

El federalismo venezolano re-centralizado

Re-centralized venezuelan federalism

Mascareño Quintana Carlos

Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios del Desarrollo, CENDES. Doctor en Estudios del Desarrollo y Master en Planificación. Autor de varios libros y numerosos artículos sobre los temas de gestión pública, descentralización, federalismo, políticas públicas y relación estado-sociedad.

E-mail: mascaren@cantv.net

Recibido: 18/03/07 / Aceptado: 01/05/07

Resumen

El presente trabajo muestra como la descentralización del federalismo venezolano ha sido revertida por el actual régimen autoritario y militarista de Hugo Chávez. Las razones de esa determinación se inspiran no solo en el ejercicio del poder sobre la base del estamento militar, lo cual fue una tradición en el manejo de la República antes de 1958 sino, sobre todo, por la inspiración marxista-leninista de la elite que accedió al poder por elecciones en 1998, la cual provenía de un proyecto orientado hacia el partido único y el combate a la disidencia. Así, la descentralización impulsada en los noventa, perdió toda base de sustentación.

PALABRAS CLAVE: descentralización; re-centralización; autoritarismo; Venezuela.

Abstract

This paper is about a new centralization of power in Venezuela during Hugo Chavez's authoritarian and militarist regime. The elite in the power after 1998's election had a Marxist-Leninist background that inspired it against decentralization. The new elite came from a plan directed toward the achievement of a only one party and the combat of the dissident groups. Thus, the successful decentralization on 90's decade, lost support.

KEY WORDS: decentralization; new centralization; authoritarian; Venezuela

Introducción

La ascensión de Hugo Chávez al poder en 1999 y su posterior ejercicio por más de ocho años, ha representado un retroceso en materia de descentralización de la federación en Venezuela. A pesar de haberse aprobado una Constitución llena de retórica descentralizadora y federalista, los acontecimientos han apuntado hacia la eliminación progresiva de las reivindicaciones territoriales de la década de los ochenta y noventa. Así, la oferta de la profundización de las autonomías estatales y locales, entró en conflicto con el espíritu autoritario y militarista del régimen. En este sentido, es conveniente introducir una precisión histórica: el federalismo venezolano, al igual que los latinoamericanos, siempre fue centralizado. Esta realidad se intentó atenuar con el ensayo descentralizador del período 1989-1998. La diferencia entre aquella centralización de la primera mitad del siglo XX y la actual no radica en su autoritarismo militarista. Estriba en el uso de una ideología socialista inspirada, como lo ha pregonado el propio Presidente, en las tesis de Lenin y Marx, lo que conduce, inexorablemente, a la toma del poder en todos los espacios que suponen disidencia, en nombre de la búsqueda de un colectivismo puritano, ideología que ha probado, sobradamente, ser el camino más seguro hacia el sojuzgamiento de las sociedades humanas contemporáneas.

¿De dónde viene la vocación centralizadora y autoritaria del régimen?

Antes de acceder al poder por vía democrática, ya era posible otear la verdadera vocación autoritaria del régimen que se asomaba. En un agudo y anticipado análisis del profesor Alberto Arvelo Ramos (1998) editado en octubre dos meses antes de las elecciones presidenciales, quedaba absolutamente claro cuál era el origen y los propósitos de los tres grupos que apoyaban a Chávez. El primero estaba representado en las masas poblacionales desilusionadas de los partidos pero que creían en la democracia y la necesidad de mejorarla, masas que estaban dispuestas a expresar su voluntad popular a favor de Chávez, como en efecto

sucedió, mediante elecciones legítimas y dentro del estado de derecho, respetando los controles mutuos de los poderes nacionales, estatales y locales, tal como había sido la tradición venezolana en las décadas anteriores. Para Arvelo, existía la convicción de que Chávez no estaba vitalmente comprometido con el pensamiento de este gran grupo y que, por el contrario, su inspiración fundamental, por nexos conceptuales e ideológicos, eran dos grupos de naturaleza estructuralmente no democráticos.

Uno de ellos era el grupo abiertamente militarista opuesto a la salida democrática y con un núcleo original en los conjurados del Movimiento Bolivariano de los ochenta y noventa, núcleo al cual se agregaban los militares con vocación golpista. Su propósito era, en definitiva, convencer a Chávez de tomar el palacio de gobierno el mismo día de las elecciones. Como sabríamos pocas semanas después, esta estrategia no fue la seleccionada por el luego designado Presidente de la República.

El tercer grupo era de clara vocación marxista-leninista, antidemocrática y militarista. Sin embargo, se diferenciaba del anterior porque ocultaba su naturaleza despótica. Su objetivo fundamental era la dictadura del partido único y, en ese sentido, el desplazamiento hacia aquél objetivo debería ser gradual hasta entrar en un sistema irreversible de partido único. Se trataba de una táctica de ocultamiento del pensamiento (a través del desdibujamiento y contaminación de metas) que permitiera instaurar un proceso indefinido que le resultara aceptable, sin generar desconfianza, a las grandes masas del chavismo popular democrático. Para transitar este camino, el Movimiento V República, partido político creado para convertirse en el principal brazo político de Chávez, había propuesto la organización de todo el pueblo en cada una de las instancias de su vida cotidiana, sin mediación de leyes, sin frenos, sin división de poderes. Se trataba, entonces, del ejercicio del poder en términos Rousseauianos, pero traducido en el poder absoluto convertido en el poder del partido.

Para quién analice medianamente el acontecer venezolano desde febrero de 1999 hasta esta fecha, concluirá que la estrategia del tercer grupo, de gradualismo hacia la toma del poder total, es la que ha estado comandando las decisiones fundamentales del régimen.

Hace falta agregar un último elemento para mostrar el origen centralizador y autoritario del régimen de Chávez: los decretos que serían aplicados de salir triunfante el intento de golpe del 4 de febrero de 1992. Estos mandatos, elaborados por Kléber Ramírez, civil, ex comandante guerrillero de gran influencia en Chávez y su grupo, planteaban la instauración de una vengadora democracia popular presidida por un Consejo General Nacional encargada de recuperar “la salud pública del país” y conduciría la refundación de la República. En un solo acto, quedarían eliminados los gobernadores de estado electos, los alcaldes, las asambleas legislativas estatales y las cámaras edilicias, así como el parlamento nacional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Nacional Electoral y el poder electoral en los estados. Es decir, no existiría ningún vestigio de contrabalance de poder ni nacional ni territorialmente. Por supuesto, los decretos no se aplicaron al salir derrotada la intentona golpista. Sin embargo, como veremos, el poder territorial (así como los balances nacionales) han ido siendo totalmente neutralizados en una clara ejecución de la estrategia de gradualidad de implantación del partido único.

El consenso preexistente por la descentralización

La descentralización venezolana se inscribió en el marco de los consensos sociopolíticos logrados en América latina durante la década de los ochenta a los efectos de reformar al Estado. Como se recordará, descentralizar el poder del Estado se convirtió, para muchos países, en un paradigma, sobre todo en aquellos que como Brasil, Argentina, Perú, Bolivia o Ecuador, transitaban un camino de vuelta desde férreas dictaduras militares hacia la democratización de sus sociedades. Las expectativas autonómicas de las elites y sociedades locales se transformaron en un medio para impulsar la institucionalidad democrática. Esta atmósfera de cambios, condujo al diseño e implantación de políticas estructurales que buscarían modificar las relaciones Estado-sociedad en América latina. Allí la descentralización se inscribió como un hecho asociado a un nuevo Estado. La promesa de mejorar la distribución de los beneficios por su intermedio, hizo de la descentralización un fenó-

meno cuasi-autónomo, con el cual todos los actores estaban de acuerdo, facilitándose el consenso sociopolítico para la aprobación de las normas que lo regirían en adelante.

Para 1983 nadie dudaba en Venezuela sobre la impostergable necesidad de reformar el estado. Era una corriente mayoritaria encrespada por la ineficacia y creciente deslegitimación de un aparato público sometido a la crítica de una sociedad que había disfrutado durante varias décadas de sus bondades rentistas. Esa certeza condujo al consenso por la descentralización entre 1984-1989.

El mismo surgió a partir de la confluencia de varios factores: la larga y pronunciada crisis del sistema político y el consecuente colapso del estado rentista, el fortalecimiento de factores de poder con expresión territorial-provincial y la decadencia de las ideas en el plano del desarrollo regional.

En el marco de la Constitución de 1961, se aprobó en 1988 la elección directa, universal y secreta de los gobernadores, a la vez que se reformó la Ley de Régimen Municipal para crear la figura del alcalde y su elección. También se aprobó la Ley Orgánica de Descentralización en diciembre de 1989 que dotaba de competencias a los estados y luego, en 1993 y 1996, se promulgaron las leyes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para entidades federales y municipios, respectivamente.

Las reformas aprobadas introdujeron una nueva lógica en el desempeño del Estado y del sistema político en Venezuela, estableciéndose contrapesos al omnímodo poder central. Los estados y municipios incrementaron su participación en el ingreso público nacional desde un 17% en 1989, hasta un 29 % en 1998. A su vez, el incentivo de la descentralización indujo la movilización de las sociedades locales para su inserción en los beneficios que la reforma ofrecía (Mascareño 2000). Con los defectos propios de una cultura clientelar-rentista incrustada en el corazón del sistema político venezolano, la relación Estado-sociedad asistía a nuevas formas de interacción ciudadana a nivel territorial.

Ruptura del consenso por la descentralización

El consenso alrededor de la descentralización del federalismo venezolano fraguado en los años ochenta, se rompe con la entrada en escena del régimen de Hugo Chávez. Si bien la Constitución de 1999 mantuvo elementos formales y reafirmó su fe en la descentralización y el federalismo, otra fue la agenda de la nueva elite que accedió al poder en 1998. Si se asume que el consenso sociopolítico, como lo definiera Bobbio (1991), supone la existencia de un cierto acuerdo sobre principios, valores, normas y deseabilidad de objetivos, es indispensable postular que el grupo que acompañaba a Chávez en el nuevo gobierno nada tenía que ver con las visiones institucionales que le precedieron.

Un primer argumento al respecto, se fundamenta en el pensamiento que poseían los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 sobre la descentralización: apenas el 31% de los miembros del MVR se asumió descentralizador y un 19% se declaró abiertamente no descentralizador.

El nuevo eje del consenso sería la participación del pueblo, concepto que se le antepondría al de democracia representativa. En efecto, declararían un funcionario del estado venezolano en el gobierno de Chávez que "...nuestra democracia representativa, debemos modificarla hacia una democracia participativa...es decir, al lado del gobierno institucional crear el gobierno popular" (Álvarez y otros 2000:174). El enfoque presente en este razonamiento, es la presencia de mecanismos de consulta ciudadana que superen la representación política. En consecuencia, figuras como la de gobernador de estado, legisladores provinciales, concejales y alcaldes, dejan de tener importancia en el ideario revolucionario. Al contrario, estas instituciones se convierten en obstáculos para el avance revolucionario y, por ello, deben ser derribadas. Se instala entonces una nueva visión del poder en la cual la nueva elite piensa así: Nosotros, el liderazgo probo y concededor de las necesidades del pueblo, le acompañará a lo largo del territorio para la solución de sus problemas. Es la vieja y aún usada ilusión de los movimientos políticos voluntaristas, de una profunda raigambre antidemocrática y que devienen en autoritarios.

El tercer argumento acerca del nuevo consenso gravita en un tema que, aparentemente, no tendría relación con la descentralización. Se trata del asunto militar. La Constitución de 1999 altera la anterior sujeción de lo militar a lo civil y coloca el control sobre los militares en manos del Presidente de la República, eliminando la prohibición de su participación activa en la política. Esta renovada presencia del estamento militar en los asuntos públicos, como lo define Daniel Levine (2003), trastoca la anterior ecuación en el equilibrio del poder venezolano. ¿Qué relación tiene este factor con la descentralización? Mucha. Se traducirá en el control de programas territoriales por parte de militares, el ascenso al cargo de gobernadores de militares retirados y, en fin, la instalación de un andamiaje institucional en poder de este estamento que supeditará las acciones de gobernadores y alcaldes.

¿Cómo ha sido el camino hacia la re-centralización del poder?

Existen tres factores que demuestran el continuo proceso de re-centralización en Venezuela.

— **Primero: el contenido de la Constitución**

La Constitución de 1999 no ha representado un avance en materia de descentralización. Por el contrario, su contenido, a pesar de la retórica federalista y de participación, supone un retroceso a juzgar por algunas de las medidas allí contenidas: la restricción de la autonomía de estados y municipios al ser regulada por ley nacional; la eliminación del Senado de la República e imponer un parlamento unicameral; la regulación de los parlamentos regionales mediante ley nacional; interferencia de la autonomía municipal; eliminación de competencias exclusivas de las entidades federales; sujeción de todas las materias concurrentes a leyes de base nacionales; vulneración del Situado Constitucional, principal fuente de ingresos territoriales.

— **Segundo: la pugnacidad contra la descentralización**

Hugo Chávez llegó al poder montado sobre la ola de la profunda crisis económica y del descrédito de los partidos. Sus principales consignas de campaña, “arrasar con las cúpulas podridas” o “freiré las cabezas

de AD y COPEI”, advertían sobre el quiebre de un proceso político y el inicio de otro. El Coronel Francisco Arias Cárdenas, compañero de Chávez en la intentona golpista de 1992 y factor fundamental en la alianza de 1998, siendo gobernador reelecto del estado Zulia, daría un paso atrás al observar con preocupación los primeros síntomas de re-centralización. En el mismo comienzo del nuevo gobierno, Arias Cárdenas anunciaba “una rebelión cívica contra la ofensiva centralista del Presidente”, luego de que Chávez, en un largo discurso la noche del 25 de marzo de 1999, se había referido en tono duro a los gobernadores, anunciándoles que suspendería el flujo de dinero a las regiones. Arias respondería diciendo que “corremos grave riesgo si se trata de frenar el proceso. Ningún estado podrá soportar una vuelta al modelo centralista (...)” (Mascareño 2000). Didalco Bolívar, gobernador reelecto del estado Aragua, presentó en enero de 1999 como Presidente de la Asociación de Gobernadores, la propuesta de “Un concierto fiscal para la Venezuela de 2000” (Ibidem), las cuales traducían nuevas relaciones intergubernamentales y la implantación de una base tributaria para los estados. Tres días después, Bolívar renunciaría a la Presidencia de la Asociación producto de la escasa acogida de sus propuestas en el seno de la nueva alianza, el Polo Patriótico, liderada por Chávez.

En paralelo, la verdadera agenda se orientaba hacia un modelo de “Descentralización Desconcentrada”, apuntalada desde el Ministerio de Planificación y Desarrollo y estructurada sobre la base de un plan de inversiones centralizado. También era importante en este esquema, la creación del Plan Bolívar y del Fondo Único Social, instrumentos con los que el gobierno intentaría centralizar y ejecutar los recursos para los programas sociales, sin coordinación alguna con las instancias descentralizadas y con apoyo en las Circunscripciones Militares.

— Tercero: las decisiones reales

En Venezuela, a más de ocho años de iniciado el actual gobierno, quedan pocas dudas sobre su ejercicio de poder recentralizado. Comprueban tal afirmación los siguientes hechos:

a) El Consejo Federal de Gobierno previsto en la Constitución, no ha logrado instrumentarse.

- b) Los instrumentos fiscales establecidos en la Constitución tampoco se han aprobado. Por un lado, el Fondo de Compensación Inter-territorial no se termina de sancionar. Por el otro, la Ley de Hacienda Estadal no logra el consenso necesario para su aprobación y urgente implantación, pues el Ejecutivo ofrece grandes resistencias en este camino.
- c) No existe avance alguno en materia de competencias. Por el contrario, existe involución en las mismas. Al no implantarse un mecanismo que facilite la negociación entre niveles de gobierno, cada instancia decide lo que cree conveniente. Es posible afirmar que la situación de las competencias y servicios ha retrocedido, encontrándose casos de organismos públicos centrales, como el Ministerio de Salud, que amenaza con reasumir competencias que ya estaban negociadas con las entidades federales.
- d) Es un hecho el represamiento de los recursos de los estados y municipios a nivel central. Desde el año 1999 los gobernadores y alcaldes se quejan profundamente de tal situación. El Gobierno Central juega con ello, sobre todo con las Asignaciones Económicas Especiales, la captura del Fondo de Estabilización Macroeconómica o los créditos adicionales de fondos que por Ley de Situado Constitucional corresponden a los territorios. Más de 25 billones de bolívares (12000 millones de dólares al cambio oficial) era la deuda acumulada del ejecutivo nacional a los territorios venezolanos para el año 2006.
- e) La participación de los ingresos de estados y municipios en el presupuesto nacional había logrado ascender hasta el 29 % en el año 1998. Pero ante las condiciones adversas que en materia financiera atraviesan estas entidades, ese ingreso disminuyó hasta el 21% en el 2004, 19% en el 2005 y 17% en el 2006. Esta tendencia ubica a Venezuela en niveles de centralización que se creían superados, lo que hace insostenible la operatividad de las estructuras de gobierno descentralizadas. No hay centralización más efectiva que aquella que se logra por la vía del control de los recursos financieros.
- f) Se ha instaurado un régimen de participación centralizada, con sujeción de los recursos del poder central y sin intermediación con las menguadas autonomías de estados y municipios. Es la conexión directa de las masas, que reclaman su acceso a la renta, con el líder

único. Este es el caso de los Consejos Comunales y la propuesta de una nueva geometría del poder. Es la profunda aspiración del jefe máximo para eternizarse en el poder.

Finalmente, la toma del poder total

En la re-centralización venezolana prevalecen rasgos de autocratismo al estilo del régimen fujimorista, con aderezo de una fuerte presencia militarista en la administración de las competencias y programas sociales y una inspiración fidelista en la ejecución de las estrategias hacia la toma del poder total. El régimen chavista se propuso la toma del poder total como concepto de gobierno. Sus líderes reposan sus ideas en esquemas nacionalistas, populistas y socialistas que aúpan la captura de los diferentes espacios sociales y combaten la disidencia. Este sino ha estado presente en el manejo del Parlamento, en la ocupación del Tribunal Supremo de Justicia, en el control omnímodo del Consejo Nacional Electoral y en la colonización de la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo y de la Contraloría General de la República.

Por supuesto, ningún argumento será satisfactorio ante la tentación autoritaria del actual gobierno venezolano. El chavismo, en las elecciones del 2004, se quedó con 21 de las 23 gobernaciones de estado y con 236 de las 334 alcaldías del país. Diez gobernadores, a su vez, son militares retirados que, en su gran mayoría, forman parte del grupo golpista de 1992. A su vez, Chávez logró copar toda la Asamblea Nacional en las elecciones del 2005 al retirarse la oposición de estos comicios. Con ello, se cerró el círculo del poder total en las instituciones del poder público venezolano (Mascareño 2005). En una famosa reunión efectuada en el Fuerte Militar Tiuna a finales del 2004, Chávez advirtió a todos sus mandatarios territoriales que “aunque no puedo destituir a alcaldes ni a gobernadores, si puedo hacer otras cosas... Quiero que sepan que en esta nueva etapa el que está conmigo, está conmigo, el que no está conmigo está contra mí”. Acto seguido, les exigió a los gobernadores y alcaldes incorporarse a los ejes de desarrollo territorial y a los planes del gobierno central. Al despedirse, el Presidente dijo: “Disciplina, disciplina. No se hacen revoluciones sin unidad de mando” (Harnecker 2004)

Los gobernadores y alcaldes chavistas, la gran mayoría del país, perdieron la mínima autonomía y, sobre todo, como claramente lo definiera el maestro García Pelayo (1991), la *autoricta*, conferida al haber sido electos en su territorio. En adelante, deberán estar al servicio de la revolución y a los designios de su líder, el Presidente de la República.

En definitiva, es necesario manejar el axioma de que bajo regímenes autoritarios queda descartada la descentralización del sistema político. En el caso venezolano, esta máxima se reafirma sobre todo por que quien lidera el régimen posee un pensamiento de origen militarista y socialista, rodeado de grupos militares que provienen del golpe de estado el 4 de febrero de 1992 en Venezuela y de los marxistas-leninistas que promueven el régimen de partido único. Hacia allá camina el país. En este escenario, se hablará más temprano que tarde de la nueva Federación Socialista.

Notas

- 1 Este trabajo fue presentado originalmente como ponencia en el LASA2006 XXVI Internacional Congreso, realizado en San Juan, Puerto Rico, entre el 15 al 18 de marzo. Posteriormente, se ha presentado como conferencia adaptada para el Foro "Situación actual y perspectivas del estado federal venezolano" en el marco de los Foros sobre la reforma constitucional que promueve la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Carabobo, efectuado en la ciudad de Valencia, el 16 de marzo de 2007, en el Aula Magistral de dicha Facultad.
- 2 No se si por casualidad, al momento de redactar este trabajo se viene suscitando una interesante polémica entre el partido Podemos de la alianza chavista y del cual es líder fundamental Didalco Bolívar con los factores que pretenden imponer el partido único socialista, especialmente el mismo Presidente. El día 17 de marzo de 2007 han tomado las primeras páginas de la prensa nacional y regional las declaraciones del gobernador de Aragua según las cuales se opone a la disolución de los partidos en aras de un partido único que no unitario. Además, marca clara diferencia con el pensamiento del

Presidente cuándo se asume socialista pero democrático, no creyente de pensamientos únicos y sí de la diversidad y las diferencias. A su vez, Bolívar expresó su clara defensa a la propiedad privada como en logro de las personas como un principio no negociable. Esta posición, ciertamente, supone una ruptura con el camino marxista-leninista que inspira los pasos de la revolución chavista.

Bibliografía

- ÁLVAREZ A., PÉREZ M., DAHDAH S. y SZENTIKS, C. 2000. "¿Qué es la democracia para los líderes venezolanos?. Un estudio de consensos y disensos entre los venezolanos influyentes en torno a la democracia", *Revista Politeia*, nº 25, pp. 161-186.
- ARVELO RAMOS, Alberto. 1998. *El dilema del chavismo. Una incógnita en el poder*, J. A. Catalá editor, Caracas.
- BOBBIO N., MATTEUCCI N., PASQUINO G. 1991. *Diccionario de política*, Madrid, Siglo XXI, séptima edición.
- BOLÍVAR, Didalco. 2007. "Didalco Bolívar critica a CNE y exige adelanto de revocatorios", Declaraciones en el *Diario El Nacional* 17/03/2007, p. 1-2.
- GARCIA PELAYO, Manuel. 1991. "Autorictas", en *Manuel García Pelayo. Obras completas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 1859-1889.
- HARNECKER, Marta Ed. 2004. Intervenciones del Presidente el día 12 de noviembre del 2004 en la reunión sostenida con gobernadores y alcaldes en el Teatro de la Academia Militar, Mimeo, Caracas.
- LEVINE. Daniel. 2003. "Democratic consensus in two timeframes: 1972-2002", *Revista Politeia*, nº 30, pp. 21-40.
- MASCAREÑO, Carlos (Coord) .2000. *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*, Nueva Sociedad- PNUD , Caracas.
- _____. 2005. "Descentralización, re-centralización y sociedad civil", en *Venezuela Visión Plural*, Cendes/ bid&co.editor, Caracas, pp. 146-163.