

La fallida reforma constitucional por otras vías

El centralismo revive y patalea

Arturo Peraza, s.j.*



La Constitución actual propone un proyecto político de participación que integra, como camino, la descentralización. Eso, hoy por hoy, parece letra muerta

El constituyente de 1999 entiende que la ruta centralista, fundamentalmente impulsada desde el gomecismo y aplicada todavía durante buena parte de la vigencia de la Constitución de 1961 como herencia de aquel proyecto (el gomecista), era contraria a la revolución que la misma población impulsó desde 1989.

De hecho, el proceso político que nace desde los hechos del caracazo implicó una dura batalla de apertura hacia la descentralización, y con ella hacia un nuevo pluralismo político que le devolvía al pueblo la capacidad de elegir nuevos liderazgos surgidos en las comunidades y regiones, fuera del control de los partidos que hegemonzaban la política venezolana. Por eso fue posible la elección de un dirigente de la Causa R en Bolívar, dirigentes del MAS en Aragua, e incluso la victoria de Aristóbulo Iztúriz en Caracas.

En vistas a aquella experiencia y en búsqueda de una mayor democracia, que se definió como participativa, es que la descentralización aparece en la Constitución como un fin del mismo Estado y una política exigida a todos los poderes públicos, pues en la medida en que las instancias de decisión sean más cercanas a la población, mayor es la capacidad para ejercer control real sobre el Estado y la función pública.

Lamentablemente desde el principio del proceso existió una tendencia de corte centralista que se fue imponiendo en la legislación venezolana. Y es quizás ahora cuando la misma ha dado pasos para deconstruir el sistema descentralizado federal en función de una estructura piramidal centralizada. Esto lo podemos percibir claramente en las leyes recientemente aprobadas.

La que posiblemente mayor perversión constitucional significa es la Ley del Distrito Capital, pues está relacionada con el derecho de los ciudadanos a elegir sus autoridades. Sin duda es una ley que va contra el sentido, propósito y razón del proyecto constitucional de participación, descentralización y democracia. Hizo de los ciudadanos de Caracas unos ciudadanos de segunda, incapaces de elegir a sus autoridades.

La que posiblemente mayor perversión constitucional significa es la Ley del Distrito Capital, pues está relacionada con el derecho de los ciudadanos a elegir a sus autoridades. Sin duda es una ley que va contra el sentido, propósito y razón del proyecto constitucional de participación, descentralización y democracia.

En esa dirección también se encuentra la Ley Orgánica de la Administración Pública pues en su artículo 70 crea la figura de autoridades regionales nombradas por el Presidente.

En ese sentido sigue el espíritu de la reforma rechazada (y quizás fue uno de los claros aspectos que la población refutó) según la cual el Presidente nombra unas autoridades que están por encima de aquellas que han resultado electas. ¿Dónde queda pues la soberanía popular? Incluso un aspecto negado en estos instrumentos legales es la posibilidad de control social sobre la gestión del funcionario, pues al no ser electo depende exclusivamente del Presidente y no guarda relación con los ciudadanos hacia los cuales presta servicios. En cambio un funcionario electo puede ser objeto de un referendo revocatorio por parte de la población, en ejercicio de un verdadero poder popular autónomo.

Sobre este aspecto en una encuesta reciente¹ se señala un fuerte rechazo al nombramiento de un funcionario regional para Caracas de forma no democrática.

ARREBATO DE COMPETENCIA

Otra ley que implica un grave retroceso sobre lo alcanzado constitucionalmente ha sido la ley sobre descentralización. El miedo a la elección popular de autoridades no identificadas con el proyecto socialista ha generado una política de arrebatos de competencias. Así, lo que la Constitución reconoció como competencias propias de los estados en materia de puertos, aeropuertos, vías públicas, la ley que irónicamente ha

mantenido el título de descentralización, los ha revertido a favor del poder nacional. Esta legislación fue acompañada de otras leyes que completaron el cuadro recentralizador: la Ley Orgánica de Turismo, la Ley de Creación del Fondo Social para la Captación y Disposición de los Recursos Excedentarios de los Entes de la Administración Pública Nacional, la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Aeronáutica Civil, la Ley de Reforma Parcial de la Ley General de Puertos. Esto afecta la calidad de servicios prestados e igualmente ha sido rechazado por la población, no sólo el 2 de diciembre, sino que encuestas recientes reiteran la sensación de rechazo.²

Este tema de la descentralización ha sido quizás uno de los que ha mostrado con mayor patencia la dependencia y sujeción de los otros poderes a la voluntad del Ejecutivo pues no sólo el parlamento ha elaborado leyes que contradicen el espíritu descentralizador de la Constitución, sino que el órgano llamado a salvaguardar el orden constitucional como lo es el TSJ ha llegado, a través de sus sentencias, a interpretar las normas constitucionales de tal forma que contradicen de manera expresa lo escrito en ella.

Así, la sentencia de la Sala Constitucional N° 565 del 15/04/08, por la que se interpretó el artículo 164.10 de la Constitución (que expresamente señala que son competencias exclusivas de los estados “la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional”) establece la posibilidad de reversión de dichas competencias dado que se trata de bienes cuya inversión las hizo el poder nacional.

Esta forma de pensar anula el carácter originario de la Constitución y la hace depender de las formas anteriores a su existencia, lo que a su vez anula el carácter soberano y creador del pueblo que fue quien en definitiva se dio a sí mismo su organización cuando refrendó la Constitución. Así, pareciera que el pueblo es originario o soberano sí y sólo si su voluntad coincide con la de quienes detentan hoy en día el poder.

Una situación que requiere especial mención es el tema de la policía. El decreto con fuerza y rango de Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional le otorga al poder nacional un conjunto de competencias que suponen control sobre las funciones de las policías estatales. En esta materia es bueno señalar que el problema policial es grave en el país y requiere una política pública de coordinación que dicho instrumento legal niega. La policía debía ser objeto del Consejo Federal de Gobierno como instancia de coordinación establecido en la normativa constitucional y jamás desarrollado legislativamente. Muy a despecho de ello, la norma simplemente impone una rectoría sin una suficiente participación de las entidades afectadas.



Nueva geometría del poder

Los artículos 141 y 158 del proyecto de reforma constitucional fueron rechazados el 2D, pero:

- El Ejecutivo nacional, por órgano del MPPIJ, asumió la dirección, administración y funcionamiento de la Policía Metropolitana.
- El Ejecutivo nacional, creó un Comité para la Organización y Rectoría del Sistema Público Metropolitano de Salud, presidido por el vicepresidente ejecutivo e integrado por otros órganos de salud regionales.
- La Sala Constitucional del TSJ declaró que las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial nacionales hasta ahora administrados por los estados, son bienes y servicios cuya titularidad corresponde a la República.
- El Ejecutivo nacional promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública, la cual crea la figura de las autoridades regionales, suprime la autonomía de los entes descentralizados, faculta al Presidente para que autorice la aprobación de normas sin previa consulta, en casos de legislación excepcional.
- Se promulgó la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, por la cual el Ejecutivo nacional revierte la transferencia de las competencias concedidas a los estados.
- Se promulgó la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Aeronáutica Civil, por la cual el Ejecutivo nacional podrá revertir por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia, la administración de la actividad aeronáutica civil, así como su infraestructura por razones de interés general.

El resultado de esta ausencia son los graves índices de criminalidad en los cuales, por cierto, hay una importante participación de funcionarios de policía, como ha sido ampliamente reseñado por la prensa. Pero lamentablemente el tema policial sigue estando en el marco de la polarización ideológica política, dejando de lado las necesidades impostergables de seguridad que tiene la población.

El absurdo de esta polarización, casi hasta llegar al nivel de circo, es el tema del tránsito en la ciudad de Caracas. Las colas en la ciudad son interminables. La población ha solicitado una y otra vez medidas frente a esta circunstancia. Ante el mismo, ha aparecido la idea del plan pico y placa o sus paralelos. No es mi propósito en este artículo evaluar sus bondades o desventajas, sino señalar que la diatriba política llevada al paroxismo ha hecho inviable una posible solución, dejando en la estocada a todos los ciudadanos. Se le ha negado competencias obvias y constitucionales a los municipios de la ciudad de Caracas para regular el transporte y encontrar soluciones. Como el Gobierno nacional no ha



encontrado otra salida, simplemente se ha decidido dejar a la población sin solución alguna.

El problema detrás de todo este proceso es valorar más la ideología y el control del poder que el servicio a los ciudadanos y el reconocimiento de la soberanía popular como verdadera y única fuente de legitimación. La descentralización obliga a los actores políticos a ganarse su electorado y hace difícil la manipulación pues con su desempeño, ellos tocan aspectos cotidianos y medulares de la vida de sus conciudadanos. En ese sentido está estrechamente unida a la lógica participativa y democrática, muy a contrapelo de estructuras centralizadas que niegan estas posibilidades. De hecho la revolución socialista en la URSS se pierde en el momento en que deja de ser federal, para centralizar en el partido y su líder todas las decisiones.

Se requiere para las elecciones de 2010 un equipo de nuevos legisladores que proyecten un país que desde el reconocimiento de la soberanía del pueblo, promueva el proyecto constitucional de un Estado descentralizado, federal y democrático, basado en la participación del pueblo en todas y cada una de las instancias de gobierno, hasta llegar al desiderátum de la entrega al mismo de los servicios que éste pueda prestar a través de sus organizaciones. Por ahora, vamos en sentido contrario.

* Director de la revista *Sic*.

NOTAS

- 1 Hinterlaces Monitor socio-político Estudio cuantitativo y cualitativo. Informe final 1 de junio 2009. ¿Ud. está DE ACUERDO o EN DESACUERDO con la designación de un Jefe de Gobierno para el Distrito Capital que le resta casi todas las competencias y recursos al Alcalde Metropolitano? 79% en desacuerdo.
- 2 Alfredo Keller y asociados. Estudio de la Opinión Pública Nacional. 2º Trimestre de 2009. Mayo 2009. "Esta Ley y otras decisiones, como quitarle competencia a las gobernaciones en el manejo de carreteras, puertos, aeropuertos, hospitales y escuelas, ¿mejorarán las condiciones de vida de la gente, las empeorará o no tendrán efecto? Empeorará 54%, mejorará 33%, no tendrá efecto 7%"