

150 LA PARADOJA DEL ESTADO FEDERAL
DESCENTRALIZADO EN VENEZUELA

PENÉLOPE MENDOZA GIL¹

MARCELA ZARO²

JAVIER TOVAR GUÉDEZ³

RESUMEN

Mucho o poco, todos sabemos algo del federalismo, la descentralización o del Estado Federal. Son nociones que nos han acompañado a lo largo de la historia de nuestro país y del mundo, pero: ¿Sabemos en la actualidad qué significan todos esos conceptos? ¿Estamos seguros que, lo que debe ser un Estado Federal de Derecho, sea así en la actualidad? Es importante para nosotros, no solamente indicar lo que significa Federalismo desde el punto de vista filosófico, político y legal, trataremos de ir más allá, en la aplicación y materialización de esas nociones que, mucho o poco, conocemos.

La idea del Federalismo no es de la autoría de nuestros pensadores venezolanos de 1811, pero sí es de ellos la idea de adoptar ese sistema de gobierno en nuestro ordenamiento jurídico, es por ello que desarrollaremos brevemente como surge el Federalismo en la historia de Venezuela.

THE PARADOX OF
THE DECENTRALISED FEDERAL
STATE IN VENEZUELA

ABSTRACT

Much or little, we all know something about Federalism and decentralization of the Federal State. These are notions that have accompanied us throughout the history of our country and the world, but «Do we know the meaning of all these concepts?» Are we sure that what should be a Federal State of Right applies in reality? It is important for us not only to indicate what the Federalism means from the philosophical, political and legal point of view; we will try to go further in the implementation and realization of those ideas that much or little we know.

The idea of Federalism does not come from our Venezuelan thinkers of the year 1811, but the idea to adopt that system of government in our legal system does. Therefore we briefly talk about the Federalism in the Venezuelan history.

- 1 Abogada egresada de la Universidad Católica Andrés Bello. Candidata a obtener el título de Magíster en Estudios Políticos y de Gobierno en la Universidad Metropolitana y de Especialista en Derecho Administrativo en la Universidad Católica Andrés Bello.
- 2 Politóloga egresada de la Universidad Central de Venezuela. Candidata a obtener el título de Magíster en Estudios Políticos y de Gobierno en la Universidad Metropolitana.
- 3 Periodista egresado de la Universidad Católica Andrés Bello. Candidato a obtener el título de Magíster en Estudios Políticos y de Gobierno en la Universidad Metropolitana.

Más allá del surgimiento del Federalismo, debemos pasearnos por nuestra Constitución actual, donde claramente se evidencia la «Vigencia del Federalismo». Pero, no dejemos atrás el conjunto de leyes que vienen a complementar la idea del Federalismo y es allí donde su vigencia pasa a ser una pregunta ¿Vigencia del Federalismo?

No buscamos con el presente artículo dar respuestas a las interrogantes que surgen en este planteamiento, sólo buscamos establecer lo que fue Federalismo en la historia, lo que es el Derecho y lo que es en la práctica política.

Palabras claves

ESTADO FEDERAL DESCENTRALIZADO.
CONSTITUCIÓN. ACTUALIDAD

Beyond the emergence of Federalism, we have to walk through our existing Constitution, which clearly shows the «Term of Federalism». But, we do not want to leave behind all the laws that complement the idea of Federalism and that is where its life becomes a question: Is the Federalism prevailing?

We do not pretend with this article to answer the questions that may arise in this approach, we only seek to establish what was Federalism in the history, what is the law and what is it in the political practice.

Keywords

DECENTRALIZED FEDERAL STATE.
CONSTITUTION. PRESENT

El Federalismo, ¿Modelo de Estado en Venezuela?

Dentro del estudio del Derecho Constitucional, las relaciones entre las partes que componen un Estado-Nación constituyen un tema esencial. Estas relaciones van a condicionar, en mayor o menor medida, la configuración y estructura del marco constitucional de un Estado. Relaciones sociales, económicas y políticas que estarán regidas por el texto constitucional, desde donde se garantizará el desarrollo del Estado. A partir de esta premisa, nos encontramos con el estudio de un sinnúmero de constituciones que enriquecen al Derecho Constitucional, y que muchas de ellas sirven de punto de partida para la redacción de otras. Tomaremos como ejemplo la Constitución de los Estados Unidos de América, redactada en 1787, la cual concibe al Estado organizado bajo el federalismo.

El constituyente norteamericano buscaba una fórmula que brindara coherencia a la existencia de los Estados individuales y un poder dotado de facultades para bastarse por sí mismos y llevar a cabo sus funciones. En los pensamientos publicados en «*El Federalista*» se nos

explica que la propuesta federal es una propuesta intermedia entre lo que se conoce como Estado Unitario y la Confederación.

«... Desde el punto de vista de su fundamento, es federal, no nacional; por el origen de donde proceden los poderes ordinarios del Gobierno, es en parte federal y nacional; por la actuación de estos poderes, es nacional, no federal; por la extensión de ellos, es, otra vez, federal, no nacional, y, finalmente, por el modo que autoriza para introducir enmiendas, no es ni totalmente federal ni totalmente nacional»⁴.

El surgimiento de la propuesta del Estado Federal se debe, principalmente, a tres razones fundamentales: a) a diferencia de los imperios coloniales, los estados federales brindan una organización política racional de grandes espacios, bajo la premisa de la paridad entre las partes que lo componen; b) la incorporación de estas unidades a una unidad autónoma superior; y c) la búsqueda de la garantía de la libertad de los individuos, partiendo del hecho de que la federación fortalece y acentúa el principio de la división de poderes.

Un elemento importante a valorar en los modelos de Estados Federales son los que propician la cohesión de las unidades territoriales. Esta ventaja puede patentarse desde el punto de vista económico, al considerar los beneficios económicos que pueden desprenderse de la unión, y del acoplamiento recíproco de la estructura económica de cada una de estas unidades; la homogeneidad de la estructura social y de los modos de vida de estas unidades territoriales que participan de la Federación; y en último lugar una similitud en las instituciones políticas para evitar fricciones entre los estados miembros y garantizar el funcionamiento práctico del gobierno de la Federación.

En atención a la naturaleza jurídica del Estado Federal, cabe destacar que el profesor García-Pelayo señala algunas teorías sobre la misma, dentro de las cuales señalaremos las siguientes:

1. **La teoría de la doble soberanía (o cosoberanía):** el proyecto presentado por «El Federalista» advierte que las unidades

4 GARCÍA-PELAYO, Manuel (2000) *Derecho Constitucional Comparado*. Fundación Manuel García-Pelayo. Caracas, Venezuela.

territoriales y los gobiernos de los estados conservarían todos los derechos de la soberanía que disfrutaban antes de la unión y que no habían sido delegados de manera exclusiva al Estado. No existirá, pues, un Estado Federal cuando la soberanía no pertenezca a unos y a otros, sino a ambos, el poder central y al poder del Estado particular. *«Ciertamente que ello exige una limitación de soberanía, pero tal limitación se refiere a su ámbito y no a su contenido (...) no se trataba de una soberanía limitada, sino compartida».*

2. **Teoría que niega la realidad jurídica del Estado Federal:** los exponentes de esta teoría advierten que la soberanía es única e indivisible, por lo tanto no puede ser compartida con el poder central, y los Estados miembros de la Federación.
3. **Teoría que afirma como único Estado al Estado Federal:** basados en el concepto tradicional de Estado y soberanía, hay opiniones que afirman que un Estado solamente es aquel que ejecuta su voluntad por la fuerza física, y por lo tanto un Estado sin derecho a las armas no es un Estado. Para Heller⁵, los estados miembros de la Federación no tienen autonomía constitucional, no tienen decisión última en la legislación, su administración está sometida a fiscalización y no tienen plena jurisdicción, pues siempre están sometidos al poder central.
4. **Teoría que concibe al Estado Federal como forma avanzada de descentralización:** El autor señala que de antemano se debe partir del hecho que los conceptos de descentralización y centralización no son conceptos ideales, y que no se presentan de manera pura en la realidad. El aporte de esta visión del sistema federal, es que las formas de descentralización se perfilan cada vez más: administrativa, por autonomía, por países, comunidad internacional, entre otras. *«De este modo el Estado Federal no se distingue sustancial o cualitativamente de la descentralización regional, sino que es simplemente un grado superior caracterizado simplemente por la autonomía constitucional y la participación en la legislación cen-*

5 Citado en: GARCÍA-PELAYO, Manuel (2000) *Derecho Constitucional Comparado*. Fundación Manuel García-Pelayo. Caracas, Venezuela.

tral»⁶. También se argumenta que el Estado Federal descentralizado se caracteriza por el hecho de que este proceso se basa en lo expuesto en la constitución y no en leyes ordinarias. El Estado Federal es entonces, un Estado que se caracteriza por estar compuesto por colectividades que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal.

La propuesta del esquema federal llega a los países de Latinoamérica, algunas veces por imitación al esquema norteamericano, otras veces como alternativa para resolver necesidades reales. Hablaremos aquí de las constituciones venezolanas en donde el debate del sistema federal y la descentralización han sido, entre muchos otros temas, fundamentales.

En el caso venezolano, se aplica el esquema federal con la primera Constitución Nacional aprobada en 1811, inspirada en las ideas y conceptos que nacieron con la Revolución Norteamericana, la cual a juicio de Brewer-Carías, va a determinar desde ese momento la configuración de las instituciones políticas venezolanas⁷. Este texto fundamental, aun y cuando tuvo corta vigencia debido a la gran cantidad de conflictos internos cargados con la idea de la independencia de la nación, consagraba expresamente la división de poderes, la supremacía de la ley como expresión de la voluntad general, y la confederación de las provincias que conformarían más tarde los Estados Unidos de Venezuela.

La organización federal que establecía este texto fundamental, señalaba expresamente que cada Provincia que integre el Estado, mantendrá su libertad, soberanía e independencia, organizará su gobierno y su administración bajo las leyes que dicten independientemente, en el marco de lo dispuesto en la Constitución y en los Pactos Federativos.

«De acuerdo a lo anterior, puede decirse entonces que el Estado venezolano, al constituirse en 1811 y durante su existencia a partir

6 GARCÍA-PELAYO, Manuel (2000) *Derecho Constitucional Comparado*. Fundación Manuel García-Pelayo. Caracas, Venezuela.

7 BREWER-CARIÁS, Allan (2008) *Historia Constitucional de Venezuela*. Tomo I. Editorial Alfa. Caracas, Venezuela.

de 1830, ha tenido una forma federal, lo que implica el reconocimiento de autonomías territoriales en el nivel intermedio, es decir, de los Estados federados y, antes de 1864, de las entonces denominadas Provincias»⁸.

A partir de 1830, se observa como se ha mantenido el Sistema Federal reconociendo autonomías territoriales, para luego llegar a 1864 y el fin de la Guerra Federal para adoptar definitivamente la forma Federal del Estado. El mantenimiento del modelo federal en la Constitución se ha garantizado con la adecuación de ciertas estructuras y funciones que así lo permitan. Prueba de ello ha sido la larga historia constitucional de Venezuela desde su constitución como República hasta nuestros días, así como la gran cantidad de leyes dictadas en torno a la organización Federal y Descentralizada de nuestra vida política.

Estas adaptaciones del Estado a las exigencias de la organización Federal, han nutrido el debate en cuanto a si Venezuela se puede considerar un verdadero estado Federal. Jorge Olavarría sostiene que la denominación de federal en la Constitución de 1961, se atribuye más a la costumbre, que a una verdadera intención de crear un Estado Federal, y se deja abierta la posibilidad a una contradicción entre lo establecido en la Constitución y lo que más tarde puede incluirse en el marco normativo.

Olavarría afirma, refiriéndose al vacío que a su juicio se observa en el texto constitucional cuando se abre la posibilidad de la elección de los gobernadores de los estados. *«Se deja así planteada la posibilidad de crear una situación de conflicto intra-constitucional entre el Jefe del Estado Nacional, y los jefecitos de los llamados “Estados” que no son más que ficciones de división político territorial y no entidades soberanas miembros de un pacto federal»*⁹.

-
- 8 BREWER-CARIÁS, Allan. (2004) *El “Estado federal descentralizado” y la centralización de la federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional*. Artículo publicado en la revista Provincia. Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.
- 9 OLAVARRÍA, Jorge (1988) *Dios y Federación. El fetichismo federal en el pasado, presente y futuro de Venezuela*. Ediciones para una Nueva República. Caracas, Venezuela.

La contradicción señalada por Olavarría, puede ser desvirtuada fácilmente dado que, como sugiere el Dr. Jesús María Casal, la Constitución es una norma marco que establece cierta cantidad de principios y parámetros, los cuales deben ser respetados por los Poderes Públicos que conforman el Estado y cuyo cumplimiento puede ser exigido a través de los órganos jurisdiccionales. La Constitución procura no ser un cuerpo rígido, con la finalidad de permitir la vigencia de sus disposiciones en el tiempo, otorgando ciertas libertades al legislador en el desarrollo del ordenamiento jurídico, el cual se encuentra en continuos cambios producto de las necesidades de la sociedad en evolución, siempre en observancia a lo establecido por la norma suprema.

Al debate del modelo Federal, se incluye el de la descentralización, concebida ésta, a veces, como un objetivo del Estado que complementa a este modelo. La descentralización es definida como un mecanismo del Estado para disgregar demandas sociales, y mejorar o garantizar la democratización de las decisiones políticas dentro de éste. Ante un Estado central debilitado e incapaz de atender y responder todas las demandas sociales que le son propias, se comenzó a considerar la transferencia de competencias y servicios desde el Estado central hacia las regiones o localidades, trayendo muchas veces como beneficio directo, no sólo la efectividad y eficacia de las respuestas y atenciones, sino también se hizo propicio el acercamiento del Estado al ciudadano y sus comunidades.

La descentralización, ejecutada de manera responsable, llega al Estado para brindarle ciertos beneficios: descongestionar la administración central, acercar al ciudadano a esta administración, fortalecer otras instancias del Estado, incorporar al debate político a zonas que han sido marginadas, optimización del uso de los recursos públicos, mejorar las respuestas del Estado frente a problemas puntuales, entre otras.

Esta política de descentralización también ha formado parte del debate político en venezolano. La Constitución de 1961, la de más larga vigencia en nuestra vida republicana, fue la que se modificó para incluir todos los cambios necesarios que hicieran posible su aplicación. El marco legal sufrió algunas modificaciones para adaptarse a los cambios que demandaba el cuerpo social. El cambio más

profundo que vivió nuestro país en las décadas de los 80' y 90', fue la aprobación de una serie de leyes que permitieron la elección de las autoridades municipales y estatales: Ley Orgánica de Régimen Municipal, Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, y la Ley sobre el Período de los Poderes Públicos de los Estados. Estas leyes permitieron la elección libre, directa y secreta de gobernadores y alcaldes a nivel nacional, y al mismo tiempo se establecían las competencias, administración y funcionamiento de este nivel político.

Para 1999, la Constitución nacional vuelve a ser reformada bajo el argumento de brindarle al país una Constitución que se adecúe a las nuevas demandas y permitiera que nuestro país entrara al nuevo siglo con una Constitución avanzada. Para algunos autores, la Constitución de 1999, (la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela) ofrece un completo y avanzado cuerpo de derechos, civiles, sociales y políticos. Para otros, el constituyente quedó en deuda con la transformación en materia de descentralización y profundización del sistema federal. Para Brewer-Carías, el gran cambio político para perfeccionar la democracia venezolana pasaba por sustituir la forma estatal de Federación Centralizada, por una Descentralizada. Para el autor, la condición de Estado Federal sigue siendo algo meramente nominal. A su juicio el texto constitucional presenta contradicciones entre la fórmula nominal del «Estado federal descentralizado» y la centralización de la Federación.

«(...) en primer lugar, del precario ámbito de las competencias estatales cuyo ejercicio, además, se sujeta a lo regulado en la legislación nacional; en segundo lugar, de la limitada y limitable autonomía que se consagra para los Estados; en tercer lugar, de la ausencia de igualdad institucional de los Estados por la eliminación del Senado; en cuarto lugar, de la centralización tributaria y la dependencia financiera de los estados; y en quinto lugar, de la regulación de las relaciones intergubernamentales como sujeción institucional al poder central»¹⁰.

10 BREWER-CARÍAS, Allan. (2004) *El "Estado federal descentralizado" y la centralización de la federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional*. Artículo publicado en la revista *Provincia*. Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.

La Descentralización en la Constitución actual

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su preámbulo, invocando al Libertador Simón Bolívar cuando se refiere a la refundación de la República, expresa: «...establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado».

De igual forma, la exposición de motivos establece que la estructura del Estado venezolano es: «(...) 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 todo caso, el régimen federal venezolano se regirá por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad que son característicos de un modelo federal cooperativo, en el que las comunidades y autoridades de los distintos niveles político-territoriales participan en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias en que concurren. De esta manera, la acción de gobierno de los municipios, de los estados y del Poder Nacional se armoniza y coordina, para garantizar los fines del Estado venezolano al servicio de la sociedad».

La organización política de la República, queda establecida en dicha exposición de motivos, dividiendo el territorio nacional en, «el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales, mientras que el territorio se organiza en Municipios. En este sentido, la Constitución prevé que mediante una ley orgánica que, garantice la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa, se regule la división político-territorial de la República».

De lo anteriormente expresado, es claro que, la intención del Legislador es establecer y proteger el Estado Federal Descentralizado, creando una organización de los poderes que procure que la acción del Estado, sea mas eficiente a la hora de cumplir con los cometidos del Poder Público al servicio de la sociedad, compartiendo las actividades del Poder Público central con los estados y municipios, para un mejor manejo de las necesidades del colectivo.

Así mismo, nuestra constitución en su texto normativo, consagra en el artículo 4, que la República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado.

Existen, en nuestro ordenamiento jurídico vigente, dos tipos de descentralización, la primera es la descentralización territorial o política la cual comprende a la República, a los estados y a los municipios. Se ubica en el texto constitucional en sus artículos 16 y 136. La segunda es la descentralización funcional o administrativa, la cual está representada por los poderes que conforman el Poder Público Nacional así como a su estructura política, los cuales son: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ciudadano y Electoral, establecidos en el artículo 136 Constitucional.

La descentralización administrativa suele distinguirse de la descentralización **política** que se opera en el régimen federal, debido a que la primera se realiza en el ámbito del Poder Ejecutivo y la segunda implica una **independencia** de los poderes estatales frente a los poderes federales.

Lo que califica a un Estado como federal, es que su actividad es objeto no sólo de descentralización administrativa, sino también de la descentralización política, es decir se reconocen diferentes fuentes originarias de poder político, una que corresponde al gobierno central y la otra a las regionales y municipales.

Otros artículos constitucionales, que hacen referencia a la descentralización y buscan su aplicación y fortalecimiento, en cuanto que se entiende a la misma como una característica de un sistema democrático, son el 157 y 158, los cuales rezan:

Artículo 157: La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización.

Artículo 158: La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.

El artículo 184 de la Constitución establece la descentralización de los servicios, ésta se refiere a la transferencia y descentralización de los servicios por parte de los estados y municipios a las comunidades y grupos vecinales organizados, una vez que éstos demuestren sus capacidades para prestarlo. Este artículo sólo crea el marco jurídico, el cual será desarrollado por las leyes, creando mecanismos abiertos y flexibles para que se realice dicha transferencia.

Lo que se busca con esta transferencia a las comunidades, es la inclusión social en los asuntos del Estado, a través de la creación de organizaciones sociales, cooperativas y empresas comunales de servicio, que colaboren con las funciones del Estado en beneficio del fortalecimiento de la descentralización.

De igual manera, la Constitución en sintonía con lo dicho anteriormente, crea en su artículo 185, al Consejo Federal de gobierno que será «*el órgano encargado de la planificación y coordinación para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencia del Poder Nacional a los estados y municipios*». (Destacado nuestro).

Es claro que nuestros constituyentes entendieron a la descentralización como un mecanismo eficiente para que el Estado cumpla con sus fines. Esto se evidencia no solamente por los referidos artículos, sino también por el extenso desarrollo que la estructura del Estado Federal Descentralizado tuvo en nuestra historia constitucional y actualmente en nuestra carta magna.

Descentralización según la Ley Orgánica de la Administración Pública¹¹

La Ley Orgánica de la Administración Pública prevé dos tipos de descentralización, la funcional y la territorial.

11 Publicada en *Gaceta Oficial* N° 5.890 Extraordinario, de fecha 31 de julio de 2008.

La descentralización funcional a la que se refiere la mencionada ley, podrá ser ejercida por los titulares de la potestad organizativa, permitiendo a estos crear entes descentralizados funcionalmente para el mejor cumplimiento de los fines del Estado. La figura que podrán tomar los referidos entes son de: Institutos Públicos, Institutos Autónomos, Empresas del Estado, Fundaciones del Estado y las Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado.

La descentralización territorial prevista en esta ley se refiere a la potestad que tendrá la Administración Pública Nacional de descentralizar a través de la transferencia de competencias y servicios públicos, que le son propios, a los estados, distritos metropolitanos y municipios, con el propósito de incrementar la eficiencia y eficacia de su gestión.

Con la descentralización funcional o territorial transfiere la titularidad de la competencia que posee el órgano, que crea el ente o que transfiere la competencia a los estados, distritos metropolitanos y municipios.

Es evidente que esta forma de descentralización propuesta por la Ley Orgánica de la Administración Pública es, en nuestra opinión, una descentralización en segunda escala del poder. Una vez que se produce la descentralización prevista en la Constitución, que sería una descentralización general de las altas esferas del Poder Público, viene a tener lugar la descentralización funcional y territorial específica, en una escala menor, que es ejecutada por las instituciones nacidas de la primera forma de fraccionamiento del poder.

Otros Instrumentos Jurídicos que prevén la Descentralización

La Ley de Reforma Parcial de la Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público¹², tiene como objeto según lo establece su artículo primero, «desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa, delimitar competencias entre el Poder Nacional y los

12 Publicada en *Gaceta Oficial* N° 39.140 Ordinario, de fecha 17 de marzo de 2009.

estados, determinar las funciones de los Gobernadores y gobernadoras como agentes del Ejecutivo Nacional» (...) «y facilitar la transferencia de la prestación de los servicios del Poder Nacional a los estados».

Dicha descentralización administrativa, a la que hace mención el artículo antes transcrito, se refiere al desprendimiento de las competencias y de los servicios públicos de la Administración Pública Nacional, con el propósito de incrementar la eficiencia y eficacia de su gestión, en el marco de lo establecido en el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública¹³.

Esta Ley, sin tomar en cuenta las particularidades que la misma contiene, tiene como finalidad facilitar la transferencia de competencia a los gobernadores de los estados que conforman el territorio nacional en la búsqueda de la descentralización.

Por otra la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno¹⁴ y su Reglamento¹⁵, crean una nueva organización descentralizada, donde la transferencia de competencias del Poder Nacional no sólo se hará a las entidades político territoriales como se establece en el 185 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sino también a las organizaciones de base del Poder Popular (sociedad organizadas, distritos motores, comunas, consejos comunales, etc.). Dicha transferencia será hecha también por los estados y municipios además del Poder Nacional.

El mencionado reglamento modifica en su artículo 3, los conceptos históricos de Descentralización y Federalismo, transformándolos en lo que a continuación transcribiremos:

13 **Artículo 30:** La Administración Pública Nacional, con el propósito de incrementar la eficiencia y eficacia de su gestión, podrá descentralizar competencias y servicios públicos en los estados, distritos metropolitanos y municipios, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley.

Así mismo, los estados podrán descentralizar competencias y servicios públicos, en los distritos metropolitanos y los municipios.

14 Publicada en *Gaceta Oficial* N° 5.963 Extraordinario, de fecha 22 de febrero de 2010.

15 Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, publicado en *Gaceta Oficial* N° 39.382 Ordinario, de fecha 9 de marzo de 2010.

Federalismo: Sistema de organización política de la República Bolivariana de Venezuela, regido por los principios de integridad territorial, económica y política de la Nación venezolana, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad entre las instituciones del Estado y el pueblo soberano, para la construcción de la sociedad socialista y del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, mediante la participación protagónica del pueblo organizado en las funciones de gobierno y en la administración de los factores y medios de producción de bienes y servicios de propiedad social, como garantía del ejercicio pleno de la soberanía popular frente a cualquier intento de las oligarquías nacionales y regionales de concentrar, centralizar y monopolizar el poder político y económico de la Nación y de las regiones.

Descentralización: Política estratégica para la restitución plena del poder al Pueblo Soberano, mediante la transferencia paulatina de competencias y servicios desde las instituciones nacionales, regionales y locales hacia las comunidades organizadas y otras organizaciones de base del Poder Popular, dirigidas a fomentar la participación popular, alcanzar la democracia auténtica restituyendo las capacidades de gobierno al pueblo, instalando prácticas eficientes y eficaces en la distribución de los recursos financieros e impulsar el desarrollo complementario y equilibrado de las regiones del país.

Establece igualmente una nueva reordenación territorial a través de los Distritos Motores de Desarrollo los cuales son unidades territoriales decretadas por el Ejecutivo Nacional que responden al modelo de desarrollo sustentable, endógeno y socialista para la creación, consolidación y fortalecimiento de la organización del Poder Popular.

Este reglamento no sólo crea una nueva forma de descentralización social, la cual otorga al pueblo el ejercicio de las competencias constitucionales propias del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal, sino que además reorganiza el territorio nacional y modifica las nociones de federalismo y descentralización.

¿Qué tan descentralizados somos actualmente?

En la práctica, ¿es Venezuela realmente un país federal descentralizado? ¿Realmente se cumplen los preceptos expresados en el marco constitucional, ya explicado previamente en este artículo?

Venezuela ha adoptado desde 1811 y en adelante, el sistema federal como el fundamento esencial del Estado. Sin embargo, no fue sino hasta 1989, cuando se inició el proceso de distribución de competencias a los poderes regionales.

Este proceso de descentralización, que llevó por ejemplo a la elección popular de alcaldes y gobernadores, tenía «el objetivo de dividir al país en pedacitos»¹⁶, según el presidente venezolano Hugo Chávez, un defensor de la teoría de que centralización conlleva a mayor eficiencia.

«El concepto imperialista de la descentralización tenía el objetivo de dividir al país en pedacitos; pretendían quitarle poder al Estado nacional, desmembrar al país», señaló Chávez en 2007¹⁷.

Chávez es por el contrario un defensor de un «nuevo proceso de desconcentración» que buscaba «ceder el poder hacia el pueblo, hacia los consejos comunales»¹⁸.

Así, comenzó la construcción de un nuevo proceso legal que terminó con la aprobación, con la mayoría aplastante del oficialismo en la Asamblea Nacional, de la ley de descentralización en marzo de 2009.

Pero mientras esto se concretaba, el gobierno avanzaba en la construcción del «nuevo proceso» con la creación de un «sólido y eficiente sistema de salud» concentrado alrededor del Ejecutivo.

16 «Chávez: Concepto imperialista de descentralización pretendía dividir al país en pedacitos» en la Agencia Bolivariana de Noticias el 01 de febrero de 2007. Consultado en la World Wide Web el 06 de julio de 2010 en <http://servicios.abn.info.ve/modulos.php?articulo=68846&opcion=dmVyX25ld3MucGhw>.

17 *Idem.*

18 *Idem.*

«Se acabó la descentralización de la salud, se centraliza todo en un solo sistema nacional»¹⁹, dijo Chávez al anunciar el nuevo modelo en abril de ese año.

Según el mandatario, la decisión obedeció a la oposición que algunos gobernadores manifestaron a la «modernización» de los hospitales a su cargo.

«Si tuviera que irme yo mismo a tomar el control de un hospital porque un gobernador se paró al frente, voy yo mismo a tomar el control del hospital con el batallón»²⁰, advirtió Chávez entonces.

Pero no hizo falta, el ministerio de Salud pasó a controlar todos los hospitales y los gobernadores perdieron la administración de los centros que estaban a cargo de los gobiernos estatales.

El Ejecutivo tomó también el control de la Policía Metropolitana, adscrita hasta entonces a la Alcaldía Metropolitana, así como algunas escuelas administradas por ese despacho.

Este proceso en paralelo a una política de nacionalizaciones que comenzó que ha abarcado industrias estratégicas como la petrolera, eléctrica y de telecomunicaciones, así como a los sectores siderúrgico, cementero y bancario.

Finalmente, dos años después y a pocos meses del triunfo de la oposición en cinco gobernaciones y la Alcaldía Metropolitana de Caracas, el Parlamento revirtió finalmente la transferencia en la administración de carreteras, autopistas, puertos y aeropuertos que pasaron de las gobernaciones al poder Ejecutivo.

Según algunos críticos de este proceso, con esta reforma «la forma del Estado» pasó de ser «federal» a «centralista y unitaria»²¹, contraviniendo el texto constitucional.

19 «Chávez anunció sistema de salud centralizado en Venezuela» en *Agence France Presse* (AFP) el 24 de abril de 2007.

20 *Idem*.

21 ALONSO, J. (2009) «Catedráticos acusan al Parlamento de violar la Constitución» en *El Universal* del 13 de marzo 2009. Pág. 1-2.

Pero para Chávez se trata de «revertir la desmembración de la unidad nacional, del territorio, de la soberanía. Estamos reunificando la patria que estaba hecha pedazos»²².

«No podemos permitir que al poder nacional le resten atribuciones para debilitarlo», señaló el mandatario²³.

El artículo 164 de la Constitución venezolana establece que son competencias exclusivas de los estados, entre otras, «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»²⁴.

Con la reforma de la ley, esta coordinación se traduce en la posibilidad de que el Ejecutivo pueda «revertir (...) la transferencia de las competencias concedidas a los estados»²⁵ en la Carta Magna.

Todo esto con el objetivo de «tutelar el interés general de la sociedad y salvaguardar el patrimonio de la República».

De manera que el Ejecutivo «podrá decretar la intervención de bienes y prestaciones de servicios públicos» de carreteras, puertos y aeropuertos «en los supuestos de prestación deficiente o inexistente de parte de los estados»²⁶.

El Tribunal Supremo de Justicia consideró constitucional la reforma ratificando la potestad dada al Ejecutivo en la ley, pues asume que los «puertos y aeropuertos de uso comercial nacionales (...) son bienes y servicios cuya titularidad corresponde a la República, por lo que en caso de haber sido a los estados pueden (...) ser reasumidos por el poder público nacional mediante un proceso de reversión»²⁷.

22 «Militares toman puertos y aeropuertos venezolanos por orden de Chávez» en *Agence France Presse* (AFP) el 21 de marzo de 2009.

23 «Chávez amenaza con apresar gobernadores que se opongan a toma de puertos» en *Agence France Presse* (AFP) el 15 de marzo de 2009.

24 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

25 Asamblea Nacional (2009) *Reforma de la ley de Descentralización*, aprobada el 17 de marzo de 2009.

26 *Idem*.

27 Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia 565 de la Sala Constitucional.

Esta sentencia, la 565 de la Sala Constitucional, tuvo el voto salvado del magistrado Pedro Rondón Haaz que calificó la reforma de «inconstitucional» ratificando que las competencias en juicio son «originarias y exclusivas de los estados».

Chávez dijo que la medida se aplicaba debido a los «vicios enquistados» que existían en esas instalaciones: «contrabando, narcotráfico, corrupción, amiguismo y compadrazgo»²⁸.

Pero el gobernador de Carabobo, Henrique Salas Feo, cree que este «zarpazo a la descentralización» servirá para que las «mafias de la capital» le pongan «la mano a todo lo que genera ganancias para seguir haciendo negocios con los servicios»²⁹.

Junto a Salas, los demás gobernadores coincidieron en condenar este «arrebato del centralismo», pero Chávez amenazó con prisión a quienes no acataran la orden de transferencia.

«Vamos a recuperar los puertos, opóngase quien se oponga», lanzó.

Y así se hizo. Inmediatamente después de la promulgación de la ley en Consejo de Ministros, comenzó la toma militar de los puertos y aeropuertos del país. Hoy están bajo control del Estado.

Uno de los más recientes instrumentos aprobado por el Parlamento venezolano que «centraliza» el poder en el presidente Hugo Chávez en la nueva Ley del Consejo Federal de Gobierno, que según los gobernadores de oposición, les resta más competencias.

Esta ley persigue «el desarrollo integral de las regiones y el fortalecimiento del Poder Popular en aras de facilitar la transición hacia el socialismo», a través de la «transferencia de competencias» a organizaciones comunales³⁰.

28 «Gobierno venezolano crea empresas estatales de puertos y aeropuertos» en *Agence France Presse (AFP)* el 25 de marzo de 2009.

29 RODRÍGUEZ M. (2009) «Asamblea ejecuta un golpe en cámara lenta» en *El Universal* del 13 de marzo de 2009. Pág. 1-2.

30 Asamblea Nacional (2010) *Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno*, promulgada el 20 de febrero de 2010.

El instrumento permite al presidente decretar la creación de «distritos de desarrollo», que pueden abarcar varios estados del país, para ejecutar proyectos económicos y sociales.

Detractores al gobierno, como el alcalde Metropolitano, Antonio Ledezma, consideraron que esta norma representa un «golpe mortal» a la descentralización y es una «manera de avanzar en la concentración del poder en una sola mano».

Según el Alcalde Metropolitano de Caracas, Antonio Ledezma, quien perdió casi la totalidad de sus atribuciones, que pasaron a una nueva figura de gobierno que es designada, Chávez sigue dando «golpes a esquemas que se venían impulsando en Venezuela» desde 1989.

«Pudiéramos estar en el preámbulo de eliminar la elección directa de gobernadores y alcaldes», alertó por su parte Salas Feo³¹.

«Desconocemos el contenido total de esta ley»³², dijo Henrique Capriles Radonski, gobernador de Miranda, quien advirtió que su entrada en vigencia tiene «un impacto brutal» en la asignación de recursos.

Las gobernaciones y alcaldías reciben del Ejecutivo una partida por «situado constitucional», equivalente al 20% de los ingresos nacionales ordinarios.

Antes de que entrara en funciones la nueva Asamblea Nacional, en la que la oposición tiene 40% de los escaños, fueron convocadas sesiones extraordinarias para aprobar un paquete de leyes que pretenden fortalecer el poder popular.

31 «Salas Feo rechaza Ley del Consejo Federal de Gobierno» en *El Universal* 21 de febrero de 2010. Consultado en la World Wide Web el 05 de julio de 2010 en http://www.eluniversal.com/2010/02/21/pol_ava_salas-feo-rechaza-le_21A3465531.shtml.

32 «Oposición rechazó Ley de Consejo Federal de Gobierno» en *Últimas Noticias* el 22 de febrero de 2010. Consultado en la World Wide Web el 08 de julio de 2010 en <http://www.ultimasnoticias.com.ve/capriles/cadena-global/detalle.aspx?idart=2885009&idcat=56657&tipo=2>.

Son cinco leyes: la del Poder Popular; la de Contraloría Social; de Planificación Pública y Popular; de Comunas; y del Sistema Económico Comunal.

En la primera de ellas, la del Poder Popular, se habla de endu-
recer la democracia «participativa» a partir de «la constitución de
formas de autogobierno comunitarias y comunales, para el ejercicio
directo del poder».

«Queremos refundar la República sobre las bases de una socie-
dad socialista», aseguró el diputado oficialista Alfredo Murga, de la
comisión de Participación Ciudadana.

Los críticos del gobierno temen que estas leyes restarán más
poder a municipios y gobernaciones.

En un comunicado, la coalición Mesa de la Unidad Democrá-
tica (MUD) considera que «estas acciones e instrumentos represen-
tan una grave amenaza para el futuro de la democracia y para la
vigencia de la Constitución en Venezuela, ante lo cual la Mesa de
la Unidad se suma al amplio repudio que han expresado los ciuda-
danos y las comunidades».

Pero de todos, el de las Comunas es uno de los más emblemá-
ticos. Según la nueva ley, «la comuna es una entidad local socialista,
constituida por iniciativa soberana del pueblo organizado, donde y a
partir de la cual se edifica la sociedad socialista»³³.

Las comunas, que están formadas por varios consejos comunales,
tendrán un sistema institucional con un «Parlamento Comunal»
y un órgano ejecutivo de sus decisiones. Además, contará con una
«Carta Comunal» que establecerá normas «para regular la vida social
y comunitaria» en las que se garantiza «la primacía del interés colec-
tivo sobre el interés particular»³⁴.

33 Asamblea Nacional (2010). *Proyecto de Ley de las Comunas*, aprobado en pri-
mera discusión el 22 de junio de 2010.

34 *Idem*.

Para el presidente de la comisión de Participación Ciudadana, Alfredo Murga, con este proyecto se concreta el deseo de «refundar la república sobre las bases de una sociedad socialista» orientado «hacia la eliminación de la división del trabajo del modelo capitalista».

¿Este nuevo marco institucional afectará realmente el poder de los alcaldes y gobernadores electos por el voto popular? «Este es el primer zarpazo al orden constitucional en cuanto a estructuración política y territorial», respondió el alcalde de Baruta, Gerardo Blyde.

Aún queda por discutir el proyecto de Ley Orgánica de Transferencia de Competencias y Atribuciones de los Estados y Municipios del Poder Popular, cuya discusión estaba prevista para diciembre con la anterior legislatura, pero que fue diferida para 2011.

Esta ley, aprobada en primera lectura, obligaría a alcaldes y gobernadores a transferir gran parte de sus competencias y recursos a organizaciones populares.

El texto plantea la «transferencia de competencias y atribuciones de los estados y municipios a las organizaciones del poder popular». Se trataría de un «traspaso de la gestión y administración de bienes, recursos y servicios de los estados y municipios a las organizaciones del poder popular», que consisten principalmente en agrupaciones de vecinos denominadas consejos comunales.

Según el texto de la ley, gobernaciones y municipios transferirán competencias a los Consejos Comunales en materias como: salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, mantenimiento, prestación de servicios públicos, entre otras.

«Los protagonistas de este proyecto de ley, las personas que tienen la opinión más calificada y el mayor de los intereses a favor del pueblo, que somos los alcaldes y los gobernadores, hemos sido excluidos de cualquier tipo de discusión sobre el contenido de esta ley y todas las demás leyes del Poder Popular», expresó el alcalde del municipio Chacao, Emilio Graterón.

«No acataremos ninguna disposición legal que viole flagrantemente los principios democráticos de una constitución que dice claramente que nuestro país es un estado federal y democrático», zanjó.

Junto a Graterón, otros cincuenta alcaldes han manifestado su preocupación y rechazo al proyecto, con el que creen verán merma- dos sus presupuestos que afectarán en consecuencia su gestión de gobierno.

Ante este escenario legal, se insiste en la pregunta: en la prác- tica, ¿es Venezuela un país descentralizado y federal?