

El Federalismo en Venezuela

## A veinte años del inicio del proceso de descentralización

Christi Rangel Guerrero\*

---

### 1. PREÁMBULO

La coyuntura política y social de Venezuela está dando un nuevo impulso a nuestro modelo federal. Tal vez aún hoy muchos venezolanos no son concientes de las implicaciones que tiene un sistema de gobierno multijurisdiccional sobre la administración eficiente de los recursos públicos, la efectiva solución de los problemas colectivos, el sistema democrático, la participación ciudadana, la lucha contra la corrupción, entre otros impactos. No obstante, es evidente que el proceso electoral de 2008 para la designación de gobernadores, alcaldes y legisladores regionales ha sido asumido de forma muy distinta por los partidos políticos, sociedad civil, medios de comunicación y el mismo ejecutivo nacional, en relación a la elección del año 2004. Para entonces, el ambiente político, la desorganización de los partidos y candidatos, la desconfianza de los electores en el sistema y la poca fe en los gobiernos territoriales, produjeron divisionismo y una significativa abstención, que dieron abrumador triunfo a los candidatos afectos al proyecto político liderado por el Presidente de la República.

A partir de entonces, terminaron de desarticularse las asociaciones de gobernadores y alcaldes, se instruyeron órdenes desde el ejecutivo nacional a los gobernantes recién electos sobre la necesaria concepción jerárquica y piramidal del sistema gubernamental (Mascareño, 2005), se han promulgado leyes re-centralizadoras y se han creado instancias ejecutivas en franca oposición al artículo 4 constitucional que establece el modelo federal descentralizado regido por los principios de cooperación, solidaridad y corresponsabilidad.

*La Constitución asignó pocas competencias exclusivas a los estados además de establecer límites a la autonomía tanto de los estados como de los municipios*



## **2. LOS REVESES DEL FEDERALISMO VENEZOLANO**

Así las cosas, las acciones centralistas iniciadas durante el proceso constituyente de 1999 se intensificaron en los últimos cuatro años y más aún en los últimos meses. Para hacer una descripción de los reveses en el modelo federal venezolano, tomaré como referencia los tres aspectos primordiales que en teoría deben ser analizados para conocer la realidad de la distribución espacial-territorial de los poderes públicos en Venezuela. Antes, es preciso mencionar que las previsiones constitucionales establecidas en el preámbulo y en los artículos 4, 136, 158, 159, 160 y 168 dan al país las bases jurídicas necesarias para considerarlo como un sistema federal, al garantizar: la distribución vertical del poder, el ejercicio autónomo por parte de los entes territoriales, la elección directa y secreta de las autoridades subnacionales, recursos propios y la política de descentralización como política de Estado. No obstante, tales bases jurídicas están matizadas por la propia Constitución, el desarrollo o la omisión de otros textos jurídicos, así como también por el sistema financiero público y la forma como se ha ejercido el poder en sus cinco ramas a nivel nacional, sobre todo, lo que ha hecho el ejecutivo nacional.

### **2.1 LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE NIVELES DE GOBIERNO**

El primer aspecto a considerar es la distribución de competencias o responsabilidades entre niveles de gobierno como expresión indiscutible de la distribución del poder; si no hay competencias o son muy pocas sobre las cuáles puede actuar un gobierno subnacional, entonces no hay ejercicio real de autonomía ni manera de atender a la solución de los problemas colectivos, razón primera de la existencia del sector público. Sobre esto, destacados administrativistas (Brewer-Carías: 2001 y 2005; Rachadell: 2006) han demostrado que la Constitución asignó pocas competencias exclusivas a los estados además de establecer límites a la autonomía tanto de los estados como de los municipios (art. 162 y 168), mientras que los desarrollos legales a partir del año 2000 evidencian la imposición de más regulaciones y límites desde el centro al ejercicio de funciones subnacionales. En relación al ejercicio de funciones administrativas públicas, el Decreto Ley N° 5.929 de Contrataciones Públicas de marzo de 2008 que deroga el Decreto-Ley de Licitaciones, impone procedimientos nacionales a las administraciones estatales y municipales; así mismo la Ley del Estatuto de la Función Pública de 2002, impone la uniformización de los procesos administra-

**Un sistema de planificación centralizado y obligatorio para los estados y municipios implica la subordinación de los entes territoriales, la negación de su autonomía y la imposibilidad de la definición de políticas públicas de acuerdo a las necesidades particulares de cada jurisdicción.**

tivos y de las prestaciones económicas para todos los funcionarios públicos (Rachadell, 2006:212).

De mayor gravedad son el Decreto N° 5.841 de Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación de junio de 2007 y el Decreto N° 6.217 de Ley Orgánica de Administración Pública (LOAP) de julio de 2008, que en conjunto definen la Administración Pública en Venezuela como un sistema *centralizado y jerárquico* y en el que se busca “fortalecer la planificación nacional, dotándola no sólo de su carácter estratégico, participativo y corresponsable, sino subrayando su fundamental carácter centralizado y su visión integral o de conjunto”; se crea un sistema conforme al cual, los planes adoptados a nivel central y sin la participación de los gobiernos territoriales serán obligatorios “debiendo ser acatados por quienes laboren en *todos los órganos y entes de la Administración Pública*”<sup>1</sup>. Un sistema de planificación centralizado y obligatorio para los estados y municipios implica la subordinación de los entes territoriales, la negación de su autonomía y la imposibilidad de la definición de políticas públicas de acuerdo a las necesidades particulares de cada jurisdicción. Adicionalmente, se encuentra en la novísima LOAP la creación de autoridades regionales (art. 70) para la “... planificación, ejecución, seguimiento y control de las políticas, planes y proyectos de ordenación y desarrollo del territorio aprobados conforme a la *planificación centralizada...*”<sup>2</sup>; autoridades que se erigen para el ejercicio de un gobierno paralelo y que pue-

den convertirse en una amenaza para la eficiente gestión territorial, así como atender contra la legitimidad y el liderazgo de los gobernantes electos por el pueblo.

Adicional a estas disposiciones generales en materia administrativa, el régimen competencial de estados y municipios está sujeto a los instrumentos jurídicos nacionales específicos en las materias de: turismo, transporte terrestre, aviación civil, puertos, peajes<sup>3</sup>, tierras baldías y organización municipal; comparables a una camisa de fuerza que restringe el ejercicio de las competencias regionales y locales, que más que coordinadas están subordinadas totalmente al centro.

## 2.2 EL FEDERALISMO FISCAL EN VENEZUELA

El segundo aspecto de capital importancia es el diseño del sistema financiero subnacional, que cómo se ha expresado en otros escritos (Cano y Rangel: 2000; Rangel: 2003;), influye en el ejercicio de la autonomía, en la capacidad de respuesta de los gobiernos territoriales a los problemas colectivos y en la participación ciudadana. En Venezuela, la debilidad financiera de los estados data desde finales del siglo XIX y ni las reformas descentralizadoras iniciadas en 1989 ni el proceso constituyente pudieron con el peso de una larga historia de centralismo en las finanzas públicas. Las reformas fiscales que permitieron el incremento en los ingresos totales de estados y municipios entre 1989 y 1999 fueron superficiales, ya que no se incrementaron sustancialmente los recursos propios sino que se amplió el sistema



*El tercer aspecto crítico en el diseño del sistema federal son las relaciones intergubernamentales, como elemento garante de la necesaria armonización y coordinación de políticas públicas cuando hay distintos niveles de decisión.*

de reparto vigente, en el cual persiste “la imposición desde el centro de las reglas del juego en las condiciones de las transferencias, relaciones jerárquicas y clientelares, discrecionalidad en las entregas y su distribución, autonomía limitada para los gobiernos territoriales y por último, lo más grave es que dejó abierta la posibilidad de la re-centralización fiscal” (Rangel, 2008:5).

En este contexto, nunca entró en vigencia la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, aprobada en segunda discusión en la Asamblea Nacional en el año 2005; las leyes de presupuesto nacional han sido formuladas minimizando los ingresos ordinarios por distintas vías (Rachadell:2006) para así disminuir los recursos del Situado Constitucional; se modificaron en 2006 las leyes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE), con objeto de recortarle recursos a los estados y municipios y beneficiar a los consejos comunales; y por último, se modificó la Ley del Impuesto al Valor Agregado para disminuir su alícuota con lo cual se reduce la principal fuente que nutre el FIDES. El Situado, el FIDES y el LAEE representan los principales ingresos de todos los estados y de la mayoría de los municipios, de tal manera que estos recortes imponen desafíos financieros que ameritan la exploración de nuevas fuentes de ingreso y el rediseño del presupuesto de gastos.

### **2.3 LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

El tercer aspecto crítico en el diseño del sistema federal son las relaciones intergubernamentales, como elemento garante de la necesaria armonización y coordinación de políticas públicas cuando hay distintos niveles de decisión. En el caso venezolano el basamento legal esta principalmente en las leyes de Consejo Federal de Gobierno, de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, del Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y de los Consejos Locales de Planificación Pública; cada una de ellas vinculada a un ente de coordinación intergubernamental. En la práctica, empero, el Consejo Federal de Gobierno no existe, los Consejos Estadales y los Consejos Locales

poco han funcionado como instancias de acuerdo entre los tres niveles de actuación y el ejecutivo nacional ha creado instancias centrales paralelas a los ejecutivos subnacionales (Plan Bolívar, Misiones, PDVSA), ha dictado leyes que impactan el funcionamiento del federalismo y ha desconocido la autonomía de estados y municipios con actos como el Decreto que eliminó los peajes en diversas vías estatales. Las relaciones intergubernamentales en Venezuela imponen jerarquía y subordinación; van en contra de las tendencias teóricas del federalismo y de la experiencia de gobiernos multi-nivel en todo el globo.

### **2.4 EL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN**

Se quiso añadir como elemento de análisis el sistema de participación, por ser los gobiernos territoriales las únicas instancias en las que es posible concretarla de manera directa. Desde 1999 el ejecutivo nacional ha impulsado un proyecto político que dice favorecer la democracia participativa, y para ello ideó, entre otros, los círculos bolivarianos, unidades de batalla electoral, cooperativas, y más recientemente, los consejos comunales, como las instancias favoritas de interacción del poder nacional con la sociedad. Esto significó el descrédito de otras organizaciones civiles, en medio de una fuerte campaña ideológica segregacionista que limita el acceso al sector público según la postura política y con esto, se ha acentuado la polarización social y política. Igualmente los mecanismos ideados han minimizado el poder y las funciones de todas las instancias de representación subnacional, para la defensa de un sistema de democracia directa, ejercida sin intermediarios entre el presidente y el pueblo y en el que los contrapesos se diluyen con la fachada de un auténtico poder popular.

### **2.5 COMO CONCLUSIÓN: LUCES EN EL CAMINO.**

Todas las circunstancias previamente descritas tienen como escenario un país con partidos políticos debilitados, cuyos líderes favorables al federalismo en el pasado asumieron actitudes extremas en la lucha por el cambio de poder a nivel nacional y dejaron de lado la defensa de la autonomía y los intereses de los territorios, cuando no, han aceptado con resignación el ejercicio del poder

**El federalismo y la descentralización sí han sobrevivido al chavismo, aunque debilitados y casi agonizantes.**

limitado por temor a la asfixia financiera de su gestión o incluso a la persecución política. Por otra parte, la sociedad venezolana acostumbrada al corporativismo y al patronazgo del gobierno, acepta las prácticas populistas desde el poder nacional mientras se coartan sus acciones autónomas y libres de presión. No obstante, hay luces en el camino.

La incisiva lucha desde el poder central contra la descentralización demuestra que los pocos vestigios de autonomía territorial representan un molesto estorbo al ejercicio del poder concentrado y sin cortapisas. Es evidente que esto también lo han comprendido la sociedad en general y los partidos y actores políticos en particular: significativo fue el papel que jugaron los representantes de estados y municipios frente a la reforma de la Constitución propuesta en 2007, la resistencia a la eliminación de partidos políticos y ahora la lucha por los acuerdos de cara a las próximas elecciones regionales y locales de noviembre de 2008. Innegable son los avances de estados y municipios en gestión pública, relaciones con la sociedad y en transparencia<sup>4</sup>. En definitiva, se comparte la idea de Lalander (2006): el federalismo y la descentralización sí han sobrevivido al chavismo, aunque debilitados y casi agonizantes. El desenlace no se ve a la vuelta de la esquina, en puertas está una lucha que librar para quienes creen en el sistema federal y en el municipalismo como instrumentos de perfección de la democracia y la libertad.

\* Dra. en Economía. Profesora CIEPROL-ULA

## REFERENCIAS

- Brewer-Carías, Allan (2001): "La descentralización política en la Constitución de 1999: federalismo y municipalismo (una reforma insuficiente y regresiva)". En: revista Provincia, No 7 julio-diciembre, pp. 7-92.
- Cano, Diego y Rangel, Christi (2000): "La necesaria correspondencia fiscal local". En Revista del Instituto de Estudios Económicos No 4, Madrid.
- Lalander, Rickard (2006): "Has Venezuelan Decentralization Survived Chavismo?". En: Stockholm Review of Latin American Studies, No 1, November
- Mascareño, Carlos (2005): "Descentralización, re-centralización y sociedad civil". En: Venezuela Visión Plural. Una mirada desde el CENDES, Tomo I, bid&co.editor/Cendes, Caracas, pp. 146-163.
- Rachadell, Manuel (2006b): "La centralización del poder en Venezuela" ponencia presentada en las XI Jornadas sobre Federalismo, descentralización y municipio. Diciembre, Mérida.
- Rangel, Christi (2003): Economía Pública Multijurisdiccional. Análisis teóricos y el caso español como experiencia práctica. Consejo Económico y Social, Madrid.

## NOTAS

- 1 Las frases entre comillas fueron tomadas del Preámbulo del Decreto de Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación.
- 2 Resaltado propio.
- 3 Gaceta Oficial N° 38.850 de 15 de enero de 2008, según la cual el Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura elimina las estaciones recaudadoras que no se ajusten a las normas y establece la intervención del ejecutivo nacional en las estaciones, entre otras disposiciones.
- 4 Los resultados del Sistema de Indicadores de Transparencia Municipal, realizado por la organización Transparencia Venezuela año a año evidencian los avances significativos de la mayoría de los municipios evaluados en el respeto a los procedimientos y normas, cumplimiento de controles institucionales, participación y escrutinio ciudadano, que son los cuatro aspectos que definen la acción pública transparente. Para mayor información consultar la dirección: [www.transparenciamunicipal.org](http://www.transparenciamunicipal.org)