

Los Retos del Federalismo en Venezuela

*Dr. Marcos Avilio Trejo.
Profesor de la Universidad de Los Andes*



Ciento ochenta años de vida autónoma e independiente de la República nos evidencian que Venezuela no es un Estado Federal, y que la consagración del federalismo en nuestro texto constitucional no fue más allá de la exposición de motivos que la acompañó.

La federación implica no sólo la existencia de entes político-territoriales intermedios entre el poder nacional y el poder local. Requiere, además, de una federación política que le conceda a las provincias autonomía para la elección, organización y administración de su gobierno, y al mismo tiempo requiere de una federación legislativa que le atribuya competencias propias, a los fines de evitar el macrocefalismo evidenciado en toda América Latina, en cuyos países observamos grandes cabezas con pequeños cuerpos.

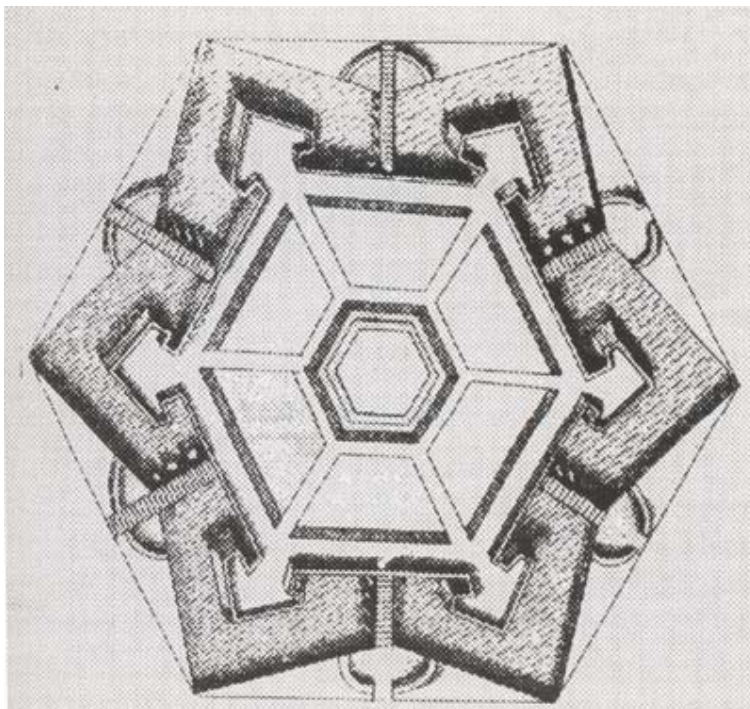
Esta situación se refleja en las concentraciones urbanas de sus capitales, que en su mayoría poseen más del 20% de la población total de cada país. Se refleja, igualmente, en la existencia de un poder central en la capital de la República que absorbe y distribuye más del 80% del presupuesto nacional, en la que se maneja todo el poder político y económico de la nación y se olvida que ella es una sola, y que el fin del Estado y de la sociedad, hasta el más distante y apartado lugar de la República, es el desarrollo pleno de la personalidad del individuo, dentro de la más pura concepción del bien común y de los Estados personalistas.

La adopción del artículo 136 de la Constitución de la República, al señalar las competencias del Poder Nacional, desdibujó cualquier posibilidad de federación en Venezuela. Allí se consagra la culminación de un proceso de ciento cincuenta años en los que les fue arrebatado a nuestras entidades federales sus elementos autonómicos. Se consagró al Poder Judicial como un Poder Nacional, y con ello se eliminó la posibilidad de compartir una de las tres ramas del Poder Público. Se estableció el Poder Legislativo con representación de las entidades federales en el Congreso de la República, representación actualmente disminuida con la creación de los llamados Circuitos Electorales, que ponen en duda la legitimidad de la representación popular de nuestros estados.

En el Poder Ejecutivo venezolano, representado en la figura y el órgano de la Presidencia de la República, se concentran las funciones de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales. Si a ello le

agregamos las atribuciones que la Ley de Administración Central confiere a los diversos Ministerios, y si analizamos la creación, organización y funcionamiento de los múltiples órganos de la Administración Descentralizada representada en Institutos Autónomos, Corporaciones, Empresas del Estado, Fundaciones y Asociaciones con otras entidades se puede comprender la inexistencia de un Estado Federal y el robustecimiento de un Estado Centralizado, en el que la ineficacia en la prestación de los servicios públicos es inversamente proporcional a sus atribuciones y competencias.

Después de treinta años de vigencia de nuestro texto constitucional se hizo uso de la facultad conferida al Congreso en el artículo 137 de la Constitución de la República para atribuir, por el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara Legislativa, algunas de las competencias atribuidas al Poder Nacional en favor de los estados. Esto se realizó al sancionarse la **Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.**



Este instrumento jurídico tiene, lógicamente, un valor histórico fundamental, pero no satisface las necesidades del país ni los requerimientos de nuestras provincias. Ni un solo venezolano ha mejorado su condición de vida por el hecho de que el papel sellado ahora sea de los estados. Ni una sola entidad federal ha asumido las tareas de exploración, explotación o comercialización de las minas de minerales no metálicos. Existen serias dudas sobre la administración y mantenimiento de carreteras, autopistas, puertos y aeropuertos, por el volumen de egresos que esas infraestructuras suponen y que los estados no tienen.

Por otra parte, se previó la descentralización de algunos servicios, que son prestados por la Administración Pública Nacional, en las llamadas competencias *concurrentes* de las entidades político-territoriales que conforman la nación; sin embargo, el país no había observado nunca procedimientos tan dispendiosos como los señalados en la Ley cuyo análisis hacemos y que, en la práctica, demuestran la poca efectividad de la misma. En consecuencia, nos asaltan las más diversas dudas sobre la posibilidad de que los estados asuman algunos servicios y los presten con

mayor eficiencia que la Nación o que, por el contrario, estemos presenciando el inicio de la desintegración del país, debido a que la voracidad de los gobernantes de turno pudieran convertir a Venezuela en un Estado Confederado con veintidós republiquetas autónomas y casi independientes, como resultado de la acumulación de ingresos superiores a aquellos que las administraciones públicas estatales pudieran manejar.

Simultáneamente con la presencia de un Estado Centralista, carecemos de un Poder Local autonómico y con verdadera participación de la sociedad civil organizada. A nuestros municipios se les ha conferido la autonomía de elegir sus autoridades con el rescate de la figura del Alcalde; sin embargo, la instrumentación de la elección nominal de sus concejales ha sido un dramático desastre al eliminar la representación de la comunidad natural por la representación de los llamados Circuitos Electorales, creados de manera arbitraria y sin ninguna razón lógica para su existencia.

A los municipios se les previó la autonomía para la creación de sus ingresos, pero se les atribuyó una sede de competencias, como el ordenamiento urbano y los servicios de agua, gas, teléfonos y electricidad, que son prestados por empresas o institutos dependientes del Poder Nacional. Son competencias de papel, pero no competencias efectivas. Además, las Juntas Parroquiales desconocen sus atribuciones y las juntas de vecinos desvirtúan su actividad muchas veces debido al proselitismo político.

La Nación debe rescatar al Municipio por ser la entidad político-territorial más cercana al pueblo; pero, además, porque es la unidad política primaria y autónoma de la organización nacional.

La sanción de la Ley que permite la descentralización y la transferencia de competencias, y la creación del Ministerio de Estado para la Descentralización, reflejan que el Poder Nacional no tiene voluntad descentralizadora. El órgano regular para continuar el proceso, como sería el Congreso Nacional, se encuentra manejado fundamentalmente por las líneas de orientación de los partidos políticos, en los que tampoco se observa una voluntad tendiente a proseguir el proceso descentralizador. La iniciativa que pudiera corresponder a las Asambleas Legislativas de los estados es prácticamente inexistente, pues la atomización política de las mismas y la carencia de representantes populares con visión general del proceso así lo demuestran.

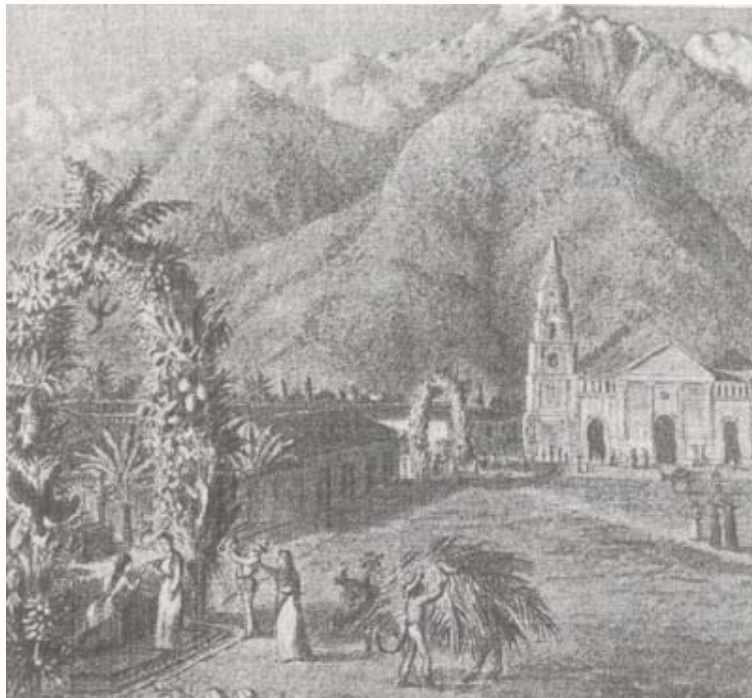
Hoy debo sostener que **el proceso descentralizador y federalista no tiene ningún futuro mientras nuestras provincias continúen esperando que la iniciativa provenga del Poder Central.** Nuestras provincias deben utilizar los mecanismos que la propia Ley les confiere y, en atención a su participación dentro del órgano constituyente, ejercer sus facultades conferidas en los primeros ordinales de los artículos 245 y 246 de la Constitución Nacional para promover, desde abajo, las enmiendas que fueren necesarias o la reforma total de nuestra Constitución. **Sólo invirtiendo los procesos podremos lograr la consagración de los objetivos propuestos.**

El Congreso Constituyente de 1811 fue un ejemplo de los logros que el concierto de nuestras provincias puede obtener. En ese Congreso nuestras provincias crearon la República de Venezuela siguiendo el ejemplo de las provincias de los Estados Unidos de América y los ejemplos europeos, que fueron objeto del concierto y el acuerdo de regiones, naciones o provincias; o el ejemplo de la formación de los Estados Nacionales de América Latina, surgidos por la voluntad y decisión de los entes provinciales. La iniciativa propia de nuestros estados debe ir acompañada con

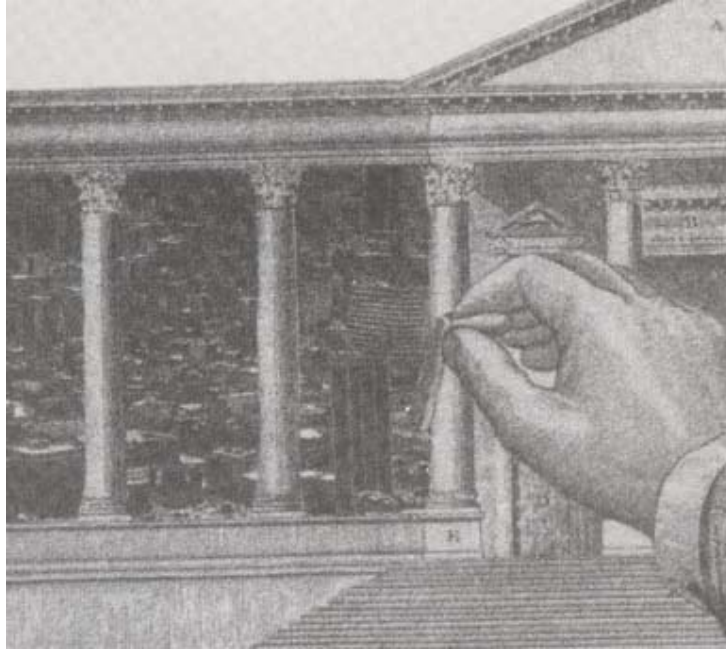
el respaldo y la solidaridad de los diputados y senadores de cada entidad federal, a los fines de garantizar su aprobación definitiva en el Congreso de la República.

Hemos sostenido en otra oportunidad que cerca del 80% de las proposiciones contenidas en el Proyecto de Reforma Constitucional, propuesto por la Comisión Bicameral que presidió el entonces senador vitalicio Rafael Caldera no son, en este momento, objeto de la Reforma Constitucional que se está llevando a cabo. Estas proposiciones muy bien pueden ser objeto de una Enmienda Constitucional que, sin afectar lo fundamental de la sociedad y del Estado, permita acoplada a las nuevas realidades políticas, sociales y económicas de la Nación. Consideramos que si la propia Constitución Nacional delega en el Congreso de la República las facultades de descentralización administrativa, mal podría negársele tal atribución al Poder Constituyente, expresión real del poder soberano del pueblo. Por último, me atrevo a plantear que ese proceso descentralizador surgido desde las provincias debe tener objetivos claros y bien definidos, y entre ellos me permito señalar los siguientes:

1. **La reordenación político-territorial de nuestras provincias**, para adaptarlas a las nuevas realidades geográficas, de comunicación, de asentamientos humanos, de producción económica, de tradiciones y valores culturales e históricos, de manera que les permita, bajo la conformación de unidades naturales, iniciar sus propios procesos de desarrollo integral y armónico dentro de los grandes objetivos y propósitos de la Nación.



2. La **descentralización política de nuestras entidades federales**, que le permita a nuestros estados la elección, organización y administración de sus propios gobiernos para adaptarlos a las realidades de cada uno de ellos, y para crear mecanismos más flexibles que les permitan asumir la administración de nuevos y mejores servicios, bien sea para revertirlos al Poder Nacional o para su otorgamiento a las propias municipalidades que lo conforman.



3. **La descentralización tiene que ser económica** y los estados y municipios deberán definir su competencia impositiva, atribuyéndole a cada uno de ellos la posibilidad de la recaudación e inversión de los impuestos, de manera que éstos permitan la consolidación de los ingresos propios de cada entidad.

4. **La descentralización debe ser legislativa**, a través de la cual se le atribuyan a los estados nuevas, mejores y funcionales competencias. Estas competencias deben comprenderlas llamadas concurrentes, que en forma científica ha determinado el Dr. Allan Brewer Carías, pero también las de carácter residual para consolidarlas como propias de nuestras entidades federales. Un estado sin competencias, como todos los actuales, no es una entidad autónoma. Un estado sin competencias propias no tiene materia sobre la cual legislar. Un estado sin autonomía limita la imaginación para crear las nuevas estructuras del desarrollo. La autonomía es a los estados, lo que el derecho a la libertad del individuo.

5. **La descentralización debe permitir a nuestras provincias, al igual que la Ley se lo permite actualmente a nuestros municipios, la posibilidad de crear mancomunidades entre si y para fines determinados.** La regionalización en Venezuela no debe ser impuesta por el Poder Central; debe ser el resultado de la voluntad de los entes provinciales que por razones de necesidad, de contigüedad, de conveniencia o de oportunidad así lo requieran.

6. **La descentralización debe ser realista y debe considerar la municipalización de las empresas que actualmente prestan servicios correspondientes a las competencias municipales.** La privatización de algunas de ellas, como la telefónica por ejemplo, ni resolvió el problema de la deuda externa ni mejoró los servicios, ni disminuyó la burocracia ni contribuyó al proceso descentralizador. La municipalización de estas sociedades e instituciones permitiría a nuestros municipios, no sólo la prestación de los servicios que por Ley son de su competencia, sino prestados con mayor efectividad y rendimiento, e incluso se podrían generar mayores ingresos para la consolidación de sus presupuestos.

No excluyo ninguna otra iniciativa, pero sí considero fundamental adoptar las antes enunciadas si queremos adaptar nuestras estructuras administrativas y políticas a

un Estado moderno y funcional, que reciba con esperanzas los nuevos cien años del siglo venidero.

A propósito del tema que nos ocupa, relativo a la visión histórica del federalismo en Venezuela, considero que ha sido suficiente la investigación y el análisis de los movimientos políticos venezolanos en los últimos ciento ochenta años. La tarea que nos proponemos es mirar hacia adelante, y por ello considero que el funcionamiento de este Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL), que hoy se crea, hermanando a los pueblos de Iberoamérica, será útil en el proceso de consecución de un Estado Federal descentralizado como el que nos proponemos.