



REUTERS/HO

El presidente venezolano, Hugo Chávez, durante una explicación del mundo a los alumnos de una escuela de la ciudad de Maturín, en septiembre. Sus "misiones" en las áreas de educación, salud y asistencia social constituyen un sistema paralelo de prestación de servicios que rivaliza con el orden existente.

## El declive del federalismo en Venezuela

En la revolución del presidente Chávez no tiene cabida un sistema federal fuerte

POR CHRISTI RANGEL GUERRERO

**E**N LOS OCHO AÑOS DE SU "revolución boliviana" el presidente Hugo Chávez ha hecho cambios que socavan el federalismo en Venezuela, país que en 1811 se convirtió en el primer país federal de América Latina.

Lo que el gobierno de Chávez ha anulado es gran parte del legado de dos siglos de federalismo en Venezuela.

Después de la Constitución de 1811, hubo un giro hacia la centralización debido al legado hispánico de una estructura política jerárquica y autoritaria, y al control centralizado de los recursos

del subsuelo y los principales tributos. Desde finales del siglo XIX, se impuso un sistema de gobierno fuertemente centralizado aunque persistiera en conservar nominalmente la forma federal.

La Constitución de 1961 permitió las modificaciones legales necesarias para avanzar hacia la descentralización. Sin embargo, poco se hizo hasta 1989 cuando, en medio de una profunda crisis del sistema político y económico, se lograron los consensos necesarios para promover la reforma del Estado. Esta reforma tuvo como objetivo el rescate del federalismo

real a través de la descentralización política, administrativa y económica.

La primera reforma importante fue la provisión que permitió la elección universal, directa y secreta de los gobernadores de estado. Asimismo, se creó la figura del alcalde, se estableció su elección directa y se modificaron las leyes electorales para designar los parlamentos subnacionales en aras de democratizar el sistema político. Otra nueva ley brindó el soporte legal para realizar la transferencia de competencias, servicios y recursos. Posteriormente, en 1993 y 1996, se aprueban sendas leyes de transferencias intergubernamentales que buscaban garantizar ingresos suficientes a los gobiernos subnacionales para el ejercicio de las nuevas responsabilidades asumidas.

**CHRISTI RANGEL GUERRERO** es profesora de la Universidad de Los Andes de Venezuela, coordinadora de proyectos del Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales y editora responsable de la revista *Provincia*.

En septiembre de 2007, se dio segunda lectura a nuevas enmiendas constitucionales en la Asamblea Nacional para eliminar el número de veces que un presidente podía postularse para la reelección. Estos cambios, que también facultan al gobierno para expropiar la propiedad privada sin necesidad de contar con la aprobación judicial, se someterán a referendo público si son aprobados en tercera lectura.

El Senado venezolano, que previamente habría tenido que aprobar las enmiendas constitucionales, quedó abolido en 1999 cuando una asamblea constituyente, en la que 80 por ciento de los delegados eran partidarios del presidente Chávez, adoptó una nueva Constitución.

### Un nuevo centralismo

En junio de 2007, se crea la Comisión Central de Planificación, transgresora de la forma de Estado descentralizado que establece la Constitución de 1999, del propio Chávez, además de que altera el sistema económico vigente.

El desarrollo legislativo posterior a la Constitución ha promovido un nuevo centralismo con la imposición de regulaciones aplicables a todos los niveles de gobierno en materia de licitaciones, función pública, administración pública, transporte y tránsito terrestre, turismo y puertos.

Un paso más hacia la centralización fue la modificación de leyes relativas al presupuesto público para reducir las transferencias de ingresos del gobierno central a los estados. Adicionalmente, se crearon los consejos comunales como instancias de participación con responsabilidades de gestión pública generales que atañen a los estados y municipios, y cuya conformación y financiamiento depende de la Presidencia.

El incumplimiento de las disposiciones constitucionales que ordenaban la aprobación de leyes para articular el sistema federal y profundizar la descentralización ha debilitado aún más el modelo federal venezolano.

### Los efectos del programa de democracia participativa

Al margen de las reformas en el sistema jurídico venezolano, desde 1999 el ejecutivo nacional ha impulsado un proyecto político que dice favorecer la "democracia participativa". Con este fin, empezó a imponer un enfoque

centralizado en la prestación de servicios gubernamentales que elude el sistema federal existente. El presidente Chávez creó lo que llamó "misiones" en las áreas de asistencia social, salud y educación mediante un sistema de financiamiento paralelo, fuera del presupuesto. Esta estrategia aumentó su influencia política en muchos de los estados y municipios. Al mismo tiempo, estas acciones han minimizado el poder y las funciones de todas las instancias de representación subnacional en medio de una agresiva campaña de desprestigio. Entre las políticas nacionales contrarias al federalismo podemos destacar:



Soldados venezolanos resguardan las antenas transmisoras de Radio Caracas Televisión en Maracaibo, después de haber tomado el control de la estación en mayo de 2007. El presidente Chávez se rehusó a renovar la licencia de la estación.

- la creación de estructuras nacionales paralelas para la prestación de servicios públicos que son competencia de estados y municipios;
- la reversión del proceso de transferencia de competencias;
- el uso y abuso de la función de administrador de las principales fuentes de ingreso público para imponer dominación en el ejercicio del poder y limitar las acciones de los representantes subnacionales disidentes; y
- la creación de fondos extra presupuestarios para evadir controles y así incrementar la discrecionalidad en el gasto público centralizado.

Un ejemplo del último punto arriba mencionado es la expansión del poder de comunicación a través del espacio radioeléctrico y la red Internet para la defensa de un sistema de democracia directa, ejercida sin intermediarios entre el Presidente y el pueblo. Tales prácticas del gobierno central tienen como escenario un país con partidos políticos muy débiles y un modelo electoral parcializado, cuyos actores favorables al federalismo asumieron posturas extremas en la lucha por el cambio de poder a nivel nacional.

Además, la profunda polarización política entre seguidores y opositores del proyecto presidencial, ha dejado poco espacio para la discusión sobre las consecuencias del proceso de re-centralización y su impacto en la gestión pública eficiente y el sistema democrático.

### Los efectos de la centralización

La Constitución de 1999 recogió aspectos de la descentralización, que ya tenían rango constitucional. Sin embargo, no avanzó en las transformaciones necesarias para profundizar el federalismo, como por ejemplo, el incremento del poder tributario a los estados o la cesión de nuevas competencias y servicios. Por el contrario, la Carta Magna implicó retrocesos para la articulación del sistema federal con:

- La eliminación del Senado como Cámara de representación territorial.
- La disposición de que sean leyes nacionales las que determinen la organización y funcionamiento de los parlamentos de los estados (artículo 162).
- La inherencia del poder nacional en la organización de los municipios (artículo 168).
- El control centralizado del ejercicio de materias concurrentes entre el Poder Nacional y el de los estados (artículo 165).
- La concentración del poder en el Presidente de la República (artículo 236).
- El establecimiento de un límite máximo al porcentaje de los ingresos ordinarios que son transferidos desde el Poder Nacional a los estados y municipios a través del "Situado Constitucional" (o transferencia constitucional).
- La potestad del Poder Nacional de establecer límites al poder tributario de los estados y los municipios (artículo 156).

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 30]



Un mural en Caracas que retrata a Fidel Castro y Hugo Chávez.

Con la instauración de un nuevo gobierno en Venezuela a partir de 1999, el proceso de descentralización y el federalismo se revierten. Al principio, el presidente Hugo Chávez se oponía de forma encubierta y no pudo evitar que los logros de la década pasada influenciaran la Constitución aprobada en 1999.

Empero, el mismo texto constitucional en su amplio desarrollo orgánico contraría los postulados iniciales y, tal y como señala el experto constitucionalista Allan Brewer-Carías, "cubre con un velo democrático a un régimen altamente centralizado y autoritario en el que los poderes pueden concentrarse, como de hecho ha ocurrido". Los defensores del gobierno de Chávez tienen una interpretación diferente, como la del parlamentario y académico constitucionalista Carlos Escarrá, quien opina que la Constitución de 1999 se encuentra en proceso de ser reformada para, entre otros objetivos, consolidar "el poder popular". El señor Escarrá también señaló que el gobierno esperaba profundizar la dispersa descentralización propuesta por el presidente Chávez.

### El futuro del federalismo

El federalismo promovió el consenso de la oposición venezolana en relación a la candidatura única del gobernador del estado Zulia, Manuel Rosales, en 2006. Asimismo, está siendo decisivo en la resistencia de gobernadores y alcaldes, electos bajo coaliciones de apoyo al proyecto presidencial, tanto a la eliminación de sus partidos para la fundación del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) como al Decreto-Ley presidencial N° 5841 que establece un sistema de planificación centralista y obligatorio para todas las

entidades públicas, incluyendo estados y municipios.

Considerando ahora el aspecto financiero, la totalidad de los estados dependen de las transferencias intergubernamentales desde el gobierno nacional. Este último ha usado su función administradora para retardar los envíos o negarlos pero, en la práctica, la transferencia que más dinero aporta es la llamada "Situado Constitucional". Dicha transferencia, sujeta a menos discrecionalidad al momento del reparto, es incondicionada lo que posibilita el gasto con cierta autonomía en cada territorio y, ha crecido en términos reales con el incremento del presupuesto público nacional, si bien no en la misma proporción.

También es substancial destacar que la mayoría de los venezolanos valora positivamente los cambios ocurridos luego de la descentralización, defiende los logros democráticos y de gestión pública territoriales y no cree que se revierta la descentralización política. Esto es así porque los venezolanos tienen un fuerte sentimiento de identidad, diferenciado en cada territorio; en ellos hay un referente espacial con valores culturales definidos y derechos subjetivos que no pueden ser soslayados.

Los esfuerzos del presidente Chávez por coartar las acciones autónomas de los estados evidencian que hasta estos momentos el federalismo, aún debilitado, representa un obstáculo para sus objetivos autocráticos y de concentración de poder. La actual coyuntura ofrece un panorama incierto y poco alentador para quienes defendemos el modelo federal.