 10: Incluye ordenación y gestión del Distrito federal, los Estados, los Municipios
  - 15: Ya no sólo es la creación y organización, sino la recaudación de impuestos que desfavorecen al municipio
  - 17: Ahora incluye las salinas y ostrales que eran de los estados; y sólo por delegación, los estados podrán tener el

- régimen y aprovechamiento de los minerales no metálicos
- 22: Se incluye las políticas de control fiscal, lo que crea dudas sobre el papel de las contralorías estatales y municipales
- 27: Se incluye la conservación, administración y aprovechamiento de autopistas y carreteras nacionales; que eran de los estados
- 28: Incluye a los teleféricos
- 30: En el régimen de los servicios públicos incluye a telefonía por cable, inalámbrica y satelital, televisión por suscripción.
- 31: En el manejo de la política de fronteras se incluye la defensa de la integridad
- 32: Se incluye la organización y administración de la Contraloría General del República. Lo que podría afectar el papel de las contralorías estatales y municipales
- 33: En la legislación nacional se incluye expresamente la materia económica y financiera
- 36: A las adicionales se agrega: las que no estén atribuidas expresamente a la competencia estatal o municipal
- Los nuevos numerales son:
  - 11: Creación, ordenación y gestión de Provincias federales, Territorios Federales y Comunales, Ciudades Federales y Comunales (Nueva Geometría del Poder)
  - 34: Gestión y administración de los ramos de la economía nacional y su transferencia a sectores de economía de productividad social, colectiva o mixta
  - 35: Promoción, organización y registro de los Consejos del Poder Popular, y su apoyo técnico o financiero (Poder Popular: un poder sin autonomía)
- El aumento de las competencias del Poder Nacional, implica un fortalecimiento del Presidencialismo, así como constituye una expresión de evidente re-centralización

En su Capítulo III Del Poder Público Estatal

### **Artículo 167.-**

En cuanto a los ingresos de los estados se afecta la distribución por situado constitucional. Esto afecta a los estados grandes (población), y no se establece garantías para los municipios en el situado estatal

- Num. 4: Se aumenta el situado a 25% de los ingresos ordinarios estimados en la ley de presupuesto anual, no como máximo sino como mínimo (antes era 15% mínimo 20% máximo), pero ahora participan en la distribución los Territorios Federales, los Municipios Federales, las Comunas y las Comunidades, de acuerdo a la ley. No hay distribución por partes iguales, ni por población
- Num. 6: Se elimina el Fondo de Compensación Interterritorial

En el Capítulo IV Del Poder Público Municipal

### **Artículo 168.-**

Se afecta a los municipios y su autonomía

- Desaparece del texto: “Los municipios constituyen la unidad política primaria de la organización de la nación”. Esto es coherente con el nuevo concepto de ciudad que encontramos en la propuesta de reforma del artículo 16
- La participación ciudadana es obligatoria en la actuación de los municipios, pero se reduce a los Consejos del Poder Popular y los medios de producción socialistas. De nuevo se observa la contradicción y ambigüedad con respecto a estos consejos, ¿se trata de medios de participación o se trata de organización del Estado?, ¿se confunde Estado y sociedad?
- Desaparece del texto: “Los actos de los municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con la Constitución y con la Ley” ¿Dónde quedaría la autonomía de los municipios?

### **Artículo 184.-**

Se establece que será por ley nacional que se establezcan los mecanismos de transferencia a las comunidades organizadas y, además se

incluye también al Poder Nacional. Además de las comunidades se incluye a consejos comunales, comunas y otros entes del Poder Popular. De nuevo la pregunta ¿qué son los consejos del Poder Popular?

- Num. 1: Se elimina los servicios de salud y de educación, así como los convenios, como instrumentos para esas transferencias.
- Num. 2: Se elimina: “La participación de las comunidades ... asociaciones de vecinos y ONG’s en la formulación de propuestas de inversión ... así como en la ejecución, evaluación y control ...”; y se sustituye por: “La participación y asunción por parte de las organizaciones comunales de la gestión de las empresas públicas municipales y/o estatales”.
- Num. 3: se agrega las expresiones “... desarrollo endógeno sustentable ...” y “... que permitan la construcción de la economía socialista”, que además de formar parte de la retórica del texto de la propuesta en general, la segunda, y de ser ambas propias de un programa de gobierno, no añaden nada a la intención original del constituyente de 1999; asimismo se agrega la expresión “... empresas de propiedad social, colectiva y mixta ...” en concordancia con la propuesta de reforma del artículo 115
- Num. 4: Se elimina: “... mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios ...”
- Num. 6: Se cambia todo el texto y así, conforme a la nueva geometría de poder que es centralista y centralizadora, ya no formaría parte del proceso participativo la creación de nuevos sujetos de descentralización dentro del municipio, las cuales se harían por iniciativa de las comunidades o en comunión de éstas con las autoridades municipales. Y se sustituye por un nuevo texto que luce repetitivo con respecto al resto del contenido del artículo
- Num. 7: Ya no habrá participación en relación a establecimientos penales. Y se sustituye por un nuevo texto que también luce innecesario
- Luego de los numerales se incorporan dos apartes, de no muy buena redacción (lo que parece característica de la propuesta en general). En el primero se da la condición de máxima autoridad a la Asamblea

de Ciudadanos, ahora del Poder Popular. La ciudad pasa a ser la unidad política primaria del territorio (art. 16), en un concepto muy peculiar de ciudad que no encontramos claro en el texto de la propuesta y que debiera estar explicada en la ausente Exposición de Motivos, de tal manera que la ciudad sustituiría al municipio, el cual pasaría a ser simplemente una subdivisión de los estados. Y en el segundo, en una franca ignorancia de lo que significa la Justicia de Paz se le transfiere esta competencia a los consejos comunales, ¿será que se le confunde con la justicia popular y revolucionaria de otros contextos?

Y en el Capítulo V Del Consejo Federal de Gobierno

#### **Artículo 185.-**

Se sustituye el Consejo federal de Gobierno por el Consejo Nacional de Gobierno, que será un órgano no permanente, de evaluación de proyectos comunales, locales, estadales y provinciales; reducido a una función más bien técnica. Esto implica un retroceso, y es expresión franca de la re-centralización, pareciera el Decreto oficial de la muerte de la federación.

#### **ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL DEBATE**

De la anterior revisión parcial de la propuesta presidencial de reforma constitucional se evidencia la amenaza que con ella se cernía sobre la sobrevivencia del Estado federal venezolano, lo que hubiera implicado su progresiva desaparición sin haberlo plasmado expresamente en el texto, pues ello hubiera evidenciado que era una reforma de mayor monta que requería de la convocatoria de una Asamblea Constituyente, de conformidad con los artículos 347 al 349 de la Constitución.

No obstante el resultado del referendo del 2 de diciembre, sigue planteado el debate sobre la posibilidad y sobre la necesidad de hacer modificaciones a la Constitución. Sin entrar en la discusión sobre su viabilidad, conveniencia y oportunidad, pasamos a hacer una breve reflexión sobre lo que pudiera estar planteado en una posible reforma, en lo que

corresponde al tema de la federación.

Como hemos planteado antes, en el texto constitucional se observa la existencia de contradicciones en torno al Estado federal y la descentralización; y bajo su vigencia se ha venido observando, tanto en el ejercicio del poder como en la legislación, el desarrollo de un proceso de re-centralización, que niega lo establecido en texto constitucional y que se ahonda en la propuesta oficial de reforma constitucional. En ese sentido cabría hacerse las siguientes interrogantes:

¿Sería conveniente restituir el Senado?, de ser así ¿cómo estaría conformado; cuáles serían sus competencias y atribuciones; cuál sería su relación con la Asamblea Nacional en un nuevo Congreso?

¿Es momento de revisar las listas de los artículos 156 y 164 de la Constitución? (Centralismo vs. descentralización)

¿Fortalecer la organización de los estados y municipios, o crear una nueva organización estatal que la debilite en aras de favorecer el desarrollo de la estructura del “poder popular”?

Dando una respuesta no detallada, nos planteamos las siguientes reflexiones en torno al Senado, las competencias (nacional y estatal), los estados y los municipios.

### **Senado:**

Contradictoriamente el constituyente de 1999 confirma el Estado federal calificándolo de descentralizado, pero transforma el Parlamento y lo convierte en unicameral. Siendo que para un Estado federal es necesario una instancia política donde estén representados sus componentes (estados federados), en una reforma constitucional se impondría restituir el Congreso, sin que esto signifique reponer el viejo Congreso previsto en la Constitución de 1961; por lo que pudiera pensarse en un nuevo Congreso que podría estar conformado por una Asamblea Nacional de Diputados, con un número de integrantes semejante a la actual AN, pero sólo dos (2) como mínimo por estado (se eliminaría la elección de tres diputados fijos por estado); ésta sería la cámara de representación popular, constituida sobre la base del principio de representación proporcional de las minorías (manteniendo la base poblacional: 1,1%). Ese Congreso estaría también conformado por

un Senado, cámara de naturaleza federal, constituida por sólo dos senadores por estado, más representación de las minorías: los indígenas (igual a como están representados hoy en la AN) y las minorías políticas (en proporción equilibrada); los indígenas no tendrían representación en la AN, sino en el Senado, y los representantes de las minorías políticas podrían tener el derecho a asistir, con voz, a las reuniones de la AN (lo cual habría que regular). La AN se reuniría igual como está ahora en la Constitución; mientras la dinámica del Senado sería menor (cuestión que también hay que regular). La AN sería la Cámara, por excelencia, de aprobación y sanción de leyes, además del debate y control político. Mientras el Senado, como Cámara federal debatiría los problemas del Estado federal, tales como la transferencia de competencias y políticas de descentralización; complementaría a la AN en la aprobación y sanción de las leyes orgánicas y de otras expresamente señaladas en el texto constitucional (Ej: las vinculadas con las competencias de los Estados), así como en la designación del TSJ, Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, Fiscal General, Contralor General y CNE (que serían decisiones del Congreso); además revisaría tanto los más altos ascensos militares, como la designación de la Directiva de PDVSA, y aprobaría las grandes líneas de política exterior y política petrolera (entendidas como políticas de Estado) para el periodo correspondiente (seis años / a ser regulado). Por otra parte, se podría estudiar la incorporación de alguna fórmula de *impeachment*, como elemento de parlamentarismo tendiente a controlar al Ejecutivo nacional.

### **Competencias:**

También estaría planteado revisar las listas de los artículos 156 y 164 de la Constitución, con el objetivo de disminuir el centralismo, y superar las contradicciones que existen entre ambos textos (Ej: art. 126.26 - art. 164.10).

### **Estados:**

Siendo que el constituyente de 1999 define a nuestro Estado federal Mcomo descentralizado “... para así expresar la voluntad de transformar el anterior Estado centralizado en un verdadero modelo federal con las

especificidades que requiere nuestra realidad ...” (Exposición de Motivos), y siendo que en el art. 164.1 se establece como competencia exclusiva: “Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos ...”, resulta totalmente contradictorio que en el art. 162 se limite de una forma estandarizada la integración del Consejo Legislativo, y además su organización y funcionamiento sea regulado por una ley nacional; por lo que se considera conveniente una reforma en el sentido de que lo relativo a la integración, organización y funcionamiento de ese Consejo sea materia de la Constitución estatal, en la que se podría incluir, además, alguna fórmula de representación de los municipios, así como nuevas atribuciones, como designar al Presidente de la Junta Electoral Estatal (de entre sus miembros, designados previamente por el CNE), al Contralor del Estado (sin tutela nacional), al Juez Rector (de una terna propuesta por el TSJ), al Defensor del Pueblo (de manera semejante a como se designa el nacional). Por otra parte, habría que corregir la omisión acerca de la Hacienda Pública Estatal que quedó aislada en una Disposición Transitoria, previéndose expresamente la creación de la ley nacional, así como de las leyes estatales. Finalmente, sería importante debatir sobre el proceso de re-centralización que en la práctica se viene desarrollando.

### **Municipios:**

Se hace necesario confirmar el principio de la diversidad (ningún municipio es igual a otro), que la Ley nacional sea una ley marco, y una sola, y que se considere la Ley estatal como fundamental para la organización de los municipios. Por otra parte, sería un imperativo el debate sobre la creación de los Consejos Comunales y la experiencia con los Consejos Locales de Planificación Pública. Todo ello sería materia de un debate sobre la vigencia de la Constitución, más que de propuestas para su reforma.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Ayala Corao, Carlos.(1990). **Naturaleza y Alcance de la Descentralización Estatal. En: Leyes para la Descentralización Política de la Federación.**Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

Brewer Carías, Allan.(1990).**Leyes para la Descentralización Política de la Federación.** Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

Colomer Viadel, Antonio.(1995). **Constitución, Estado y Democracia en el Umbral del Siglo XXI.** Valencia.España. Ediciones Nomos.

COPRE.(1989). **La Descentralización. Una Oportunidad para la Democracia.** Caracas. p. 15

De La Cruz, Rafael. (1992). **La Estrategia de la Descentralización en Venezuela. En: Descentralización, Gobernabilidad, Democracia.** Caracas.COPRE. PNUD. Nueva Sociedad.

Mascareño, Carlos.(1996).**Gestión y Gerencia en las Gobernaciones Venezolanas.**Caracas. CENDES