

La centralización del poder en el Estado federal descentralizado

Manuel Rachadell

*Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas
y Políticas de la UCV*

I. INTRODUCCIÓN

Durante la última década del siglo XX tuvo lugar en Venezuela un proceso de descentralización que fue mirado con interés en América Latina porque rompía con la tradición nacional de concentrar el poder en una persona, al mismo tiempo que se proclamaba la vigencia de un régimen federal, y que se consideró como ejemplar por la audacia de sus postulados.

En efecto, en Venezuela como en los demás países latinoamericanos de amplia extensión territorial, se había discutido desde el inicio de la nacionalidad sobre la forma del Estado y se habían creado tensiones entre las posiciones centralistas y federalistas, que en nuestro caso, al igual que en México, Brasil y Argentina, concluyó con la instauración del federalismo. Pero las necesidades de la guerra de independencia condujeron a la sanción de constituciones centralistas bajo la inspiración bolivariana, las cuales por cierto eran apenas declaraciones de intención en el ambiente de anarquía reinante. Llegado el momento de organizar el país ya independiente, hubo timidez en reinstalar el federalismo en el texto constitucional, lo que sirvió de pretexto para un prolongado enfrentamiento bélico interior que dejó una secuela de ruina y de odios en la sociedad venezolana, concluido el cual se proclamó en la Constitución la forma federal del Estado. Pero la evolución del país a partir del último tercio del siglo XIX y la mayor parte del siglo siguiente se caracterizó por un centralismo progresivo, incluso avasallante, en cuanto a la conformación de las instituciones públicas, y ello no solamente en la actuación de los regímenes dictatoriales, sino en los períodos democráticos, incluso en el que instauró en 1958.

En esta etapa –que algunos llaman “la Cuarta República” mientras otros la denominan “La República Civil”- se experimentó en forma reiterada la alternabilidad democrática y se contabilizaron logros trascendentes en la dotación de una infraestructura física en vialidad, transporte y comunicaciones, en la construcción de complejos industriales bajo el control del Estado, en la instauración de políticas sociales, sobre todo en salud y educación, en la adopción de prácticas eficientes de convivencia política y social. No obstante, a partir de mediados de la década de los setenta el sistema comenzó a mostrar síntomas de decadencia, lo que se tradujo en un sentimiento cada vez más ampliamente compartido de que el futuro ofrecía menos posibilidades para el progreso social y personal.

Una década después se dio comienzo a una reflexión nacional, bajo el liderazgo de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), sobre las medidas necesarias para hacer a la sociedad más democrática y al Estado más eficiente. Diversas fórmulas se discutieron a estos fines, pero la más novedosa y aceptada fue la necesidad de acometer un proceso de descentralización del Estado y del país, bajo los siguientes supuestos: era necesario permitir que las soluciones se adoptaran en el mismo nivel en que surgían los problemas, lo que abraza un amplio campo para la participación de los ciudadanos y la transferencia de

competencias y de recursos del Poder Nacional hacia los Estados, los Municipios y la sociedad organizada. Todo ello no podría hacerse sin involucrar a los ciudadanos en la conducción de los asuntos públicos y sin que se instaurara un sistema de mérito en la función pública, que esta vez sí contaría con el apoyo social requerido. Pero además, la descentralización debía generar un incremento de iniciativas locales y regionales, para administrar los servicios en formas inéditas, para ampliar la cobertura de la acción pública y para hacer más rendidora la inversión de los dineros públicos. Por tales razones, la descentralización no fue concebida como una reivindicación política destinada a favorecer los intereses de las entidades que habían suscrito en el siglo anterior el pacto federal, sino como un mecanismo para permitir la participación social, sin otro propósito que el de aumentar la eficiencia de los servicios públicos.

Los resultados de los diez años que duró el proceso de descentralización, a pesar de que hubo algunas fallas, incomprensiones, celos y oposiciones no confesadas, fueron sin embargo excelentes, y así lo destacaron los estudios que se hicieron por organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales. Excedería de las presentes consideraciones el análisis de este tema, pero basta con señalar que, para el momento en que se inicia el proceso constituyente de 1999, todos los actores políticos se pronunciaron en favor del federalismo y de la descentralización, sobre todo quien había sido recientemente electo para ocupar la Presidencia de las República. En efecto, al instalarse la Asamblea Nacional Constituyente, el teniente coronel (r) Hugo Chávez pidió ser recibido por ésta en el segundo día de sus deliberaciones y esa oportunidad consignó un documento que llamó *Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la Quinta República*, en el que propuso la conformación de un Estado federal descentralizado, con unas transferencias de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios de una magnitud inusitada, hasta entonces nunca sugeridas por nadie. Como resultado de este proceso, en el Preámbulo de la Carta promulgada el 30 de diciembre de 1999 se expresa el propósito de establecer “un Estado de justicia, federal y descentralizado”; en los Principios Fundamentales se proclama 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); en el artículo 158 se consagra que “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”. Pero además, se menciona el propósito de la descentralización en otros once artículos de la Constitución: 6, 16, 84, 157, 165, 184, 185, 269, 275, 294, 300. Adicionalmente, como en el proceso constituyente no se aceptaron las amplísimas transferencias de recursos, sobre todo de ramos tributarios, que el Presidente había propuesto para los Estados, se incluyó una Disposición Transitoria –la sexta-, conforme a la cual, dentro del año siguiente a la instalación de la Asamblea Nacional, ésta aprobaría una ley para desarrollar la hacienda pública estatal, en la que se establecerían “los tributos que la compongan” (numeral 6).

En abierta contradicción con las declaraciones constitucionales sobre el federalismo y la descentralización, desde el inicio de la vigencia de la nueva Carta se inicia un proceso de concentración del poder y de centralización de la Administración, que se realiza mediante leyes y omisiones legislativas, actos y actuaciones de la administración, vías de hecho, decretos leyes, que son anteriores y posteriores al intento fallido de reforma de la Constitución. El análisis de ese proceso, que ha buscado establecer un sistema político monocéntrico y personalista al margen del ordenamiento constitucional, es el objeto de las presentes consideraciones. A estos efectos, nos referiremos a las actuaciones previas al proyecto de reforma constitucional (I), al contenido de este proyecto (II), a las actuaciones posteriores al referendo del 2

de diciembre de 2007, con énfasis en el paquete de 26 decretos leyes sancionados por el Presidente entre julio y agosto de 2008 (III), al intento de centralización mediante la ordenación del territorio (IV), para concluir con una opinión sobre el Estado resultante de esos procesos (V).

II. EL CENTRALISMO EN EL PERÍODO 2000-2007

La etapa que examinaremos se caracteriza por la inclusión de normas legales y la adopción de vías de hecho que buscan centralizar el Estado. Previamente debemos por señalar que la Constitución Bolivariana, a pesar de sus reiteradas proclamas en favor del federalismo y la descentralización, contiene disposiciones que son incompatibles con estos conceptos, y ello se manifiesta en diversas formas:

La supresión del Senado deja sin representación a los Estados en el órgano deliberante nacional y facilita la adopción de medidas que persiguen la concentración del poder.

La figura de los territorios federales permite sustraer ámbitos territoriales pertenecientes a los Estados, aunque sería imposible crearlos en la práctica porque para hacerlo se requeriría la anuencia de los habitantes de la entidad afectada, manifestada en referendo aprobatorio.

Se contempla una concentración de poderes en el Presidente de la República, sin precedentes en Cartas anteriores, que se expresa en la potestad que se le asigna de conceder ascensos militares en grados de coronel hacia arriba, sin consultar al órgano legislativo; la creación y supresión de ministerios y la asignación de competencias a tales órganos; la ampliación del ámbito de la delegación legislativa que puede hacer la Asamblea Nacional al Poder Ejecutivo, no limitada, como en la Constitución de 1961, a situaciones de emergencia, ni a la materia económica y financiera.

Se reserva a la Asamblea Nacional la competencia sobre la organización de los Consejos Legislativos de los Estados, lo cual es impensable en un Estado Federal, y sobre los mecanismos de planificación regional y local, que siempre habían correspondido a los propios Estados y a los Municipios, en sus respectivas esferas.

En la práctica no existen competencias exclusivas de los Estados, porque todas las atribuciones de éstos se ejercen “en conformidad con la ley nacional”; y en cuanto a las competencias denominadas concurrentes, la delimitación de ámbitos entre lo nacional, lo estatal y lo municipal se asigna a las leyes de base que promulga la Asamblea Nacional, o el Presidente por delegación de aquella.

En el aspecto financiero, se disminuye el Situado de los Estados, que deja de ser el 20% de los ingresos ordinarios previstos en el Presupuesto de la República, como mínimo, para convertirse en una banda que oscila entre el 20 y el 15% de los ingresos ordinarios del Fisco Nacional. En la asignación de ámbitos tributarios a los Estados, se desmejora la condición de éstos, porque se les disminuyen las competencias que tenían antes del proceso constituyente: se excluyen los impuestos sobre los minerales de menor significación económica y se atribuye al Poder Nacional la competencia residual en materia tributaria, que antes correspondía a los Estados.

Ahora bien, excediéndose de las disposiciones constitucionales citadas -ya de por sí centralistas-, tanto la Asamblea Nacional como el Ejecutivo comienzan a adoptar medidas que buscan desconocer la autonomía de los Estados y que, en esta etapa se manifiestan así:

1. *Acciones y omisiones en el ámbito legislativo*

La Asamblea Nacional realiza su actividad legislativa partiendo del supuesto de que los Estados y los Municipios son unidades periféricas de un sistema administrativo centralizado que tiene como ente rector a una institución del Ejecutivo Nacional. Por ello se prescinde del principio federal cuando se sanciona la Ley de Licitaciones, el Estatuto de la Función Pública, la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, la Ley de Aviación Civil, la Ley General de Puertos, entre otras. En todos estos conjuntos legislativos se somete a los Estados y Municipios a una subordinación jerárquica con relación al Poder Nacional, con lo que se desconoce el carácter de entes autónomos, políticamente descentralizados, que les asigna la Ley Fundamental.

Pero la actuación centralista de la Asamblea Nacional se expresa también en las omisiones legislativas que desconocen expresas instrucciones del Constituyente:

En primer lugar, se dejan de promulgar leyes fundamentales para la conformación del Estado federal descentralizado como son: la ley del Consejo Federal de Gobierno y la del Fondo de Compensación Interterritorial.

En segundo lugar, se incumple con la Disposición Transitoria que ordena promulgar la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Estadal, y con ello se mantiene a los Estados sin recursos tributarios, lo que contradice la noción de federalismo e impide subsanar la falta de asignación de recursos a los Estados, en contradicción con la promesa del Presidente.

En tercer lugar, la devolución a los Estados de la competencia para administrar las tierras baldías, que se concreta en la Constitución, queda sin efecto desde el momento en que la Disposición Transitoria Décimoprimerá había congelado el ejercicio de tal derecho hasta tanto se dictara la ley correspondiente, lo cual no se hizo.

2. *Disminución de los recursos para los Estados y Municipios*

El Ejecutivo Nacional, sin que ninguna norma lo autorizara para ello, desde el año 2000 incurre en retenciones de recursos o retardos en la entrega de éstos a los Estados, provenientes del Situado, del FIDES o de las Asignaciones Económicas Especiales, particularmente con relación a Gobernadores desafectos al régimen imperante en lo nacional, lo cual dio lugar a litigios en los tribunales. Posteriormente, en combinación con la Asamblea Nacional, se agenciaron mecanismos para disminuir el monto del Situado, como los siguientes:

En primer lugar, como el Situado constitucional que corresponde a los Estados y a los Municipios se calcula sobre los ingresos ordinarios que percibe el Tesoro Nacional, se modificaron criterios aceptados tradicionalmente y con clara fundamentación legal, sobre lo que debe entenderse por ingresos ordinarios. En tal sentido se excluyeron de este concepto, por una parte, las utilidades del Banco Central de Venezuela, a partir del año 2002; por la otra, se estableció que constituyen ingresos extraordinarios los excedentes de beneficios de la industria petrolera, por encima de la estimación del precio del barril de petróleo que sirvió de base para la formulación de la Ley de Presupuesto, sin tomar en cuenta que el mayor rendimiento de una fuente de ingresos no cambia su naturaleza jurídica. Con estas modificaciones de criterios, y otras que veremos luego, se ha disminuido sensiblemente el monto del Situado constitucional.

En segundo lugar, se reducen los fondos de los Estados y de los Municipios, con el propósito de generar un excedente a ser destinado a los consejos comunales, organismos dependientes del Presidente de la República, así: el 7-3-2006 la Asamblea Nacional sancionó la reforma de la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), con la

finalidad de disminuir los aportes a los Estados (del 60% de los recursos se pasa a un 42%) y de los Municipios (del 40% se pasa al 28%), para destinar el 30% de la recaudación del IVA a los consejos comunales. En igual sentido, el 29-3-2006 se reformó la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivadas de Minas e Hidrocarburos, en la cual se disminuyen los recursos de los Estados al 45%, para permitir el financiamiento directo de proyectos presentados por los Municipios (30%) y por los consejos comunales (25%).

3. *Creación de administraciones paralelas*

La prestación de los servicios públicos ha resultado estar a cargo de dos órdenes de organismos: de un lado, los previstos en la Constitución, distribuidos en los niveles nacional, estatal y municipal; del otro, unas estructuras paralelas dependientes todas ellas del Presidente de la República, inicialmente de carácter transitorio y fuertemente partidizadas. De este modo se comenzó por crear el Plan Bolívar 2.000, que consistió en encomendar al Ejército Nacional ciertas funciones de carácter social, relacionadas con la salud pública, y que pronto se extendieron a otras áreas, incluyendo la asistencia jurídica a las personas de menores recursos. El programa fue abandonado luego de pocos años por la persistencia de escándalos de corrupción en el manejo de fondos públicos, que muchas veces se hacía en dinero en efectivo.

La necesidad de acometer programas populares que permitieran al gobierno aumentar su popularidad ante la inminencia del referendo revocatorio del mandato presidencial, unida a la abundancia de recursos por el aumento del precio de los hidrocarburos en el mercado mundial desde el año 2003, condujeron al régimen a emprender programas que, al igual que el anterior, dependieran directamente del Presidente de la República, como fue el caso de las Misiones. Una evaluación imparcial de las Misiones –sobre todo la más importante de ellas, la Misión Barrio Adentro- arrojaría aspectos positivos en sus resultados, pero pondría en evidencia el carácter proselitista de sus fines y la oscuridad en su manejo financiero, de modo que se comprobaría una gran distancia entre los recursos que se asignan y los que llegan realmente a sus destinatarios. En todo caso, las Misiones han sido un mecanismo para centralizar el poder y para reforzar la gestión personalista del Presidente de la República, sin que haya importado el cálculo de la relación costo-beneficio, excepto en el aspecto político.

Igualmente dependientes del Presidente de la República, encontramos como administraciones paralelas, semipúblicas y fuertemente partidizadas, la figura de los Consejos Comunales que el gobierno incluye, junto con las Misiones y con estructuras partidistas –como los Círculos Bolivarianos y las Unidades de Batalla Electoral-, entre los llamados “factores bolivarianos”. El gobierno ha descubierto con estas figuras un mecanismo para transferir recursos públicos a organizaciones altamente politizadas, y generalmente sin obligación de rendir cuentas.

4. *Creación de fondos paralelos*

Además de los recursos que ingresan al Tesoro y que son objeto de afectación para el cumplimiento de fines públicos por la Asamblea Nacional al sancionar la Ley de Presupuesto, el gobierno ha creado fondos paralelos que cumplen una variedad de funciones:

En primer lugar, los recursos son manejados bajo la dependencia directa del Presidente, sin sujeción a las normas que disciplinan la hacienda pública. Constituyen unas inmensas “cajas chicas” del Presidente, en las cuales están ausentes los conceptos de rendición de cuentas, control (ni siquiera interno) y evaluación de resultados, porque se rigen por los principios de secreto, confidencialidad y discrecionalidad.

En segundo lugar, los fondos paralelos se alimentan de “recursos extraordinarios” originados en la factura petrolera que excede de la estimación oficialmente aprobada en el presupuesto - caso Fondo de Desarrollo Económico y Social del País (FONDESPA)- y en las “reservas excedentes”, es decir una parte importante de las reservas internacionales en divisas que tiene el país y que administra el Banco Central de Venezuela, cuyo contravalor en bolívares ya ha sido pagado a PDVSA y que son gastadas una y otra vez, todo ello con fundamento en la reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela efectuada en julio de 2005. Además, se han constituido unos veinte (20) fondos adicionales cuyos recursos son dispuestos por el Ejecutivo Nacional sin sujetarse a disciplina presupuestaria alguna.

En todos estos casos, se transfieren a esos “Fondos” unos recursos que, de acuerdo al ordenamiento constitucional vigente, deberían ingresar al Tesoro Nacional, y que, por tratarse de ingresos ordinarios, deberían servir de base para el cálculo del Situado de los Estados y Municipios, lo cual no se hace. De modo que los fondos paralelos no sólo son un mecanismo para administrar en forma discrecional, sin afectación parlamentaria y sin control alguno unos recursos que tienen una magnitud similar a la del presupuesto nacional, sino que son un instrumento para la centralización del poder, desde el momento en que permiten sustraer recursos que constitucionalmente corresponden a los Estados y Municipios por concepto de Situado, para ser manejado bajo las órdenes del Presidente. Pero además, los fondos a que nos referimos se han revelado como unas figuras que suministran recursos para la política internacional del régimen, que sirven para financiar inversiones, donaciones y préstamos a fondo perdido de gobiernos extranjeros, para intervenir en la política interna de otros países mediante donaciones de dinero a partidos y a personas, así como para actividades encubiertas en Venezuela, todo ello bajo el concepto de “partidas secretas”, lo que al mismo tiempo genera las mejores condiciones para la corrupción administrativa.

Esos fondos paralelos no tienden a disminuir, sino todo lo contrario. Ejemplo de ello, aunque nos salgamos del período que examinamos, lo encontramos en la Ley de Contribución Especial sobre Precios Extraordinarios del Mercado Internacional de Hidrocarburos, sancionada por la Asamblea Nacional el 15/4/2008, llamada coloquialmente el “impuesto sobre las ganancias súbitas”, que pagan quienes exporten o transporten al exterior hidrocarburos líquidos o productos derivados en los casos en que el promedio mensual del crudo *Brent* sobrepase los 70 dólares de los Estados Unidos, con una alícuota del 50% de la diferencia, y de 60 % cuando exceda los 100 dólares. Este tributo ha sido calificado en la ley como contribución especial –en lugar de ser considerado como un impuesto, que es su verdadera naturaleza- con el objeto de que la recaudación que se genera por este concepto no entre al Tesoro Nacional como ingreso ordinario, sino al Fondo Nacional de Desarrollo (FONDEN), a los fines antes expuestos.

5. *La ley habilitante como motor constituyente*

En el discurso pronunciado por el teniente coronel (r) Hugo Chávez al tomar posesión de su cargo de Presidente de la República para el período 2007-2012, se refirió a los cinco motores constituyentes para implantar la revolución socialista en Venezuela. El primero de ellos era una solicitud a la Asamblea Nacional de una ley habilitante, que le permitiera dictar decretos leyes, a lo cual el órgano legislativo respondió solícitamente. En efecto, 20 días después la Ley Habilitante había sido sancionada y se habían otorgado al Presidente once ámbitos de legislación (con incorporación de algunos que no habían sido pedidos), redactados en la forma más amplia posible, para permitirle dictar decretos leyes, incluso de carácter orgánico, sobre cualquier aspecto que considerara conveniente, durante los próximos 18 meses, contados a partir de publicación.

Este plazo debía permitir al Presidente legislar antes y después de la reforma constitucional en proyecto, la cual se daba por aprobada dada la amplia mayoría que había votado en favor de la reelección de Chávez.

Bajo este supuesto, el Presidente comenzó a dictar decretos leyes sin preocuparse de que carecieran de sustentación en la Ley Fundamental vigente, toda vez que las nuevas normas de la Constitución les daría la base necesaria. Nos referiremos particularmente a dos de esos decretos leyes.

En primer lugar, el 21/2/2007 apareció publicado en la *Gaceta Oficial* el Decreto N° 5197, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Especial de Defensa Popular contra el Acaparamiento, la Especulación, el Boicot y cualquier otra conducta que afecte el Consumo de los Alimentos o Productos sometidos a Control de Precios, en el cual, entre otros aspectos, se declara que son servicios públicos esenciales las actividades de producción, fabricación, importación, acopio, transporte, distribución y comercialización de alimentos o productos sometidos a control de precios, y que ese servicio debe ser prestado en forma continua, regular, eficaz, eficiente, ininterrumpida, en atención a la satisfacción de las necesidades colectivas, y en caso de no hacerse así se dota al Ejecutivo de facultades para declarar el comiso, la confiscación y la ocupación de las empresas. De esta manera, actividades privadas que se realizan al amparo de la garantía de la libertad de industria y comercio, pasan a tener una naturaleza similar a la de los órganos del Estado, en violación también de la garantía de la propiedad privada.

En segundo lugar, mediante Decreto Ley N° 5.384, publicado en la *Gaceta Oficial* el 22/6/2007, el Presidente dictó la Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación, en la que se desconoce la autonomía de los Estados y de los Municipios. Unos días antes, el Presidente se había referido en su programa “Aló Presidente” N° 286 al texto que se dictaría y había expresado que “Se acabó la autonomía de los entes del Estado, centralización, sobre todo en la planificación, luego en la ejecución ustedes ejecutan, pero resulta que aquí heredamos un estado descuartizado. Planificación centralizada por categoría globales por sectores, por macrosectores.”

III. EL PROYECTO DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

A raíz de la reelección del coronel (r) Hugo Chávez como Presidente de la República para un nuevo período de seis años a partir de febrero de 2007, de inmediato anunció la utilización del procedimiento de la reforma constitucional para consagrar la posibilidad de su reelección indefinida y para impulsar la instauración de un régimen socialista en Venezuela. A estos fines, el 15 de agosto siguiente consignó ante la Asamblea Nacional su “*Anteproyecto para la Primera Reforma Constitucional*”, en el que propuso modificar 33 artículos de la Ley Fundamental, algunos de modo sustancial, a los que la Asamblea Nacional agregó por su cuenta reformas en 36 artículos más. En esa oportunidad, juristas de la oposición alegaron que, conforme al artículo 342 de la Constitución vigente, el procedimiento a aplicar era el de la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, toda vez que se introducían disposiciones que modificaban la estructura y principios fundamentales del texto constitucional. Entre los cambios incluidos en estos supuestos se señalaron: la declaratoria de Venezuela como Estado Socialista, lo que descartaría el pluralismo político consagrado en el artículo 2 de la Carta vigente; la eliminación de la garantía de la libertad de industria y comercio; la inclusión de normas que dejaban sin efecto la declaratoria de Venezuela como Estado federal descentralizado; la consagración de la reelección indefinida (en realidad reelegibilidad ilimitada), lo cual suprimiría el principio del gobierno alternativo previsto en el artículo 6, *eiusdem*; eliminación de la condición apolítica y no deliberante de la Fuerza Armada Nacional, a la cual se agregaría el calificativo de Bolivariana; formalización de la supresión de la autonomía del Banco Central de Venezuela, que ya existía en la práctica, entre otros aspectos.

Para no entrar a examinar en detalle las normas propuestas, nos limitaremos a señalar que el objetivo central del proyecto era el de concentrar el poder en la figura presidencial, quien podría ser reelecto sin límite de tiempo, para lo cual debían suprimirse las autonomías consagradas en el texto constitucional de 1999, incluyendo las que corresponden a las empresas privadas, amparadas por la libertad de industria y comercio. En efecto, de haberse aprobado el proyecto de reforma, no se habría transformado Venezuela en un país socialista, sino que se habría dado al Presidente un cúmulo de poderes para estatizar las empresas de particulares que pudieran oponerse al objetivo presidencial de permanecer en el poder indefinidamente, que es lo que realmente le interesa. A esos efectos, un conjunto de disposiciones fueron incluidas en el proyecto de reforma, las cuales se refieren a diversos aspectos de la vida nacional:

1. Se proclama el socialismo como la ideología oficial del Estado venezolano. Como se trata, presuntamente, de un socialismo particular, el del siglo XXI, este concepto debía ser acotado en las normas del proyecto y en tal sentido se proponen:

a) Disposiciones para ampliar el ámbito público de la economía, mediante nuevas reservas de áreas bajo el control del Estado, ampliación de poderes gubernamentales para efectuar expropiaciones, afectaciones, confiscaciones y comisos de empresas privadas.

b) Normas sobre las clases de propiedad: pública, social indirecta (que se ejerce a través del Estado), social directa (transferencias a comunas, comunidades o ciudades), colectiva, mixta y privada. Es este aspecto se observa que no hay verdaderas innovaciones, salvo en la terminología, porque la propiedad sigue siendo pública o privada, y que lo novedoso en estas normas son el incremento de restricciones a la propiedad privada.

c) Estímulo a empresas sin fines de lucro: empresas comunitarias, organizaciones financieras y microfinancieras comunales, organizaciones cooperativas, cajas de ahorro comunales, redes de productores libres asociados, unidades de producción socialista, etc.

d) Declaraciones de derechos sociales: creación, por ley, de un Fondo de estabilidad social para trabajadores y trabajadoras por cuenta propia y disminución de la jornada laboral, la cual no podría exceder de 6 horas diarias ni de 36 semanales, reformas éstas que el Ejecutivo ha podido decidir en ejercicio de las facultades de legislar que se le dieron por ley habilitante.

2. Se pretende centralizar más aún el poder, a través de diversos mecanismos:

a) Se propone una llamada nueva geometría del poder, conforme a la cual: Se mantiene la estructura general del Estado previstas en la Constitución de 1999, pero se le crean al lado, o por encima de los gobiernos regionales y locales, unas nuevas organizaciones: las Provincias Federales, los Territorios Federales, los Distritos funcionales, los Municipios federales, las ciudades federales, los órganos territoriales del Poder Popular: comunidades, comunas, federación de comunas, confederación de comunas, etc.

b) Se incluyen normas destinadas a: desvalorizar a los Estados (se les sustraen ámbitos territoriales; se les superponen autoridades dependientes del Presidente, como los Vicepresidentes Ejecutivos; se les disminuyen las competencias y los ingresos); a menoscabar los Municipios, que ya no constituirían la unidad política primaria de la organización nacional, y se les sustraen ámbitos territoriales, como los Municipios y las Ciudades federales, se disminuyen los ingresos municipales y las competencias, sobre todo en cuanto al urbanismo, la justicia de paz.

c) Se crean estructuras paralelas, como la institucionalización de las misiones y la legalización de fondos que se manejan al margen de las normas presupuestarias y que menoscaban el derecho de los Estados y Municipios a percibir el Situado constitucional.

3. Se pretende configurar un Estado personalista, mediante la consagración del aumento del período presidencial y la reelección sin límites temporales, el incremento de las competencias presidenciales, la consagración del Presidente como autoridad monetaria (asignación de competencias que antes correspondían al Banco Central), como autoridad militar (la condición de Comandante en Jefe de la Fuerza Armada pasa a ser un grado militar, y al componente militar se le suprime el carácter apartidista y no deliberante); como autoridad partidista (mediante la supresión de la incompatibilidad del ejercicio de funciones públicas y el cumplimiento de actividades partidistas, que de hecho se viene haciendo).

En general, en el proyecto de Constitución se configura el Estado con una cadena de mando, en la que todas las decisiones, en última instancia, corresponden al Presidente, quien como un ser bondadoso distribuye regalos, subsidios, becas, ayudas, cargos y privilegios, como si administrara su hacienda personal.

Sometido a referéndum este proyecto, el pueblo lo negó en la jornada del 2 de diciembre de 2007.

IV. LAS ACTUACIONES DEL GOBIERNO PARA IMPONER LA FALLIDA REFORMA CONSTITUCIONAL

En este aspecto nos referiremos a las actuaciones posteriores al referendo del 2 de diciembre de 2007, con énfasis en el paquete de 26 decretos leyes sancionados por el Presidente entre julio y agosto de 2008.

1. *Las actuaciones inmediatas post-referendo*

El Presidente ha insistido en su propósito de buscar la implantación de las reformas rechazadas por el pueblo y en tal sentido ha expresado que “por ahora no pudimos... Para mí esta no es una derrota. Es un por ahora”. Incluso se ha referido a la posibilidad de promover una reforma constitucional, bajo el procedimiento de la enmienda, sin tomar en cuenta que la Constitución vigente dispone que “La iniciativa de Reforma Constitucional que no sea aprobada, no podrá presentarse de nuevo en un mismo período constitucional a la Asamblea Nacional” (art. 345).

En todo caso, el Presidente ha optado, por ahora, por resucitar algunas de las medidas rechazadas en el referendo popular, mediante actos administrativos y decretos leyes, entre los que podemos citar:

a) Por Resolución Conjunta de los Ministerios del Poder Popular para la Defensa y la Infraestructura, N° 5273, del 15/1/2008, se hizo efectivo el anuncio que había hecho el Presidente el 13 del mismo mes en su programa “Aló Presidente” N° 300, de eliminar los peajes de las vías de comunicación terrestres, sin tomar en cuenta que, conforme a la Constitución, es de la competencia exclusiva de los Estados: “la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales...” (art. 164, numeral 10).

b) En un acto realizado en el Paseo los Próceres, de la ciudad de Caracas, el 13/2/2008, el Ministro del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia asumió, en ejecución del Decreto del Presidente de la República N° 5.814, del 14 de enero anterior, la dirección, administración y funcionamiento de la Policía Metropolitana, que hasta ese momento había estado a cargo de la Alcaldía Metropolitana de Caracas, tal como lo había anunciado el Jefe

del Gobierno en el Programa Aló Presidente N° 303. Para realizar este acto no importó que, según la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, dictada por la Asamblea Nacional Constituyente a comienzos del año 2000, compete a este organismo los “Servicios de policía de orden público en el ámbito metropolitano, así como de policía administrativa con fines de vigilancia y fiscalización en las materias de su competencia” (art. 19, numeral 8).

c) En la *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 5.880, apareció publicado el Decreto N° 5.895, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional, que había sido sancionada por el Ejecutivo Nacional el 26 de febrero de ese mismo año. En ese instrumento, que el Tribunal Supremo de Justicia declaró constitucional, se someten los servicios de policía que prestan los Estados y los Municipios, por expresa autorización de la Constitución, a la jerarquía del órgano rector nacional, el cual puede intervenirlos cuando lo decida el Ejecutivo Nacional. La policía nacional, además, asume competencias sobre las materias de orden público, tránsito, aeroportuaria, migración, drogas, antisequestro y grupos armados irregulares, que siempre habían correspondido a la Guardia Nacional, lo cual se inserta en la previsión contenida en el Proyecto de Reforma Constitucional – rechazado en el referendo del 2 de diciembre de 2007- de eliminar dicho componente militar.

d) El 15/4/2008, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, ante un recurso de interpretación interpuesto por el Ministerio Público, sentenció que “si la legislación base otorga las competencias a un determinado órgano o ente público para la intervención y asunción de competencias, corresponde a dicho órgano el ejercicio de dicha potestad, pero cuando la legislación no faculta a los órganos de policía correspondientes, para incidir en ese grado en la prestación de un servicio público, corresponde al Ejecutivo Nacional por órgano del Presidente de la República en Consejo de Ministros, decretar la intervención para asumir la prestación de servicios y bienes de las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial, en aquellos casos que a pesar de haber sido transferidas esas competencias, la prestación del servicio o bien por parte de los Estados es deficiente o inexistente, sobre la base de los artículos 236 y 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”. En dicha sentencia el supremo órgano judicial agregó que “la presente interpretación vinculante genera una necesaria revisión y modificación de gran alcance y magnitud del sistema legal vigente. De ello resulta pues, que la Sala exhorte a la revisión general de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, Ley General de Puertos y la Ley de Aeronáutica Civil, sin perjuicio de la necesaria consideración de otros textos legales para adecuar su contenido a la vigente interpretación”.

Dos días después, la plenaria de la Asamblea Nacional aprobó, en primera discusión, en una sesión ordinaria de 90 minutos, la reforma parcial de tres leyes: la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público, la Ley General de Puertos y la Ley de Aeronáutica Civil (estas dos últimas sin los informes respectivos). En los tres casos, la fundamentación fue la sentencia de la Sala Constitucional antes citada y el objetivo el permitir al Presidente de la República revertir las competencias transferidas a los Estados en el proceso de descentralización, haciendo caso omiso a las disposiciones constitucionales que regulan las materias respectivas. No obstante, las reacciones que ocasionaron estas reformas en amplios sectores de la población obligó a la Asamblea Nacional, por instrucciones del Presidente de la República, a posponer la discusión iniciada hasta que pasen las elecciones regionales y locales previstas para el mes de noviembre venidero.

e) Por similares consideraciones, ante la alarma nacional y la lluvia de críticas que había suscitado el Decreto Ley sobre Inteligencia y Contrainteligencia promulgado el 28/5/2008, el

Presidente lo derogó doce días después, al darse cuenta –expresó– que en ese texto se incluían disposiciones que lesionaban derechos constitucionales, además de que se creaba la obligación de los ciudadanos de denunciarse unos a otros.

f) El rechazo al proyecto de reforma constitucional para conformar una “nueva geometría del poder” y un “poder popular”, no ha desestimado al Presidente en su propósito de instaurar, por otras vías, los lineamientos de su propuesta. En tal sentido, el mandatario nacional anunció el 12/1/2008 que, con base en “una vieja ley y en vista de que no se aprobó el referendo para la reforma constitucional,...se revisará la regionalización del país, con lo cual se recrearán regiones de desarrollo”. “No sólo administrativas –agregó–, sino geopolíticas. Yo no podré llamarlos Vicepresidentes ni llamarlas provincias, pero sea cuál sea el nombre, van a ser muy importantes”. Pero además, el Presidente anunció el 16/3/2008 el lanzamiento “de la próxima misión revolucionaria, cuyo nombre será Misión 13 de Abril, la cual fortalecerá el poder popular para la creación de las comunas socialistas”, sin tomar en cuenta el rechazo popular a sus iniciativas en tal sentido.

g) La negación que hicieron los electores al proyecto de suprimir la garantía de la libertad económica no ha sido óbice para que el gobierno continuara su política de ocupaciones, confiscaciones y expropiaciones de establecimientos industriales y comerciales, amparado ahora en un Decreto Ley inconstitucional como la denominada “Ley Especial de Defensa Popular contra el Acaparamiento, la Especulación, el Boicot y Cualquier Otra Conducta que Afecte el Consumo de Alimentos o Productos Declarados de Primera Necesidad o Sometidos a Control de Precios”, y asimismo ha promovido, prohijado y protegido las invasiones de inmuebles privados, e incluso públicos (como la ocurrida en la Estación Experimental San Nicolás, de la Universidad Central de Venezuela), por parte de grupos violentos amparados por el gobierno, cuando no las ha efectuado el gobierno mismo.

h) En el seno del gobierno se discute un proyecto de Decreto Ley de Salud, que tiene como objetivo centralizar en el ministerio del ramo todos los servicios públicos de salud, en forma similar a como lo hacía la fracasada Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud, de 1987, que nunca llegó a aplicarse porque el país se pronunció mayoritariamente por una organización descentralizada de los servicios de atención médica. Este criterio nacional fue consagrado en el artículo 84 de la Constitución de 1999, en el que se manda que el sistema público de salud debe ser descentralizado, pero las disposiciones de la Ley Fundamental del país no tienen carácter vinculante para el régimen, quien la viola reiterada e impunemente. Estaba previsto que ese decreto ley fuera promulgado a fines de mayo de 2008, pero la reacción negativa que ha suscitado la centralización de la salud ha ocasionado que la sanción del proyecto se posponga hasta después de las elecciones regionales y locales.

i) Luego del rechazo del cuerpo electoral al proyecto de reforma constitucional, en el que se consagraba, entre otros aspectos, la declaración de que Venezuela es un Estado socialista, el Presidente de la República ha perseverado en esta idea, sin tomar en cuenta los efectos que tiene la derrota de su propuesta. Esas actitudes del Presidente se manifiestan de diversas formas:

En primer lugar, en su insistencia de mantener el Proyecto Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista -PPS- 2007- 2013, que había presentado el 30/9/2007 en su programa dominical N° 296, antes de realizarse el referendo sobre el proyecto de reforma constitucional. En igual forma se conserva la vigencia del Decreto N° 5.545, del 28/8/2007, por el cual se crea la Comisión Presidencial para la Formación Ideológica y Política y la Transformación de la Economía Capitalista en un modelo de Economía Socialista, “la cual tendrá por finalidad el estudio, formulación, coordinación, seguimiento y evaluación del Plan Extraordinario

‘Misión Che Guevara’, con el objeto de incorporar a los miembros de la comunidad organizada en el proceso de transformación económica y social del Estado, incorporando con otros programas sociales” (*sic*).

En segundo lugar, el 27/5/2008 aparecieron publicadas en la Gaceta Oficial N° 38.939 veintidós (22) decretos, referidos cada uno a una institución cultural financiada por el Estado, en los que se modifica el objeto de cada fundación, principalmente para incluir la mención de que ellas están orientadas a “la construcción de una sociedad socialista, en aplicación del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, así como de los lineamientos, políticas y planes emanados de la Comisión Central de Planificación”, todo ello en violación de la voluntad popular expresada en el referendo del 2 de diciembre de 2007. Esas instituciones son: Misión Cultura, Biblioteca Ayacucho, Casa Nacional de las Letras Andrés Bello, Centro de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos, Editorial El Perro y la Rana, Imprenta del Ministerio de la Cultura, Librerías del Sur, Distribuidora Venezolana del Libro, Centro Nacional de la Fotografía de Venezuela, Museos Nacionales, Red de Arte, Casa del Artista, Centro Nacional del Disco, Compañía Nacional de Danza, Orquesta Filarmónica Nacional, Fundación Vicente Emilio Sojo, Teatro Teresa Carreño, Cinemateca Nacional, Distribuidora Nacional del Cine Amazonia Films, La Villa del Cine, Centro Nacional de la Historia y el Centro de la Diversidad Cultural.

En tercer lugar, luego de la derrota del proyecto de reforma constitucional, el gobierno intensificó sus esfuerzos por imponer una reforma del curriculum del sistema educativo, con el objetivo de imbuir a los estudiantes de las ideas marxistas y de formar un “hombre nuevo”, capacitado para actuar en concordancia con la ideología socialista. Con la reforma curricular se pretende reescribir la historia para, entre otros aspectos, destacar el papel de las fuerzas armadas, soslayar períodos históricos (como el de la “República Civil” que se inicia el 23 de enero de 1958) y ensalzar la figura del Presidente Chávez. Este proyecto suscitó una enconada oposición de padres y representantes, de maestros, de gremios docentes, y de un sector mayoritario de la población. De modo desafiante, el Presidente llegó a proponer a comienzos de abril de 2008 un referendo para decidir entre el proyecto del gobierno y uno que elaborara la oposición, pero las encuestas indicaron al régimen la poca popularidad de su propuesta, por lo que el Presidente declaró, unos días después, que la discusión sería pospuesta para el año próximo, luego de las elecciones regionales y municipales.

2. *El Paquete de los 26 decretos leyes*

Cuando las familias venezolanas se disponían a tomar sus vacaciones anuales, tranquilizadas por las reiteradas manifestaciones del Presidente de suspender la adopción de medidas controversiales hasta después de las elecciones regionales y locales de noviembre próximo, en la *Gaceta Oficial* ordinaria del 31 de julio del corriente año, ya para concluir el día, apareció anunciada la promulgación de un “paquete” de 26 decretos leyes, varias de ellos con el rango de orgánicos, los cuales fueron conocidas en los días siguientes, cuando fueron publicados en gacetas extraordinarias. En la medida en que se fueron revelando los textos correspondientes, se evidenció que se establecían regulaciones de fuerte impacto sobre la sociedad venezolana, en diversos aspectos que luego examinaremos. Nos referiremos al contenido de esos decretos leyes, particularmente en cuanto toca a la centralización del Estado, pero antes debemos observar que, desde la Universidad, se hicieron cuestionamientos sobre la juridicidad del paquete en su conjunto.

A. *Inconstitucionalidad de los decretos leyes*

En la primera semana del mes de agosto de 2008, un grupo importante de académicos formuló las siguientes objeciones globales al paquete de decretos leyes.

En primer lugar, los 26 decretos leyes son inexistentes por haber sido publicados fuera del lapso fijado en la ley habilitante. En efecto, la publicación de las normas se hizo en la *Gaceta Oficial* en los primeros días del mes de agosto, pero la habilitación concedida al Presidente vencía el 31 de julio a medianoche. Por ello, la simple mención al nombre de los decretos leyes en la *Gaceta* del 31/7/2008, que serían después dados a conocer en una gaceta extraordinaria, no cumple el requisito de la publicación, indispensable para que una ley entre en vigencia, y ésta se produjo cuando el Presidente carecía de poderes de legislar.

En segundo lugar, a diez (10) de los decretos leyes se les da el rango de leyes orgánicas, pero sólo la Asamblea Nacional puede dictar leyes orgánicas. En efecto, el artículo 203 de la Constitución regula un procedimiento especial para sancionar una ley orgánica: se requiere que el proyecto sea admitido por una mayoría calificada de integrantes de la Asamblea Nacional, lo cual no puede ser cumplido por el Presidente, y se reserva a las leyes orgánicas las materias fundamentales como la regulación de derechos constitucionales de las personas, precisamente con la finalidad de proteger a los ciudadanos de los abusos del Poder Ejecutivo.

En tercer lugar, se violó el principio de participación del pueblo en la formación de las leyes, consagrado en el artículo 211 de la Constitución, y desarrollado en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Administración Pública. Conforme a estas disposiciones, el Presidente de la República tenía la obligación, que también incumbe a la Asamblea Nacional cuando legisla, de consultar los proyectos de leyes o decretos leyes con la sociedad civil, y de no hacerse las normas así dictadas serían nulas, de nulidad absoluta (art. 137 de la misma ley), lo cual ocurrió en el presente caso.

B. *El carácter centralizante de los decretos leyes*

Los decretos leyes se orientan, en general, a imponer algunos de los objetivos que se había propuesto el Presidente con el fracasado proyecto de reforma constitucional. Si se examinan con detalle los decretos leyes, en casi todos ellos se observa un propósito común: la concentración del poder en el Ejecutivo, esto es, en manos del Presidente, a través de la introducción de normas que tienen por finalidad:

i) El debilitamiento de las empresas privadas

En primer lugar, las empresas de los particulares pasan a ser instrumentos del interés general (es decir del gobierno) y están sujetas a nuevos y más amplios controles que son ejercidos discrecionalmente por el Ejecutivo, para lo cual en la mayoría de los decretos se introducen disposiciones en las que se declaran bienes y actividades de los particulares como de utilidad pública o de interés público, social o nacional, o como servicios esenciales, lo que permite someterlos a rígidos sistemas de autorización o de supervisión, y que facultan al gobierno, en determinados supuestos, para proceder a decomisar los bienes, confiscarlos, ocuparlos o expropiarlos, según el caso, en forma expedita. En tal sentido tenemos, por ejemplo, lo dispuesto en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, en el que se declara de utilidad pública e interés social: todos los bienes necesarios para desarrollar las actividades de producción, fabricación, importación, acopio, transporte, distribución y comercialización de alimentos, bienes y servicios declarados de primera necesidad, lo que permite decretar la expropiación de bienes de particulares sin cumplir el requisito de la declaratoria de utilidad pública e interés social que debe hacer previamente la Asamblea Nacional.

Además las actividades mencionadas se consideran como servicios que deben ser prestados en forma continua, regular, eficaz, eficiente, interrumpida, en atención a las necesidades colectivas, como si fueran servicios estatales. Si se incumplen las condiciones de presta-

ción, el órgano competente podrá tomar las medidas necesarias para garantizar la efectiva prestación del servicio, llegando incluso hasta la ocupación o la confiscación, lo que deja sin efecto la garantía de la libertad de industria y comercio. De forma similar se introducen normas de similar naturaleza en decretos leyes como los que contienen: la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, la Ley del Transporte Ferroviario Nacional, la Ley de Salud Agrícola Integral y la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda.

En segundo lugar, para las actividades de vigilancia e intervención sobre las actividades y los bienes de los particulares, el gobierno cuenta con la colaboración de organismos semi-públicos y semiprivados, pero en todo caso partidizados, como son los consejos comunales, cuyos integrantes pueden ser menores de edad y que por lo tanto no responden de los daños que pueden causar a las actividades o a los bienes de los particulares. En la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública se contempla que los consejos comunales y demás formas de organización comunitaria son entes que coadyuvan a la Administración Pública en el cumplimiento del principio de eficiencia en la utilización de recursos públicos (lo que les permite, entre otros aspectos, velar por el pago de las obligaciones tributarias de los particulares), y con esa orientación encontramos provisiones en decretos leyes como la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular, la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos, la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los bienes y servicios, la Ley de Canalización y Mantenimiento de las Vías de Navegación, la Ley del Transporte Ferroviario Nacional, la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria y la Ley de Crédito para el Sector Agrario.

- ii) Se crea la ilusión de participación y se introducen modos de intercambio superados por el progreso

En primer lugar, se fortalecen las actividades de los consejos comunales, que se presentan como mecanismos de participación popular, pero que en realidad son dependencias de la Presidencia de la República, sujetas a actuar como “factores bolivarianos”, es decir, encargados de enaltecer la figura del jefe del Estado, a los fines de lograr su permanencia en el poder sin límite de tiempo. A través de estos organismos, y de otros de similar textura, se producen transferencias de recursos públicos con fines clientelares, sin obligación de rendir cuenta. En forma contradictoria con la vigencia del principio de la participación, en la Ley Orgánica de Turismo se incluyen declaraciones en favor de la actuación popular en la actividad de turismo, pero se suprime el Consejo Nacional de Turismo, del que formaban parte los prestadores de servicios turísticos del sector privado.

También en el ámbito económico, en el decreto Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular y, en menor medida en el decreto Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y demás Unidades de Producción Social, se introducen normas que contemplan nuevas formas de empresas y unidades económicas de propiedad social y de organización comunitaria, tales como: empresas de propiedad social directa o comunal, empresas de propiedad social indirecta, empresas de producción social, empresas de Auto-gestión. Asimismo, prevé un Sistema Alternativo de Intercambio Solidario con figuras como el trueque comunitario directo e indirecto y la moneda comunal. Figuras de este tipo fueron rechazadas en la consulta referendaria del 2-D, porque los sectores populares ya vieron el fracaso de programas presidenciales como los gallineros verticales o los cultivos organopónicos en áreas urbanas. Las empresas comunitarias y autogestionarias son mecanismos que permiten evadir la legislación laboral, y el trueque y la moneda comunal constituyen un regreso a prácticas superadas por el progreso de los pueblos, como era la utilización de fichas para el pago de obligaciones laborales.

Sobre la ilusión de participación, debemos señalar la innovación que contiene el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, de suprimir la consulta obligatoria en el proceso de elaboración de normas por el Ejecutivo Nacional, lo que incluye los decretos leyes, prevista anteriormente en el artículo 136 de esa misma Ley, sin tomar en cuenta que la participación de la sociedad está consagrada en la Constitución.

- iii) Se aprueban nuevas normas de rango legal y se reforman leyes para incrementar los poderes presidenciales para manejar recursos públicos

Es el caso del decreto Ley de Creación del Fondo Social, para la Captación y Disposición de los Recursos Excedentarios de los Entes de la Administración Pública Nacional, en el que se dispone que la transferencia de fondos excedentarios al Fondo se realizará a solicitud de la Comisión Central de Planificación una vez obtenida la necesaria aprobación del Presidente de la República, quien decide también sobre la utilización de los recursos. Por otra parte, en la Ley del Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (Bandes) se amplía el ámbito de actuación de este Instituto, el cual realiza operaciones de inversión en el país y en el extranjero, conforme a las determinaciones del Presidente. Asimismo, se modifica un artículo de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, para liberar a los institutos autónomos y los institutos públicos cuyo objeto principal sea la actividad financiera, así como las sociedades mercantiles del Estado, del requisito de ley especial autorizatoria para realizar operaciones de crédito público; y en su lugar, esa autorización será concedida por el Presidente en Consejo de Ministros.

- iv) Se potencia el centralismo con reformas al régimen jurídico de la Administración Pública

Con los decretos leyes se retoma el objetivo de la reforma constitucional de someter a los Estados y Municipios a la potestad jerárquica del Presidente, de disminuirles los recursos y de desconocer sus competencias, al mismo tiempo que se amplían las potestades del Ejecutivo Nacional y se suprimen normas que consagran las exigencias de responsabilidades o que imponen deberes a los titulares del poder central.

En primer lugar, en la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública, se amplía el ámbito de vigencia de sus disposiciones, para hacerlas obligatorias para los Estados, Distritos Metropolitanos y Municipios; se fortalecen y amplían las competencias de la Comisión Central de Planificación; se dispone que los consejos comunales son entes públicos que pueden asumir la prestación de servicios públicos que por la Constitución y las leyes son de carácter municipal. Y se le da rango legal a las Misiones, cuya existencia y naturaleza se había pretendido regular en la rechazada reforma constitucional. Pero tal vez la innovación más significativa en este decreto ley es la introducción de la figura de las Autoridades Regionales, con el siguiente texto: “La Presidenta o Presidente de la República podrá designar autoridades regionales, las cuales tendrán por función la planificación, ejecución, seguimiento y control de las políticas, planes y proyectos de ordenación y desarrollo del territorio aprobados conforme a la planificación centralizada, así como, las demás atribuciones que le sean fijadas de conformidad con la ley, asignándoles los recursos necesarios para el eficaz cumplimiento de su objeto” (art. 70). Aunque en esta norma no se consagra expresamente la potestad jerárquica de las autoridades regionales sobre los Estados y Municipios de su jurisdicción, se observa que la mención a la planificación centralizada (“Se acabó la autonomía de los entes del Estado”, había dicho el Presidente cuando creó dicha Comisión) y a la ordenación del territorio, a cuyo proyecto nos referiremos luego, hace evidente la pretensión del caudillo de revivir la figura de las Provincias Federales, a cargo de un funcionario designado por el Presidente, que había sido derrotada en el referéndum del 2-D. Por cierto que es tanta la aversión de Chávez hacia todo tipo de autonomía, que en esta ley se modifica la denominación de los institutos autónomos por la de institutos públicos.

En segundo lugar, con el decreto Ley de Simplificación de Trámites Administrativos se somete directamente a los Estados y Municipios a las disposiciones de esta ley nacional y se suprime el carácter supletorio que se le asignaba en la versión anterior. Por otra parte, se incorpora a los consejos comunales, así como a otras formas de organización popular, en el diseño, supervisión y control de los planes de simplificación de trámites administrativos, lo cual les da facultades de supervisión sobre los Estados y Municipios.

En tercer lugar, en el decreto Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat se dispone que la elaboración de los planes y programas por parte de los Estados, Municipios, parroquias y comunidades, se sujetará a los lineamientos del ministerio del ramo, con lo que se pretende desconocer competencias constitucionalmente asignadas a entidades del federalismo descentralizado y a los órganos del Poder Público Municipal, y someterlos a los dictados de un ministerio.

En cuarto lugar, se continúa con la política presidencial de desconocer competencias estatales y municipales. En la mayor parte de los decretos leyes se ignora la existencia de los Estados, de los Municipios y de las Parroquias, y en cambio se reconocen como interlocutores válidos en el proceso de transferencia de competencias y de recursos, así como en la asignación de facultades que competen a los entes locales, a los consejos comunales y a otras figuras partidizadas dependientes del primer mandatario.

v) Se lesiona el principio de responsabilidad de los funcionarios públicos

En la Ley Orgánica de la Administración Pública, de 2001, se había incluido, entre las normas sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos, una disposición que preveía la actuación del Ministerio Público y de la Defensoría del Pueblo en el ejercicio de las acciones en favor de los particulares cuyos derechos humanos hubieran sido violados o menoscabados por un acto u orden de un funcionario público o funcionaria pública, para hacer efectiva la responsabilidad civil, laboral, militar, penal, administrativa o disciplinaria en que hubiere incurrido dicho funcionario o funcionaria, sin perjuicio del derecho de los agraviados de acceder a la justicia (art. 10). Pues bien, esta disposición se suprime en el decreto que reforma dicha ley, con lo cual se desmejora el régimen de responsabilidades por la violación de derechos humanos.

vi) La Fuerza Armada Nacional se define como una institución al servicio de los designios del Presidente

En la Constitución vigente se pauta que “La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con esta Constitución y con la ley. En el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna” (art. 328). Sin hacer caso de esta norma el Presidente ha obligado a la Fuerza Armada a actuar, de hecho, como una fuerza pretoriana a su servicio personal y a proclamar consignas en favor del socialismo. El Presidente trató de dotar de base constitucional a su comportamiento ilícito y propuso en su proyecto de reforma de la Constitución, de un lado, la supresión de la norma antes transcrita, para ser sustituida por una en sentido contrario, y del otro, el agregado del calificativo Bolivariano para la Fuerza Armada Nacional y para sus componentes, pero el pueblo negó estas modificaciones.

Ahora, en el decreto Ley Orgánica de la Fuerza Armada Bolivariana, se adjetiva el nombre de la Institución, lo que debe entenderse como la pretensión de legalizar la utiliza-

ción de los componentes militares como instrumentos partidistas, al servicio de los intereses personalistas del Presidente, en contravención al ordenamiento constitucional vigente, y además:

En primer lugar, se crea la Milicia Nacional Bolivariana, dependiente directamente del Presidente de la República en los aspectos operacionales. Sus funciones son, entre otras, entrenar, preparar y organizar al pueblo para la defensa integral, con el fin de complementar el nivel de apresto operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, contribuir al mantenimiento del orden interno, seguridad defensa y desarrollo integral y coadyuvar a la independencia, soberanía e integridad del espacio geográfico de la nación. Es de observar en el proyecto de reforma constitucional negado el 2-D, se proponía sustituir la Reserva Militar por la Milicia Popular Bolivariana, de modo que la norma que comentamos es una reedición de aquella.

En segundo lugar, el Presidente de la República tiene el **grado militar** de comandante en jefe –con el porte de las insignias correspondientes, especialmente diseñadas al efecto–, es la máxima autoridad jerárquica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, ejerce la línea de mando operacional en forma directa o a través de un militar en servicio activo y dirige directamente el Comando Estratégico Operacional. Esta asignación tan reiterada de funciones militares del Presidente contradice la tradición nacional, según la cual el título de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales que se asigna al Jefe del Estado no había significado mando militar efectivo, ni lo autorizaba a portar insignias militares, sino que era – como ocurre en todos los países democráticos del mundo– el símbolo del sometimiento de la fuerza militar al poder civil.

En el decreto ley que examinamos se dispone, además, que el “El carácter que se adquiere con un grado o jerarquía es permanente y sólo se perderá por sentencia condenatoria definitivamente firme que conlleve pena accesoria de degradación o expulsión de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, dictada por los Tribunales Penales Militares”. De esta manera se prevé que el actual Presidente de la República conservará su grado militar aún cuando sea separado del cargo de Jefe del Estado, y además tendrá una jerarquía superior a los de otros Presidentes que lo sucedan, por ser más antiguo en el grado de Comandante en Jefe. De este modo, Chávez pretende prolongar su mandato en forma vitalicia.

En tercer lugar, el Presidente de la República podrá crear Regiones Estratégicas de Defensa, y ello sería inobjetable si no fuera por el temor que existe de que los comandantes de ellas pretendan asumir funciones jerárquicas sobre Gobernadores de Estado y Alcaldes.

V. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO COMO INSTRUMENTO PARA LA CENTRALIZACIÓN

La prensa del 1º de octubre de este año reseña la aprobación por la Asamblea Nacional, en primera discusión, del proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio, el cual constituye uno de los intentos más groseros de reeditar proposiciones del Presidente rechazadas por el pueblo. En la Exposición del Motivos del proyecto se expresa que éste se formula “con el contenido político y la estructura requerida para conducir la política pública hacia la construcción de espacio geográfico socialista”, sin importar que esta definición ideológica haya sido rechazada en el referendo del 2-D.

Conforme a este proyecto, los Planes de Ordenación del Territorio, en sus diversos ámbitos y sectores, son vinculantes para los particulares y para los entes públicos con la misma fuerza de la ley. Como el Plan Nacional de Ordenación Territorial lo elabora una Comisión Nacional integrada exclusivamente por funcionarios nacionales, y lo aprueba el

Presidente de la República, es éste quien en definitiva dicta actos de rango legal en esta materia.

En el proyecto se le da al Presidente la competencia para crear regiones funcionales y para designar y remover libremente las Autoridades Regionales y se establece claramente que “Las Administraciones Públicas Estadales y Municipales, y sus entes descentralizados funcionalmente estarán sometidos a las directrices impartidas por las Autoridades Regionales para el logro de su objeto, debiendo colaborar activamente en la ejecución de los planes, proyectos y acciones calificadas como de importancia regional o nacional, en orden a la consecución de los fines del Estado”. Las atribuciones de Autoridades regionales aparecen definidas en 14 ordinales del artículo 20 del proyecto, pero en el último de ellos se incluye: “Cumplir con las demás atribuciones y competencias que le sean asignadas por la Presidenta o el Presidente de la República, en el marco de lo establecido en la presente Ley, así como por el decreto de delimitación de la región”.

Estas disposiciones desconocen frontalmente la existencia de un régimen federal en Venezuela y la distribución de competencias exclusivas en cada uno de los niveles del público, y crea una subordinación jerárquica de los Estados y Municipios a funcionarios del Ejecutivo Nacional que está muy lejos del orden constitucional vigente.

En definitiva, de lo que se persigue con este proyecto es reeditar figura de las Provincias Federales previstas en el proyecto de reforma constitucional, como una manera de acabar con el “federalismo descentralizado” que se proclama en la Constitución. Pero además, se busca incrementar las potestades presidenciales, mediante la atribución de facultades de legislar al primer mandatario. En este sentido, además de asignarle la aprobación de planes vinculantes, se le da al Presidente la potestad para completar normas penales, en los casos de delitos en blanco –en infracción al principio constitucional de la legalidad penal-, al disponerse que “Cuando los tipos penales requieran de una disposición complementaria para la exacta determinación de la conducta punible o su resultado, esta deberá constar en una ley o en un decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros”.

VI. APRECIACIÓN GENERAL SOBRE LA EVOLUCIÓN RECIENTE DEL ESTADO VENEZOLANO

El proceso de descentralización que se realizó en Venezuela en la última década del siglo XX, a pesar de no haber completado sus metas, visto a la distancia, luce como una isla en medio de la corriente centralista que ha dominado el país a lo largo de su historia republicana. Durante la concepción y ejecución de ese proceso, las fuerzas centralistas no se manifestaron abiertamente, pero encontraron en el teniente coronel (r) Hugo Chávez la persona capaz de liderizar un movimiento exitoso para restablecer la concentración del poder. Pero incurrieron en error quienes pensaron que las cosas volverían al estado que tenían antes del inicio de la descentralización, pues el régimen imperante ha instaurado una forma inédita de centralismo, nunca antes ensayada en el país, cuyos rasgos fundamentales son los siguientes:

1. *Un orden monocéntrico que rechaza, por tanto, todo tipo de autonomía*

Las modificaciones legales, las decisiones administrativas y las vías de hecho que se han producido desde el comienzo del régimen se han orientado coherentemente hacia la concentración del poder en la cúspide del Ejecutivo Nacional. A estos fines, se han desconocido normas constitucionales y legales que garantizan la autonomía de los Estados, de los Municipios, del Banco Central de Venezuela, de las Universidades, de las empresas privadas, de las familias, de las personas. Con respecto a las familias, se ha violentado el derecho de decidir sobre los pagos que deben hacerse a los colegios privados, y con relación a las perso-

nas, los funcionarios públicos se ven obligados a ocultar sus preferencias políticas cuando no son favorables al gobierno e incluso, a menudo, a participar en actos partidistas del régimen, para evitar ser despedidos. De igual manera, los que contratan con el gobierno o reciben cualquier tipo de subsidio, ayuda, beca o asistencia social deben mostrar simpatía por el gobierno, o fingir que la tienen, y los ciudadanos particulares deben autolimitarse para no expresar públicamente sus ideas disidentes frente al régimen.

Las autonomías de los poderes públicos nacionales distintos al Ejecutivo son ficticias. La Asamblea Nacional ha renunciado a su función de legislar y a controlar al gobierno y se limita a otorgar facultades legislativas al Presidente o a dictar las leyes que éste le sugiere. Hoy es impensable que el Tribunal Supremo de Justicia, en cualquiera de sus Salas, dicte una sentencia con incidencia política que en alguna forma resulte lesiva al interés del gobierno. La Contraloría General de la República no investiga los casos en que aparecen comprometidos funcionarios del régimen, como sí lo hace con respecto a mandatarios de la administración anterior o a personas que ejercen funciones públicas en oposición al gobierno central, y recientemente ha actuado como instrumento para impedir la participación de candidatos de la oposición con opción de triunfo electoral, mediante la figura de las inhabilitaciones. El Poder Electoral sólo proclama resultados electorales que desfavorezcan al gobierno cuando no le queda más remedio, pues su función es la de cohonestar el ventajismo gubernamental. El Defensor del Pueblo y el Fiscal General de la República no son más que fichas al servicio del Presidente.

Ante este panorama, es evidente que no existía, en el momento en que se elaboró la Constitución que nos rige, la menor disposición del gobierno de dar cumplimiento a las proclamas sobre la federación descentralizada, la autonomía de los Estados, de los Municipios y de otros órganos del sector público, ni sobre las garantías a la libertad económica y a la libertad de expresión, como tampoco a la imparcialidad de los funcionarios públicos frente a la controversia política ni a la condición no deliberante de la Fuerza Armada Nacional. Por ello, es obvio que son las normas del fallido proyecto de reforma constitucional los que revelan realmente la ideología del régimen, y que las Constitución de 1999 no fue sino una bandera que se tomó para lograr réditos políticos, sin disposición de hacerla cumplir.

2. *Un régimen personalista*

La centralización del poder producto de las decisiones que hemos examinado no tiene como propósito hacer converger las competencias y facultades en unas instituciones determinadas del nivel central, sino en una persona identificada con nombre y apellido: el actual titular de la jefatura del Estado. De modo que la Constitución, pero sobre todo las modificaciones que se le han introducido en forma ilícita, así como el ordenamiento jurídico en su conjunto, no han sido elaborados para regir hacia el futuro sin consideración a la persona que ejerce la jefatura del Estado. No, la estructura del Estado se ha venido conformando, cada vez más, en función de un ciudadano determinado y no de unas instituciones que, por definición, son independientes de las personas físicas que actúan por ella en un momento dado. Es difícil imaginarse que las potestades que se han atribuido al actual Presidente, puedan ser ejercidas pacíficamente por otra persona, por ejemplo, que un civil pueda decidir libremente sobre los ascensos militares u ostentar el grado militar de Comandante en Jefe, con su correspondiente uniforme, sin que se cree una crisis en el sistema.

Esta evolución se explica porque el Presidente ejerce un liderazgo que ha permitido que personas desconocidas o carentes de credenciales políticas o de otra índole lleguen a las altas posiciones del Estado, sobre todo a los cargos de diputados a la Asamblea Nacional (sistema del portaviones), y esas personas tienen el máximo interés en mantenerse en el ejercicio de

funciones que les permiten disfrutar de un nivel político, social y económico que de otra manera no tendrían posibilidades de alcanzar. En esas condiciones, no hay posibilidad de que le nieguen al Presidente sus peticiones de incremento de poderes, lo que pone en evidencia las razones que tienen los partidarios del régimen para apoyar la reelección indefinida del Jefe del Estado. En efecto, un cambio de persona en el ejercicio de la Presidencia haría que todo el tinglado jurídico construido en torno al actual titular se derrumbe, lo que nos indica que el régimen no está dispuesto a aceptar buenamente el resultado del referendo del 2 de diciembre pasado, en cuanto impide hacia el futuro la reelección presidencial.

3. *Una administración populista*

Se llama ahora populismo a lo que antes se denominaba demagogia, es decir, una corrupción de la democracia conforme a la cual el poder se sostiene con base en dádivas que otorga el mandatario, sobre todo a los grupos y personas de menores recursos, quienes no caen en cuenta que bajo este sistema clientelar se impide el progreso social, el desarrollo de la economía y la superación personal. La alta cotización que han alcanzado los hidrocarburos en el mercado mundial ha permitido al gobierno disponer de elevadas sumas de dinero para esos fines y ha facilitado su extensión a otros países.

La manera más eficiente de cambiar esta forma de ejercer el poder no es prendiendo velas para que baje el precio del petróleo, sino ayudando a los beneficiarios del sistema a entender que, en estos años de abundancia, no han logrado mejorar su nivel de vida, sino que por el contrario, se ven asediados por la inseguridad personal, por la dificultad para encontrar empleo estable y productivo, por la carencia de un sistema de seguridad social, por la ausencia de servicios públicos eficaces, por la imposibilidad de acceder a la propiedad de viviendas higiénicas, por la emigración al exterior de los jóvenes en busca de una esperanza para el porvenir.

4. *Un gobierno militarista*

Si bien el régimen imperante en Venezuela no puede catalogarse como una dictadura militar, en el sentido tradicional de la expresión, el Presidente ha dispuesto lo necesario para fortalecer lo que el ideólogo peronista Norberto Ceresole llamaba “alianza caudillo-ejército-pueblo”. En efecto, el primer mandatario ha buscado –y logrado– que la Fuerza Armada Nacional se comporte como un partido político que le debe lealtad personal, a través de varios mecanismos: designación de un número muy importante de oficiales en puestos de naturaleza civil, especialmente aquellos que tienen a su cargo el manejo de ingentes recursos públicos; decisión del Presidente sobre los ascensos militares; postulación de militares retirados, o en vías de serlo, para el ejercicio de cargos políticos: gobernadores, alcaldes, diputados a la Asamblea Nacional; imposición de consignas partidistas en actos públicos de la fuerza Armada, que el Presidente defendió abiertamente cuando expresó que: “en el mundo militar, patria, socialismo o muerte es el nuevo toque de diana... Es falso que el militar sea apolítico. La institucionalidad fue una manera de asumir una posición contraria al mandato del pueblo.

... los oficiales están obligados a levantar la bandera de socialismo o muerte, sin complejos, sin ambigüedades...si alguno se siente incómodo puede tramitar su baja, no tiene cabida en la FAN. La FAN nunca ha sido apolítica, inodora, incolora e insípida.”

(véase: <http://www.analítica.com.va/política/8705032/asp>)

En su propósito de crear una “unión cívico-militar”, se incluyen en el capítulo sobre la Milicia Nacional Bolivariana en el decreto Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional, referencias a “los vínculos entre la Fuerza Armada Nacional y el pueblo venezolano” y el

apoyo de la Milicia a los Consejo Comunales, figuras que, como ya sabemos, están tenidas de un fuerte color partidista.

5. *¿Un sistema socialista?*

El gobierno califica como socialista al régimen que trata de imponer, pero reconoce que no se trata del socialismo democrático como el que encontramos en varios países europeos o en Chile. Tampoco podemos decir que es un sistema igual al que existió en la Unión Soviética y en sus países satélites, y por ello –dicen-, se trata de un nuevo socialismo, el “socialismo del siglo XXI.”

Lo cierto es que, en la evolución del régimen, lo que ha resultado es un capitalismo de Estado, en el cual el lindero de la economía pública se incrementa por expropiaciones de importantes empresas, en el que se busca deliberadamente debilitar a la empresa privada, donde se desconoce, en casos puntuales, el derecho de propiedad y la libertad económica, pero se estimulan empresas privadas “amigas del gobierno”. Este régimen intervencionista en lo económico se acompaña de actitudes autoritarias, agresiones a los medios de comunicación y a quienes realizan manifestaciones públicas pacíficas permitidas por la Constitución, y sometimiento a sus dictados a los demás poderes públicos nacionales.

Es nuestro criterio, si se quiere caracterizar al sistema venezolano, no podríamos decir que es un régimen socialista, sino un sistema autoritario-populista-militarista, en donde no se llega a decretar la estatización de los medios de producción, sino que se concentra el poder político-económico en la persona del primer mandatario, quien aspira a mantenerse indefinidamente en el poder con un grupo de amigos, muchos de los cuales son militares.

6. *Un nuevo concepto de Constitución*

Desde el surgimiento del Estado de Derecho se ha considerado que la Constitución es la norma suprema, a la cual debe plegarse todo el ordenamiento jurídico y las actuaciones de los funcionarios públicos y de los particulares. Pero evidentemente que ese no es el concepto imperante en el régimen venezolano, sino que se la concibe como un documento político, como una declaración formal, que a veces se respeta y a veces no, dependiendo de las circunstancias del momento.

La Constitución también puede servir –en criterio de los gobernantes- para legitimar el régimen y para darle respetabilidad a sus instituciones. Por ello, en el proceso constituyente de 1999, los diputados oficialistas no vacilaron en aprobar un elenco de derechos humanos, muchos de los cuales no estaban en disposición de respetar, y una estructura del Estado que contenía declaraciones en favor de la descentralización, como no se encuentra en ninguna otra ley fundamental, sin que existiera el propósito de cumplir y hacer cumplir.

Ello explica la distancia que encontramos entre declaraciones y realidades, entre disposiciones de rango constitucional y normas legales y sublegales, entre las proclamas en favor de la soberanía del pueblo y el ningún caso que se hace a sus decisiones, manifestadas éstas en actos de rango tan elevado como es el referendo consultivo.

Esta esquizofrenia normativa que encontramos en el caso venezolano pretende exportarse como un modelo a otros países, y algunos de ellos están dispuestos a acogerlo, siempre que venga acompañado de abundantes donaciones en divisas fuertes.

En verdad que el siglo XXI nos ha sorprendido con situaciones que creíamos definitivamente superadas.