

Recentralización en el siglo XXI

Manuel Rachadell*

Desde la formación de la República bajo la Constitución de 1811, la sociedad venezolana ha expresado su aspiración a vivir en un Estado descentralizado, lo que significa que los asuntos que interesan a todos son decididos y gestionados desde un nivel central, pero que los servicios regionales o locales deben ser administrados en el nivel que corresponda. La forma federal del Estado obliga a que los mandatarios estatales rindan cuenta de su gestión a los electores de ese ámbito, sin perjuicio de la coordinación del conjunto, que corresponde al poder nacional. En el nivel municipal, se prevé la existencia de unas autoridades locales, que dependen directamente de las comunidades que los eligen. Así concebido, este sistema es mucho más complejo que el que resultaría de otorgar todos los poderes a una persona para que decida por las comunidades en los asuntos nacionales, regionales o locales, pero los grados de participación que permite la descentralización se traducen en una mayor eficiencia en la prestación de los servicios, en una convivencia democrática más satisfactoria y en una estabilidad política superior para el conjunto.

Pese a que el federalismo y la descentralización han sido considerados entre nosotros como un desiderátum, cuando no ha reinado la anarquía hemos vivido bajo regímenes centralistas, y generalmente personalistas y

autoritarios. Durante la guerra de independencia, las necesidades del momento hicieron que Bolívar implantara un gobierno centralista, a pesar de considerar que el sistema federal era “el más perfecto y más capaz de proporcionar la felicidad humana en sociedad” (Manifiesto de Cartagena, 1813). A partir de 1830 se busca construir una institucionalidad para la nueva República, mediante la adopción de un sistema centro-federal, que produjo resultados favorables durante 17 años, hasta que las ambiciones personalistas lo hicieron naufragar. En 1864, al culminar la Guerra Federal, se promulgó una Constitución federal para el país, pero desde la presidencia de Guzmán Blanco se inició el desmontaje del federalismo, que se potenció bajo los regímenes autocráticos de Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez y que no cesó durante los años de la democracia, hasta final de los años ochenta.

En realidad, la única etapa de nuestra historia en que se impulsó un proceso consciente y planificado de descentralización de las instituciones públicas fue la que transcurrió en la última década del siglo XX y que produjo resultados concretos: elección de gobernadores y alcaldes, aumento del situado constitucional para los Estados y Municipios, promulgación de leyes que asignan nuevos recursos para esos niveles, como son el FIDES y las Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) e ini-

cio de las transferencias de servicios y de competencias del Poder Nacional hacia las administraciones subnacionales. Fue tal el prestigio que la descentralización había alcanzado en esos años, que en la Constitución de 1999 se consagra un “Estado federal descentralizado” y se expresa el propósito de la descentralización en el Preámbulo y en doce artículos de su texto.

Desde la vigencia de la nueva Constitución la Asamblea Nacional comenzó a legislar con una orientación eminentemente centralista, de modo que los Estados y Municipios fueron considerados como dependencias públicas con un rango similar al de los ministerios e institutos autónomos.

Se crean fondos extrapresupuestarios, formados por masas inmensas de recursos que no entran al Tesoro Nacional y que se manejan bajo las instrucciones del Presidente, sin mecanismos de control y sin sujeción a principios constitucionales como son los referidos a la legalidad del gasto, a la unidad del Tesoro, a la especificidad del presupuesto.



Foto: Honegger Molina

No obstante, en la misma Carta se incluyen disposiciones centralistas como son: eliminación del Senado -con lo cual se suprime la representación de las entidades federales-, facultad del poder nacional de determinar las competencias de los Estados mediante “leyes de base”, disminución de los recursos de los Estados, con la promesa de restituirlos y ampliarlos en una Ley Orgánica de la Hacienda Pública Estatal, que nunca llegó a ser promulgada, otorgamiento de poderes al Presidente de la República que jamás había tenido, como son la creación y supresión de Ministerios y el ascenso de militares en los grados superiores, para lo cual siempre se había requerido la participación del órgano deliberante nacional.

Desde la vigencia de la nueva Constitución la Asamblea Nacional comenzó a legislar con una orientación eminentemente centralista, de modo que los Estados y Municipios fueron considerados como dependencias públicas con un rango similar al de los ministerios e institutos autónomos. Pero además, se dejan de sancionar leyes importantes para la descentralización como la del Consejo Federal de Gobierno, del Fondo de Compensación Interterritorial y de tierras baldías. Desde el Ejecutivo se asumen interpretaciones en el ámbito presupuestario que generan disminución de recursos para los entes subnacionales y se retienen asignaciones para los Estados gobernados por personas desafectas al régimen. En forma progresiva se comienza a revertir procesos de descentralización iniciados en materia de servicios públicos, como ocurrió con la salud y la atención de menores y ancianos.

Todo lo anterior hacía pensar que estábamos ante un proceso de recentralización como otros en el pasado, pero pronto se evidenció que se estaba instaurando un nuevo centralismo, con características inéditas hasta aho-

ra, que se comenzó a desarrollar desde el inicio del nuevo siglo y que se pretende incrementar con la reforma constitucional que se discute actualmente.

I. EL NUEVO CENTRALISMO

Las características principales del nuevo centralismo son las siguientes:

1. Creación de instituciones paralelas en la Administración nacional, comenzando por las Misiones, que son servicios de atención a la salud que se desvinculan totalmente del ministerio del sector, y que se conciben como “factores bolivarianos”, es decir, que su función es incrementar la popularidad del Presidente de la República. Esos programas, que para nada toman en cuenta la existencia de Estados y Municipios, se ponen a cargo de personas de nacionalidad cubana (sobre todo en el ámbito de la salud), cuyos títulos profesionales no se dan a conocer y que perciben remuneraciones miserables, porque el pago principal se hace directamente al gobierno de Cuba. Pero a pesar de que el régimen laboral de los médicos cubanos es casi una servidumbre, aún así disfrutaban de condiciones mejores que las que tenían en su isla de origen, y de paso muchos de ellos aprovechan la oportunidad para fugarse a otros países.

2. Se crean fondos extrapresupuestarios, formados por masas inmensas de recursos que no entran al Tesoro Nacional y que se manejan bajo las instrucciones del Presidente, sin mecanismos de control y sin sujeción a principios constitucionales como son los referidos a la legalidad del gasto, a la unidad del Tesoro, a la especificidad del presupuesto. Se trata de fondos paralelos al Tesoro, como son el Fondo de Desarrollo Económico y Social del País (FONDESPA), el Fondo Nacional de Desarrollo (FONDEN), el Fondo Social de PDVSA, el Fondo Miranda, el Fondo Social Expedito, otros fondos y fideicomisos. Esos recursos no in-

gresan al Tesoro ni se toman en cuenta para el cálculo del situado constitucional, por lo que este manejo financiero irregular es, además, factor centralista.

3. Se suprime de hecho la separación de poderes: la voluntad del Presidente se impone sobre las ramas legislativa y judicial del Poder Público y sobre todos los poderes contemplados en la Constitución.

4. En abierta infracción a la Constitución, los funcionarios públicos se ponen al servicio de una parcialidad política. El Presidente de la República preside el partido de gobierno y dirige el comando de campaña electoral. Lo mismo ocurre, en su ámbito, con los gobernadores y alcaldes oficialistas. Unas mismas organizaciones, como son las Unidades de Batalla Endógena (UBE), que supuestamente pertenecen al sector público y son sujetos de la descentralización, se transforman en Unidades de Batalla Electoral (UBE), ante la proximidad de los procesos electorales. PDVSA se convierte en una empresa al servicio de intereses partidistas, desde que se le impone ser “roja rojita”.

5. La Fuerza Armada Nacional deja de ser profesional y apolítico, y se le coloca al servicio del partido y de los intereses del Presidente. Se obliga a sus miembros a adoptar el saludo de “Patria, socialismo o muerte”, en violación de expresos preceptos constitucionales.

6. Se crea la figura de los “consejos comunales”, en sustitución de las asociaciones de vecinos, se les hace depender del Presidente y se les ofrecen (y en algunos casos se les otorgan) importantes recursos para ser invertidos en las comunidades y para ser repartidos con fines de solidaridad social. Estos consejos se prevén como los principales soportes de la acción gubernamental, destinados a dar la mayor contribución a la popularidad del Presidente, aunque los resultados alcanzados están por verse.

7. La Asamblea Nacional abdica el 30/1/2007 de su función de legislar, al otorgar al Presidente los más amplios poderes para que dicte decretos leyes, sin limitación de la materia, durante 18 meses.

8. El Presidente dicta el 22/6/2007 el Decreto Ley sobre la Comisión Central de Planificación, que acaba con las autonomías de los entes públicos y privados.

II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Bajo la figura (improcedente) de la reforma constitucional, el Presidente ha propuesto a la Asamblea Nacional una nueva Constitución, para construir el “socialismo del siglo XXI”. Los aspectos fundamentales de esa reforma, que busca modificar principios fundamentales de la Constitución vigente sin convocar al poder constituyente originario, son:

1. Se define al Estado venezolano como socialista, para lo cual se introducen normas que amplían el ámbito del sector público en la economía, en detrimento de la actividad privada, se introducen limitaciones a la propiedad privada que antes no existían, como la ocupación previa sin obligación de indemnizar; se suprime la norma que garantiza la libertad económica de los particulares, con las limitaciones previstas en el texto constitucional; se prevén numerosos supuestos de confiscaciones (adquisición de bienes de los particulares sin indemnización), se reserva a empresas de propiedad social numerosos sectores de actividad económica; se introduce discrecionalidad de los funcionarios sobre el régimen de la propiedad y sobre el marco de la iniciativa privada. La declaración de socialismo busca legitimar la ideologización de la educación y el fin de la autonomía universitaria.

2. Se prevé una nueva organización del poder público basada en la creación de figuras como las provincias federales,

los territorios federales, los distritos funcionales, los municipios federales, los consejos comunales, las federaciones de consejos comunales y otras, que dependerían directamente del Presidente, sin elecciones de ninguna clase, y que funcionarían paralelamente a las instituciones del federalismo (gobernadores y consejos legislativos) y del municipio (alcaldes, concejos municipales, juntas parroquiales), y a los cuales sustituirían progresivamente.

3. Todos los poderes se concentran en la persona del Presidente, quien asumiría las funciones monetarias del Banco Central y administraría las reservas en divisas del país, ejercería la superioridad jerárquica en todos los niveles de la Fuerza Armada Nacional, con facultades para decidir sobre los ascensos militares en todos los grados, al mismo tiempo que actuaría como Presidente del partido único y sería reelegido sucesivamente cada siete años, sin ninguna limitación de tiempo.

III. CONCLUSIÓN

La reforma constitucional lo que persigue es continuar el proceso de centralización del poder en la persona del Presidente para configurar un régimen carente de todo contrapeso, con una actividad privada disminuida y atemorizada, con una sociedad sometida a una campaña intensa de ideologización, sin control financiero y con una simulación de participación, lo que se traducirá en empobrecimiento generalizado, inseguridad personal, pérdida de capacidad competitiva, inflación, nevorriquismo de los afectos al régimen, militarismo, corrupción administrativa y emigración de jóvenes en busca de mejores oportunidades de vida.

Los venezolanos de buena voluntad debemos esforzarnos para que el proyecto antinacional no siga desarrollándose.

* Profesor de la UCV.