

La nueva geometría del Poder

Gustavo Tarre Briceño

*Profesor de Derecho Constitucional,
Universidad Central de Venezuela*

I. INTRODUCCIÓN

1) A partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, se inicia en Venezuela un retorno al centralismo autoritario. En sus planteamientos fundamentales el nuevo texto constitucional reitera que nuestro país “es un Estado federal descentralizado”, que “se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad” y más adelante (artículos 157 y 158) se agrega: “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”. Lamentablemente no se aprovechó la redacción de un nuevo Texto Fundamental para incrementar las competencias estatales y se eliminó el Senado, cámara federal por excelencia. La aplicación de la nueva Constitución fue peor. A pesar de haber establecido el principio descentralizador, las decisiones políticas y administrativas del régimen han tenido una clara dirección centralista.

2) Leyes que debían coadyuvar a la descentralización, como las relativas al Consejo Federal de Gobierno, al Fondo de Compensación Interterritorial y a la Hacienda Pública Estatal, nunca se dictaron. El Poder Nacional empezó a prestar servicios bajo nuevas modalidades de las que quedaron marginados los estados y los municipios (Plan Bolívar 2000 y Misiones); la existencia de presupuestos paralelos, de inmensa magnitud, formulados a espaldas de la Asamblea Nacional, trajo consigo una violación del derecho de los estados y de los municipios a percibir una proporción del ingreso público ordinario y por último, la creación de los consejos comunales pretende vaciar de contenido y de recursos a las entidades regionales existentes.¹

3) La práctica administrativa y el discurso oficial no pueden ser más centralistas: La idea de una estricta planificación decidida desde el centro, aunada paradójicamente con gobernar en base a “ocurrencias” presidenciales, deja a los poderes regionales y locales fuera de toda decisión. La Administración central, paulatinamente, ha ido limitando las facultades que, a finales del siglo pasado, fueron transferidas a las gobernaciones. El discurso del Presidente ha sido frecuentemente despreciativo: Los estados pretenden ser “republiquetas”, los gobernadores “caudillitos” o “reyecitos” y se condena la autonomía “mal entendida”.

4) De la propuesta presidencial que analizaremos, se desprende de manera inequívoca que se pretende modificar la Constitución para consolidar el poder central, en detrimento de los poderes estatal y municipal. Pero algo mucho más grave: Desplaza el poder regional y

¹ Para mayor información sobre este proceso de “recentralización”, ver *La Centralización del Poder en Venezuela*, del profesor Manuel Rachadell, cuya lectura es obligante para quienes se interesen por estos temas.

local, de funcionarios elegidos (alcaldes y gobernadores) a funcionarios nombrados por el Presidente de la República y descarta el sufragio como fuente de la soberanía popular

II. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

PRIMERO.- La “nueva geometría del poder” se caracteriza por el uso de conceptos imprecisos, equívocos, difusos y a veces contradictorios. Las “células geo-humanas” (ahora “células sociales”), el “núcleo espacial básico e indivisible del Estado Socialista”, las “formas de agregación humana político-territorial” no pasan de ser formulaciones pseudo-científicas de contenido dudoso y que reflejan un manejo caricatural de la técnica legislativa. El establecer que el soberano no se expresa a través del sufragio sino a través de “grupos organizados” es la negación de la democracia. (Artículo 136)

SEGUNDO.- La propuesta es sustancialmente menos democrática y menos participativa que la actual forma del Estado. La disminución de los espacios democráticos que trae consigo una mayor concentración del poder en manos del Presidente de la República es una constante a lo largo de todo el texto que analizamos, pero tiene expresiones concretas en el campo de la centralización del poder.

Las Provincias Federales, los Territorios Federales, los Municipios Federales, las Ciudades Federales, y los Distritos Funcionales (así como cualquier otra entidad que establezca la Ley) serán creadas por el Gobierno Central y sus autoridades designadas de la misma manera. Ni los habitantes de las regiones y localidades afectadas, ni los consejos legislativos estatales ni los concejos municipales tendrán participación alguna en estos procesos.

TERCERO.- Pasamos a analizar la propuesta de división política de la República. En las modificaciones de los artículos 16 y 18 de la Constitución se proponen las siguientes entidades (?) político-territoriales:

a) El regreso al **Distrito Federal**, sede la capital de la República y que será regido por una ley especial que “establecerá la unidad político territorial de la ciudad de Caracas, y cuyo Gobernador será designado por el Jefe del Estado)

b) Las **Provincias Federales** que pueden agregar “indistintamente” estados y municipios y que “se conformarán 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”.

c) Los **Estados**.

d) Los **Municipios**, que dejan de ser “la unidad política primaria de la organización nacional como lo establece el artículo 168 de la Constitución vigente que recoge a su vez varios siglos de tradición colonial y republicana.

e) Las **Regiones Marítimas** cuyos límites, funciones y autoridades no se mencionan.

f) Los **Territorios Federales** que no se definen en la propuesta pero que en la teoría federal son porciones del territorio nacional gobernadas y administradas por el Poder Central.

g) La **Ciudad** que pasa a ser la nueva “unidad política primaria” y que se entiende “como todo asentamiento poblacional dentro del municipio e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas comunas.

h) Las **Comunas** que son “células sociales” del territorio y que estarán conformadas por “comunidades” que constituyen el “núcleo espacial básico del Estado Socialista Venezolano.

i) Las **Ciudades Federales** cuya “organización y funcionamiento se hará de conformidad con lo que establezca la ley respectiva” y que “implica la activación de una Misión Local con su correspondiente Plan Estratégico de Desarrollo”

j) El **Sistema Nacional de Ciudades**.

k) Los **Municipios Federales**, mencionados pero no definidos ni explicados en la propuesta.

l) Los **Distritos Insulares**, no definidos en la propuesta y que coexistirán con las actuales dependencias federales, previstas en el artículo 17 del texto vigente, cuya modificación no se solicita.

m) Los **Distritos Funcionales**, creados “conforme a las características históricas, socio-económicas y culturales del espacio geográfico correspondiente, así como en base a las potencialidades económicas que, desde ellos, sea necesario desarrollar en beneficio del país”. Todo ello implica la creación de una “Misión Distrital, de acuerdo al “respectivo Plan Estratégico-funcional. Los Distritos Funcionales “podrán ser conformados por uno o más municipios o lotes territoriales (?) de estos (sic), sin perjuicio del Estado al cual pertenezcan”.

n) Las **Regiones Estratégicas de Defensa** que se crearán en cualquier parte del territorio y demás espacios geográficos de la República.

o) Las **formas de agregación comunitaria Político-Territorial** (sic) desarrolladas a partir de las comunidades o comunas y que serán reguladas por la Ley

A las nuevas entidades propuestas en la reforma, deben agregarse las mancomunidades de municipios que no fueron ni mencionadas ni eliminadas (artículo 170 del texto de 1999).

Esta larga enumeración es poco coherente, contradictoria y tiene por consecuencia el solapamiento de autoridades y ámbitos territoriales. La Constitución debería limitarse a las grandes subdivisiones político-territoriales (estados y municipios) y dejar a las leyes sobre el régimen municipal, ordenación territorial y defensa nacional la creación de otras entidades administrativas. El carácter federal de nuestro gobierno, que se mantiene en el artículo 6° de la Constitución obliga a reconocer la autonomía de los estados para descentralizarse y desconcentrarse. Si los municipios conservaren la autonomía, son ellos los encargados de establecer las unidades territoriales de rango inferior.

CUARTO.- La propuesta presidencial constituye la abolición del federalismo en Venezuela, lo que no puede hacerse, de conformidad con los artículos 6 y 342 de la Constitución vigente por la vía de la reforma. La federación es un pacto entre los estados que la conforman. La modificación del pacto requiere el consentimiento de quienes lo suscribieron. No se niega el derecho del pueblo venezolano a cambiar su forma de Estado pero el hacerlo de la manera que se propone es potestad del Poder Constituyente originario, con la convocatoria de una Asamblea Constituyente y de tomarse esa decisión, nuestro Estado dejaría de ser Federal.

Ya eran pocas las competencias estatales, según el texto de 1999, sometidas además a la interferencia de la ley nacional, pero ahora se ven reducidas casi a la nada si se toma en cuenta que algunas regresan a ser al Poder nacional. Tal es el caso del régimen de la navegación y del transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter nacional; de los puertos, aeropuertos y su infraestructura, así como la conservación administración y aprovechamiento de autopistas y carreteras nacionales. La autonomía financiera se ve mermada al repartir el Situado entre los estados, el Distrito Federal, los territorios federales, los municipios

federales, las comunas y las comunidades, de acuerdo a lo que establezca la ley orgánica del situado constitucional.

Para terminar en lo concerniente a la abolición del federalismo, se constata la eliminación de la competencia residual a favor de los estados, al establecer como competencia del Poder Nacional, “todo lo que no esté atribuido expresamente a la competencia estatal o municipal.” (Ordinal 36 del artículo 156).

SEXTO.- El último punto a considerar tiene que ver con la eliminación de Consejo Federal de Gobierno. Circunstancia ésta de poca significación práctica pues en los siete años de vigencia de la Constitución nunca se llegó a sancionar la Ley que debió regular esta figura. Según el artículo 185 del texto fundamental, el Consejo Federal de Gobierno “es el 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.” Del Consejo Federal de Gobierno depende el Fondo de Compensación Ínter territorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas dirigidas a promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

SÉPTIMO.- Los Consejos Comunales, que no forman parte de este estudio, no pueden considerarse una modalidad nueva de descentralización pues dependen del Poder Nacional para su promoción, registro, organización y financiamiento.

III. CONCLUSIÓN

La desaparición de la descentralización como política nacional se refleja en todo el texto de la reforma propuesta y se evidencia en la modificación del artículo 158 de la Constitución, que la consagraba y su sustitución por “la participación protagónica del pueblo” y la creación de una Democracia Socialista. El poder será cada vez más centralizado y la “democracia socialista” significa quitarle al soberano la designación de sus gobernantes y ponerlos a todos a depender del Jefe del Estado. A pesar de mantener el federalismo descentralizado como un principio fundamental (artículo 4 de la Constitución que no puede ser modificado sino por una Asamblea Constituyente), Venezuela deja de ser un estado federal para ser un estado unitario fuertemente centralizado. La implantación de estos cambios, si llegan a aprobarse, no será fácil, pues no sólo chocan con arraigados sentimientos regionales y locales sino que la imprecisión en los objetivos, la incoherencia institucional, las contradicciones, imprecisiones y vaguedades, hacen muy cuesta arriba su entrada en vigor.

Según el Diccionario de la Real Academia, se entiende por galimatías “un lenguaje oscuro por la impropiedad de la frase y por la confusión de las ideas”.

No cabe mejor descripción del contenido de los artículos 16 y 18 que se pretende reformar.