

Perfil del Estado que Queremos

Dr. Ricardo Combellas
Presidente de la Comisión para la Reforma del Estado



Debatir sobre el perfil del Estado que queremos, supone tener una idea, lo más rigurosa posible, del Estado que tenemos.

Por supuesto que el Estado abriga variadas dimensiones, que no pretendemos abarcar, pero nos concentraremos en una, para lo cual fuimos convocados: la forma de Estado, o dicho de otro modo, la configuración vertical de los poderes, que concurren en una unidad nacional, sea bajo forma unitaria, en sus variantes centralizada y descentralizada, sea la forma federal, sea el llamado Estado regional.

La Constitución de 1961 recoge una contradicción. Establece en su artículo 2º, dentro de las disposiciones fundamentales, que la República de Venezuela es un Estado Federal, para luego diseñar una arquitectura centralizada. Con ello se recogía una tendencia que se había desarrollado con mucha fuerza desde los gobiernos de la hegemonía andina, a comienzos de siglo, hasta el día de hoy, y su derivación en la concentración centralizada del poder político, administrativo y económico del Estado.

No obstante, aunque la Constitución limitó efectivamente la autonomía de los estados, al reconocerles un número reducido de competencias, dejó abierta dos compuertas para ensayar la descentralización, como lo fueron: la elección directa de los gobernadores de los estados (aprobación de la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, luego de pasados 28 años de vigencia de la Constitución), y la posibilidad que ofrece el artículo 137 C.N. de atribuir, por parte del Congreso a los estados o a los municipios determinadas materias de la competencia nacional, lo cual encontró su primera concreción en la aprobación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público el año 1989.

El lustro ya cumplido de la nueva etapa de descentralización que vive el país nos autoriza a reflexionar sobre el perfil del Estado que queremos. Al respecto, en la discusión nacional sobre el tema se pueden vislumbrar por lo menos cuatro visiones gruesas del perfil del Estado para la Venezuela del futuro. Así:

1) La visión unitaria centralizadora, que considera un error histórico la propuesta descentralizadora, ensayo que debe suprimirse, o en todo caso limitarse al máximo, en aras del fortalecimiento de una forma de Estado pretendidamente funcional a las necesidades y realidades del país: El Estado Central. A lo más, esta visión autoriza fórmulas de desconcentración definida por Sergio Boisier como *«un acto mediante el cual se traspasa capacidades para tomar en forma exclusiva y permanente decisiones que van desde un nivel determinado de la estructura administrativa a otro nivel de rango inferior dentro de la propia organización»*. Ejemplificación paradigmática de esta visión la constituye el libro de Jorge Olavarría, **Dios y Federación**.

2) El federalismo ejecutivo, es decir la pretendida pertinencia para Venezuela de una forma de federalismo donde, aceptando la elección directa de los gobernadores y la descentralización administrativa, el Estado central fija unilateralmente los contenidos de la agenda de políticas públicas que corresponda ejecutar a los estados y municipios. Los principios de control y de orientación uniforme de la política de descentralización guían esta posición, que para sus defensores es la que mejor recoge el espíritu de la Constitución de 1961.

3) El **federalismo cooperativo**, a diferencia del anterior, insiste en los principios de coordinación y cooperación en la ejecución de las competencias concurrentes, cuya operacionalización exige la creación, tanto de instancias de concertación y negociación, como de instancias jurisdiccionales para dirimir los conflictos suscitados entre la República, los estados y los municipios.

4) El **federalismo radical**, que parte del objetivo de la transferencia progresiva de competencias a los estados, a asumir en principio de forma exclusiva en detrimento del control nacional, y de la supresión de la condición de los gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional.

Estos perfiles de Estado que queremos, cierto que a **grosso modo** expuestos, nos facilitan una idea por lo menos ordenada de las grandes visiones, en algunos explícita en otros implícita o soterrada, que están presentes con grados variables de fuerza e intensidad en el imaginario político de los venezolanos.

Independientemente del perfil del Estado, cabe preguntarnos si el federalismo en Venezuela responde a una realidad socio-histórica; en otras palabras, si es expresión de la constitución real a la que ha llegado su hora normativa, o más bien es un reto a la funcionalidad de un Estado con problemas de eficacia y legitimación.

La percepción socio-histórica, como reclamo de una toma de conciencia de unidades territoriales cuya organicidad ha sobrevivido a la imposición unitaria y centralista, la verdad que no ha tenido la fuerza ni capacidad persuasiva que algunos desean atribuirle. Así, cuando se vuelve a escuchar el himno de determinado estado o se lee la pretendida historia regional, no parece que reviviera la soterrada realidad preterida, sino más bien se puede interpretar como un recurso para reforzar la nueva identidad descentralizadora.

La segunda percepción, al insistir en la exigencia de hacer al Estado venezolano más eficaz y eficiente (la cuestión de la funcionalidad) y más participativo (la cuestión de la democracia), concluye que la descentralización es el camino, el único camino para ello. Esta percepción tiene como consecuencia directa la problematización del concepto de federalismo, como concepto inútil, y hasta disfuncional, frente al concepto más operativo de descentralización, para el logro de dichas exigencias.

Sin embargo, parafraseando al maestro Garcia-Pelayo, todo lo que existe se resiste. Y el ideado federal, gústenos o no, sobrevive con una carga emocional en nuestro ser colectivo, a lo cual tuvo que responder la Constitución de 1961, como muy bien se fundamentó en las disposiciones fundamentales de la Exposición de Motivos elaborada por la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución:

« La Comisión comenzó por reconocer que el sentimiento Federal, las consecuencias del federalismo en el sentido de la organización social y el nombre mismo de la Federación, constituyen un hecho cumplido y hondamente enraizado en la conciencia de los venezolanos. Por otra parte, estimó que, a pesar de no haberse realizado efectivamente, la Federación sigue siendo en el espíritu de la mayoría un desideratum hacía el cual debe tender la organización de la República ».

Otro tema de la mayor significación en la definición del Estado que queremos, lo es el del nuevo estatus y rol de los municipios. Paradójicamente, la Constitución de 1961 definió rigurosamente al municipio en tanto «*unidad política* primaria y autónoma dentro de *la organización nacional*» (art. 25 C. N.), y precisó el alcance de su autonomía, su ámbito competencial y sus ingresos, en grado superior a los estados; en otras palabras, proyectó su vocación descentralizadora más hacia los municipios que hacia los estados, bajo la consideración de una mayor organicidad de estos, consecuente con su naturaleza.

No obstante, la ley de descentralización afincó su objetivo de interés en los estados, dejando a los municipios en un segundo plano de consideración. La pregunta y consiguiente opción, está en decidir entre continuar la línea que abrió dicha ley, o retomar un rol más decidido y protagónico para los municipios. La decisión no es fácil, pues si bien es cierto que la Constitución revolucionó el concepto de municipio acorde con la naturaleza propia del gobierno local, no es menos cierto que el desarrollo municipal no ha estado a tono con el programa constitucional, pues ha sido unilineal y uniformista, desvirtuando la diversidad de regímenes municipales que exigía dicho programa.

La configuración del Estado que queremos no puede ser obra de una concepción ideada desde el centro, que he denominado «napoleónica», es decir, uniforme, racional- normativa, lineal. Debe estimularse la diversidad, sin con ello fracturar la unidad. Con ello lo que quiero decir es que es mucho lo que se puede innovar con la reforma de las constituciones estatales. De la experiencia normativa que arrojen es bastante lo que se aprende en función de delinear la nueva arquitectura del Estado. Tanto de la organización de la ramas del poder público regional, como de los pesos y contrapesos que se establezcan, de las instancias de control, como de las relaciones estado-municipios, y de la incorporación de instituciones de democracia participativa (el caso de las diversas modalidades de referéndum popular), es mucho lo que se puede avanzar en la configuración de un Estado construido desde abajo hacia arriba, desde los cimientos hasta la cúspide.

Por último, unas palabras finales sobre la reforma de la Constitución Nacional y la descentralización. Por supuesto que la reforma debe contemplar un nuevo esquema de descentralización, que reafirmando el sentimiento federalista supere la señalada contradicción de la Constitución vigente. Puntos cruciales de la reforma lo son, entre otros: una novedosa redistribución de competencias entre las ramas del poder público nacional, regional y local, así como una definición precisa de las competencias concurrentes, y del ámbito y medida de su ejercicio.

Igualmente, son temas de la mayor importancia, la precisión del rol del gobernador como agente del Ejecutivo Nacional y la cláusula de intervención federal, la prescripción constitucional de los ingresos de los estados, y de su capacidad

tributara, como la consagración de los principios orientadores de la descentralización, entre los cuales merecen destacarse: la solidaridad, la coordinación, la concurrencia, la subsidiariedad y la coparticipación tributaria.

En definitiva, como puede inferirse, apuesto a favor del federalismo cooperativo como el perfil del Estado más adecuado y funcional para la Venezuela del futuro. Ello no significa que no atenemos al sabio consejo del constitucionalista argentino Germán Bidart Campos, al advertimos que en el diseño constitucional no debemos ser prematuros, pues el texto constitucional *«debe ponerse al nivel de la sociedad de que se trata, no fabricarle al niño un traje de hombre. El crecimiento, la evolución y el desarrollo de una sociedad no se logran con una codificación constitucional»*.

En conclusión, la política de descentralización debe continuar adelantándose con criterios de gradualismo y negociación, pero eso sí, dentro de un marco institucional que la facilite, no que la entorpezca, y con una idea clara de los objetivos y metas que queremos alcanzar, para lo cual la definición del perfil del Estado que queremos es una tarea fundamental.