

# Arquitectura del Estado y el Gobierno en Venezuela.

## *State Architecture and the government in Venezuela*

González Cruz, Fortunato José

Director de CIEPROL-UULA.

E-mail: ciepro@ula.ve

Recibido: 15/04/08 / Aceptado: 06/05/08

### **Resumen**

Las cada vez más profundas contradicciones entre el modelo político establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la acción práctica y concreta del gobierno tienen su fundamento en la concepción política que prevaleció en la Asamblea Nacional Constituyente, incluidas las ideas expresadas entonces por el líder de la “revolución bolivariana”, y su evolución hacia la radicalización con componentes militarista, antinorteamericanismo, populismo, socialismo y fascismo. El resultado es el cada vez más precario Estado de Derecho y el desconocimiento de los valores y principios constitucionales.

**PALABRAS CLAVES.:** Constitución Venezolana. Modelo Político. Liberalismo. Capitalismo. Populismo. Militarismo. Fascismo.

### **Abstract**

The every time more deeper contradictions between the political model established in the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela and the political action of government, are consequences of the political project that ruled in the Constituent National Assembly, included the ideas expressed by the leader of the “Bolivarian revolution”, and its evolution towards the radicalization of the militarism, anti-americanism, populism, socialism and fascism. The result is the more and more precarious Rule of law and the violations of constitutional values and principles.

**KEY WORDS:** Venezuelan Constitution, Political Model, Liberalism, Capitalism. Populism, Militarist, Facism

## 1.- Las bases filosóficas del sistema político.

Una lectura de los llamados “canónicos” o grandes pensadores de todos los tiempos nos conduce a la confirmación de que casi todos ellos, durante toda la historia de la humanidad, han tenido como preocupación central de sus meditaciones la organización ideal de la sociedad y del Estado. Las propuestas de diseño de la sociedad y la arquitectura del Estado son consecuencia de la posición conceptual que se adopte respecto de la naturaleza humana. En la actualidad se mantiene tal preocupación sólo que la evolución de las ideas ha conducido a ciertas conclusiones de validez universal, aunque siempre existirán personas y grupos que pongan en cuestión estos valores esenciales. Entre las principales amenazas contra la humanidad en estos años iniciales del siglo XXI están el cambio climático y los fundamentalismos, el primero posiblemente como consecuencia del uso abusivo de los recursos del planeta, cuestión que tiene que ver con los conceptos de felicidad y de riqueza, y los segundos por fanatismos religiosos, políticos o de otra índole.

Una primera línea de reflexión parte de Aristóteles (1974, p. 44) quien afirmó que el Estado es una asociación que, como todas, se organiza con vista a algún bien; dice además: *“La ciudad no se compone sólo de cierto número de individuos, sino que se compone también de individuos específicamente diferentes”*. Si cada individuo es un ser único e irrepetible, con una dignidad personal no negociable, entonces el objeto de la sociedad y del Estado es la felicidad de cada individuo. Pero como la asociación entre los humanos es una condición natural –el hombre es un animal político– entonces la sociedad y el Estado buscan la felicidad de cada individuo tomando en consideración el bien del conjunto de la sociedad. Quienes aún militan en el socialismo extremo de derecha o de izquierda colocan el bien colectivo como único y superior objetivo social y político, con lo cual desconocen algunos componentes esenciales de la naturaleza humana, que, como lo afirma Locke, tiene una tendencia egoísta, es decir,

a apropiarse de aquellas cosas a las que ha incorporado su sudor. La propiedad vista desde la perspectiva que viene desde Aristóteles y pasa por John Locke es inherente a la persona y parte de su natural condición. *“Hay en el hombre dos grandes móviles –dice Aristóteles- de solicitud y de amor, que son la propiedad y la afección”* (p.47). Rousseau mantiene una posición semejante aunque atemperada por la mayor importancia que le otorga a la comunidad, que es el ámbito donde se ejercen todos los derechos. En la ruta de las políticas concretas hay tendencias exitosas y también patológicas: un capitalismo moderno calificado constitucionalmente como Estado Social de Derecho, y también un capitalismo salvaje, como lo calificó Juan Pablo II en numerosas intervenciones y documentos, que se manifiesta en algunos países sub desarrollados. Desde esta perspectiva tanto el individuo como la familia y la sociedad son esenciales, y el Estado aparece como un instrumento al servicio de aquellos.

En la acera de frente está la línea que parte de Sócrates y llega con sus variantes y metamorfosis hasta Marx para quien el hombre es un ser genérico (1844). Prevalece en esta línea el concepto de que se puede lograr la igualdad absoluta bien mediante el igualitarismo económico y político (Lenín) o bien mediante la educación (Gramsci). Las consecuencias del pensamiento de Platón –por ejemplo- es la eliminación de la familia y de las sociedades intermedias y entre tanto se realice la sociedad ideal, el Estado asume un poder absoluto. Por este camino se llega a las utopías socialistas como especulaciones teóricas, pero en la historia real se hunde en las tenebrosas tiranías nacional-socialistas, leninistas, maóístas o castristas, etapas supuestamente transitorias que devoraron varias generaciones y terminaron en estrepitosos fracasos.

En el territorio de los grises existen posiciones que toman elementos de ambas líneas de pensamiento. Es quizás la Doctrina Social de la Iglesia la que logra una síntesis al rechazar el liberalismo por convertirse en una idolatría de la riqueza y el colectivismo marxista por desconocer la dignidad de cada ser humano. Si bien parte de un radicalismo antropológico, la Doctrina Social de la Iglesia admite la corresponsabilidad de cada ser humano y de las organizaciones que crea para establecer unas relaciones sociales justas. La expresión constitucional de una doctrina como esta se acerca más a las constituciones que definen un

Estado Social de Derecho, que es la tendencia constitucional moderna. Benedicto XVI dijo en Aparecida, Brasil, en su discurso de instalación de la V Conferencia del Episcopado Latinoamericano y del Caribe lo siguiente:

*“El sistema marxista, donde ha gobernado, no sólo ha dejado una triste herencia de destrucciones económicas y ecológicas, sino también una dolorosa opresión de las almas. Y lo mismo vemos también en Occidente, donde crece constantemente la distancia entre pobres y ricos y se produce una inquietante degradación de la dignidad personal con la droga, el alcohol y los sutiles espejismos de felicidad. Las estructuras justas son, como he dicho, una condición indispensable para una sociedad justa, pero no nacen ni funcionan sin un consenso moral de la sociedad sobre los valores fundamentales y sobre la necesidad de vivir estos valores con las necesarias renunciaciones, incluso contra el interés personal.”* (2007, p.15)

Existen documentos de gran valor como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que sin bien no constituye un documento del que se pueda inferir un modelo de Estado, es sin duda un punto de partida fundamental. En América existen además de documentos que consagran los derechos humanos, la Carta Democrática Interamericana del año 2001 de un gran valor teórico que define las bases de lo que debe ser un diseño de Estado para la plena vigencia de los derechos humanos. La propia Carta Democrática Interamericana reconoce que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos contienen los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social que son intrínsecos a la democracia. Además, proclama a la democracia como un derecho de los pueblos americanos.

## **2.- Las bases filosóficas del sistema político venezolano. El discurso formal.**

Para determinar la línea filosófica que prevalece en la Constitución se cuenta con al menos dos declaraciones explícitas que no dejan lugar a dudas. La Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aprobada mediante referendo el 15 de diciem-

bre de 1999 y ratificada también mediante referendo el 2 de diciembre de 2007, señala de manera explícita una orientación *ius naturalista* en materia de derechos humanos. Los artículos 20 y 22 ratifican esta línea filosófica cuando disponen lo siguiente:

*“Artículo 20. Toda persona tiene derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social.”*

*“Artículo 22. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona, no figuren expresamente en ellos. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.”*

De modo que es evidente la orientación de la Constitución basada en las tesis del personalismo sostenido por la corriente filosófica del Derecho Natural.

En cuanto al modelo de Estado, la Exposición de Motivos reconoce una inspiración en el modelo federal cooperativo cuando afirma lo siguiente:

*“En cuanto a la **estructura** del Estado venezolano, el diseño constitucional consagra un Estado Federal que se define como descentralizado, para así expresar la voluntad de transformar el anterior Estado centralizado en un verdadero modelo federal con las especificidades que requiere nuestra realidad. En todo caso, el régimen federal venezolano se regirá por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad que son característicos de un modelo federal cooperativo, en el que las comunidades y autoridades de los distintos niveles político territoriales participan en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias en que concurren. De esta manera, la acción de gobierno de los municipios, de los estados y del Poder Nacional se armoniza y coordina, para garantizar los fines del Estado venezolano al servicio de la sociedad.”* (2000, p.1)

En el texto constitucional destacan los artículos 2, 3, 4, 5, 7, 112, 115 y 136, que en su conjunto establecen las bases de un Estado Democrático de inspiración liberal, una economía capitalista con una fuerte presencia del Estado para garantizar la justa distribución de la riqueza y el apoyo a los grupos sociales más desprotegidos. Se trata de un modelo de Estado

propio de las llamadas “democracias occidentales”. Rondón de Sansó (2000,p. 65) señala que los valores básicos del Estado venezolano son la libertad, la propiedad individual, la igualdad, la seguridad jurídica y material y la participación; y en cuanto a la Constitución Económica, destaca la búsqueda de un equilibrio entre las grandes corrientes económicas existentes en el mundo actual (p.284) que denomina de economía dirigida y de economía de mercado, una suerte de versión de la Tercera Vía a la venezolana. En líneas generales coincidimos con las diversas apreciaciones sobre el modelo político constitucional que analizan Luís Salamanca y otros en su interesante compilación. (2004)

El Plan de la Nación que se puede leer en el portal oficial del Gobierno Nacional coincide en líneas generales con un modelo liberal capitalista con tendencia social y una fuerte presencia del Estado. No obstante, en el mismo portal aparecen los llamados “cinco motores” que van en línea contraria a los valores y principios constitucionales y se orientan hacia el llamado socialismo del siglo XXI.

Unas primeras conclusiones de esta reflexión son las siguientes:

1. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela tiene una base conceptual “*ius naturalista*” que se expresa en la consagración constitucional de los derechos humanos.
2. Respecto de la organización de la sociedad se apoya en las tesis del reconocimiento de la sociedad civil, la comunidad y la familia.
3. La Constitución económica se basa en el derecho de propiedad privada, de la libre concurrencia y de formas mixtas de propiedad.
4. En cuanto a la arquitectura del Estado, parte de la moderna concepción de la libertad atenuada por razones de justicia para definir un Estado Social de Derecho y de Justicia.
5. Y respecto de la distribución territorial del Poder, acoge el modelo federal establecido en Venezuela desde la Constitución de 1811 atenuado mediante restricciones que lo afectan en un grado tan alto que lo desnaturaliza.

### **3. La ideología del proceso de la revolución bolivariana.**

Las declaraciones constitucionales formales apuntan hacia una visión

democrática mientras que el discurso político es radical, militarista y antidemocrático del MBR-200, del MVR, del aún naciente Partido Socialista Único de Venezuela y del líder del proceso, el presidente Chávez. Existen varios documentos donde se afirma que el fundamento del nuevo proceso político estaba en lo que se llamó “*el árbol de las tres raíces: Bolívariano, Zamorano y Robinsoniano.*” Nunca bien explicado. Son varios los estudiosos del pensamiento que inspira el llamado “proceso” que lidera el presidente Chávez. Es recomendable la abundante bibliografía producida por Alberto Garrido<sup>a</sup>, donde se explica mejor la concepción del hombre, de la sociedad y del Estado del gobierno de Venezuela, que es una mezcla de extrema izquierda, de extrema derecha, populismo, militarismo y voluntarismo aún en proceso de cocción como lo ha afirmado en forma reiterada el líder del proceso.

Escribe Alberto Garrido lo siguiente:

*“Chávez representa un pensamiento que llegó a romper con muchos de los paradigmas de la izquierda de la época, al extremo que hasta el día de hoy confunde a propios y extraños. Chávez fue marcado por las ideas del Partido de la Revolución Venezolana (PRV), brazo político de la guerrilla bolivariana venezolana (bolivarianismo entendido como emancipación continental contra EEUU, Tercer Ejército o Ejército de Bolívar -fusión Ejército- Pueblo- para impulsar la revolución nacional y continental, socialismo del siglo XXI definido como marxista-guevarista-indigenista-cristiano-gramsciano, lucha por el control de la energía entendida como confrontación intercivilizaciones). El PRV hizo de la irreverencia contra el establecimiento mundial una bandera (llegó a rechazar públicamente la invasión a Checoslovaquia en 1968). Chávez también adoptó las tesis sobre la multipolaridad y la posdemocracia de Norberto Ceresole, para finalizar asumiendo el socialismo radical de Fidel Castro, pero “a la venezolana” (Socialismo del Siglo XXI). Es legítimo estar de acuerdo o no con el pensamiento de Chávez, pero es imposible negar la confluencia de proyectos de ruptura con el sistema capitalista y con el imperialismo -encarnado en EEUU-, así como rasgos de originalidad, que van desde plantear la creación de una nueva civilización (Partido de la Revolución Venezolana) con valores distintos a la llamada civilización “occidental y cristiana” (posición que facilita la comprensión de la alianza estratégica Venezuela-Irán), hasta la utilización de una geopolítica petrolera que ha marcado la historia contemporánea”.* (2007, p.36-37).

La lectura de este texto de Garrido permite comprender no solo las

alianzas de Chávez con el fundamentalismo islámico, sino también con el ELN y las FARC de Colombia.

Estas ideas mucho más radicales de un *“socialismo del siglo XXI”* son la esencia de la estrategia gubernamental expresada en los llamados “cinco motores”, uno de los cuales fue la propuesta de Reforma Constitucional sometida a referendo el 2 de diciembre del 2007. Vale recordar cada uno de estos motores.

1. Ley Habilitante: Vía directa hacia el socialismo. En el sitio Web aparece la siguiente frase del Presidente de la República, refiriéndose a todos los cambios legislativos que se propuso realizar: *“...el Código de Comercio venezolano, símbolo del capitalismo, fue elaborado hace más de cien años: en 1904...¿Qué socialismo vamos a hacer con un Código de Comercio de esa calaña?”*
2. Reforma Constitucional: Estado de Derecho Socialista. En el mismo sitio Web dice el Presidente de la República: *“Vamos rumbo a la República Socialista de Venezuela y para eso se requiere una profunda reforma de la Constitución Nacional:”* La Reforma tenía como objetivo transformar el modelo constitucional de 1999 para establecer un Estado Socialista Centralizado y avanzar en el desmantelamiento del modelo de libertades económicas y políticas, el fin del modelo federal y el comienzo de la construcción de un Estado Socialista semejante al cubano con sus adaptaciones de tiempo y circunstancias. Derrotado el proyecto de reforma queda confirmada la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con sus contradicciones entre sus valores y principios y su diseño institucional.
3. Moral y Luces: Educación con valores socialistas. Este motor se propone la implantación de un modelo educativo basado en las ideas del Ché Guevara.
4. La Nueva Geometría del Poder: El reordenamiento socialista de la geopolítica de la nación. Dice el Presidente en su página Web que es necesario buscar una nueva manera de distribuir el poder político, económico, social y militar sobre el espacio, y termina por cuestionar la distribución del Poder a tres niveles territoriales.
5. Explosión del Poder Popular: ¡Democracia protagónica, revolucionaria y socialista! La base del poder sería la comuna y su organismo el consejo comunal, articulado en una red sin dependencia alguna



ni con los Estados ni con los Municipios, sino del Presidente de la República.

En la práctica el gobierno de Venezuela incurre en graves contradicciones porque opera sobre la base de una confrontación dialéctica entre los valores y principios constitucionales, su modelo “ius naturalista” de derechos humanos y un diseño de Estado Federal y Descentralizado de inspiración “cooperativista” pero con matices desnaturalizadores; una práctica inspirada en lecturas sui géneris de Carlos Marx, Simón Bolívar, Fidel Castro, Ceresole y de Antonio Gramsci; y las improvisaciones del jefe del Estado con una estructura mental propia de un teniente coronel formado en la doctrina de la Seguridad Nacional. Tales contradicciones se asomaron en el texto constitucional (como se verá más adelante) pero en la cotidianidad del quehacer del gobierno asumen características dramáticas, en una monumental pérdida de oportunidades y en costosos fracasos.

En el trabajo titulado *“La incongruencia entre los valores y principios y las normas orgánicas en la Constitución venezolana de 1999”* recordé que en el discurso de presentación del texto que se sometió a la plenaria, el constituyente Hermann Escarrá, elegido en las listas de Chávez, entre las grandes innovaciones del proyecto que presentaba, señaló la configuración de un Estado Federal que *“no sea una cláusula retórica transaccional sino una realidad, y sólo será posible si se respetan los estados; si se respetan los municipios; si, más allá de la descentralización se produce una verdadera descentralización a lo largo y ancho de los ámbitos del poder”; dé nuevas fuentes de ingresos para los Estados”*. (p. 7) aunque reconoció que mientras hubo acuerdos en fijar en cuatro años los períodos de los poderes públicos estatales y municipales, no lo hubo en cuanto a la duración del período presidencial fijado en seis años con reelección inmediata aunque con doble vuelta. Tampoco en el tema de la eliminación del Senado. En definitiva no se crearon las haciendas estatales, ni se le señalaron a estos competencias sustantivas, ni se estableció la doble vuelta y se terminó por eliminar el Senado. El Constituyente William Lara, que se mantiene del lado del oficialismo, destacó la elevación a rango constitucional de los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema político venezolano. Sin embargo, en el texto de la Constitución no aparece ni una sola vez la frase “partido político”. El

Constituyente Alfredo Peña, también elegido en las listas de Chávez, dijo textualmente: *“Esto no es ninguna revolución, ni tiene nada que ver con Khadafi, ni con Fidel Castro, ni nada por el estilo”* (ANC. N° 22, p.37) Uno de aquellos constituyentes, no obstante estar entonces comprometido con el oficialismo pero que no había asimilado el mensaje revolucionario, el Dr. Jorge Olavarria dijo, en tono premonitorio: *“Les advierto que esta Constitución no se va a regodear en sí misma con auto alabanzas como las que hemos escuchado a lo largo de los debates de esta Constitución, sino que va a ser examinada en escuelas de Derecho, va a ser examinada por especialistas en la materia, y con este pequeño preámbulo, con este abrebocas lo que estamos iniciando es la redacción de un documento que va a ser motivo de risa, de carcajadas, de burla, por las confusiones conceptuales y por los errores que contiene”* (ANC.N° 23, p. 5)

Es particularmente ilustrativo el debate que se dio en la Asamblea Constituyente sobre el cambio de nombre de la República de Venezuela por República Bolivariana de Venezuela. La proposición apenas recibió 38 votos en su primera discusión y no hubo una sola intervención sólida y convincente en su defensa. En la segunda discusión las cosas ya estaban un poco más claras. Fue cuando el constituyente Eliécer Otaiza dijo: *“Para mí esta no es una cuestión nominal; es una cuestión esencial para la revolución...de dónde viene esta revolución y hacia dónde pudiera ir esta revolución.”* (ANC. N° 42, p. 5) En este punto volvió a tomar la palabra el abogado constituyente Hermann Escarrá y señaló: *“No se trata –y ojalá se interprete así– de bolivarianos y no bolivarianos, no se trata de revolucionarios y no revolucionarios; no se trata de héroes y villanos. Todos los que estamos aquí somos venezolanos y queremos que nuestra República se llame Venezuela, aún cuando esté inspirada en el más grande hombre que ha dado la humanidad como lo es Simón Bolívar”.* (6)

#### **4.- Las contradicciones entre la Arquitectura del Estado y la Gestión de Gobierno**

Entrando a un análisis más detallado de las inconsistencias en la Constitución venezolana de 1999, comencemos por señalar que tanto el Preámbulo como las Disposiciones Fundamentales sobreabundan

en adjetivos, grandilocuencia y barroquismo. La palabra “participativo” aparece en el texto constitucional 5 veces, “derechos” 153 veces, “garantizará” 35 veces. Pero “deberes” 19 veces, “partidos políticos” ni en una sola ocasión, como tampoco “representativo”, ni “sindicatos”. Tampoco aparece la palabra “revolución” ni “socialismo”. Los valores y principios se reiteran una y otra vez como para dejar remachada la idea de que se trataba de algo nuevo, con compromisos más profundos pero sin saber exactamente el significado de la discusión. Es conveniente señalar que la Asamblea Nacional Constituyente comenzó su trabajo sin un proyecto previo ni ideas claras, lo que resulta evidente en los debates.

Se definen al Estado como “*federal descentralizado, en los términos consagrados por esta Constitución*” (Art. 4) y al gobierno como “*democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables*” (Art. 6) También señala como política de Estado a la descentralización (Art. 158). Estos principios se desarrollan en el articulado orgánico con el contenido que la mayoría de los constituyentes entendieron era el programa político del presidente de la República, Hugo Chávez Frías.

Los constituyentes tenían la posibilidad de optar entre diversos modelos de Estado y desarrollar instituciones más o menos federales, más o menos descentralizadas. De igual manera podían crear instituciones o mecanismos de gobierno más o menos democrático, participativo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables. De modo que el auténtico modelo de Estado y verdadero sistema de gobierno adoptados resultan tanto de las declaraciones formales contenidas en el Preámbulo y en las Disposiciones Fundamentales, como de las instituciones creadas en el articulado orgánico, las cuales resultan a la larga de mayor importancia para determinar la naturaleza del modelo político constitucional venezolano. Dicho en otras palabras, cada uno de los adjetivos calificativos tiene un significado específico, un contenido y un determinado alcance de acuerdo con el modelo institucional que adopten el Estado y el Gobierno, de modo que para determinar el modelo de Estado son de suma importancia tales principios, pero también el posterior desarrollo legislativo de las normas constitucionales, las interpretaciones de la Sala Constitucional y el ejercicio práctico

y concreto del gobierno. Si bien en el texto constitucional existen graves contradicciones, mucho más son las que se observan en el proceso que comenzó justo a partir de su entrada en vigencia.

La primera década del gobierno del presidente Hugo Chávez se caracteriza, en relación con la definición constitucional de un Estado Federal Descentralizado, por un constante acoso a los Estados y a los Municipios y un desconocimiento absoluto del principio de la descentralización, definido en la Constitución como Política de Estado. (Art. 158) En efecto, ha existido una relativa tolerancia con aquellos estados y municipios cuyos ejecutivos están en manos de personas no afectas al proceso a los que se le respeta los mínimos constitucionales, mientras que los afectos al proceso han asumido un comportamiento de vasallos.

En lo político, del modelo federal se mantiene la elección de los gobernadores y de los legisladores que conforman el Consejo Legislativo Estatal. Ya se dijo sobre la inexistencia de relaciones interinstitucionales en los casos de gobernadores no afectos al proceso bolivariano, como en los estados Zulia y Nueva Esparta y más recientemente Aragua y Sucre. Respecto de los Consejos Legislativos, son cuerpos inocuos y de existencia apenas visible, carentes de materia sobre las cuales legislar por la precariedad competencial de los estados. A los estados se les ha arrebatado la casi totalidad de los servicios que le habían sido transferidos en salud, educación, vivienda y otros servicios esenciales. Una de las competencias exclusivas de los estados que se les había respetado era la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos nacionales; pero recientemente el presidente de la República decretó el cierre de los peajes sin que mediara siquiera un aviso previo, y el aeropuerto de la ciudad de Mérida se mantuvo cerrado sin que nadie dijera porqué.

Manuel Rachadell (2006) publicó un exhaustivo trabajo sobre las tendencias centralizadoras en la legislación en la que toma nota y analiza muchas de las decisiones contrarias a los estados y municipios, entre ellas las siguientes:

- a) La Reforma de la Ley de Licitaciones que impone los procedimientos nacionales a los Estados y Municipios. (Decreto Ley N° 1521, del 13-11-2001
- b) El Estatuto de la Función Pública del 11 de julio de 2002 que rige las

relaciones de empleo público entre los funcionarios y funcionarias públicos y las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales.

- c) La Ley de los Consejos Comunales del 10 de abril del 2006
- d) Ley Orgánica del Poder Público Municipal y su reforma.
- e) La consideración de la Administración Pública como un sistema centralizado, en el que existe un ente rector ubicado en el nivel nacional, generalmente un Ministerio, y unos entes ejecutores que son organismos descentralizados funcionalmente, los institutos autónomos y las empresas del Estado, y territorialmente, los Estados y Municipios. Esta concepción se refleja en diferentes leyes, como la Ley Orgánica de la Administración Pública del 17-10-2001, el Decreto Ley Orgánica de Turismo del 8-11-2001, el Decreto Ley de Tránsito y Transporte Terrestre del 8 de noviembre de 2001 en el que se dispone que el Ministerio de Infraestructura asume la condición de superior jerárquico con respecto a los Estados, dice que no se establecerán nuevas estaciones recaudadoras de peaje sin la autorización del Ministerio de Infraestructura (art. 105) y que se paralizará el cobro y serán desmanteladas las estaciones de peaje existentes que no se adapten a las especificaciones técnicas que apruebe el Ministerio (art. 103). Asimismo, que los Estados solicitarán al Ministerio la aprobación de los proyectos de tarifas en los peajes, pero que éstas serán establecidas unilateralmente por el Ministerio (art. 98), quien tendrá facultades para modificarlas en la misma forma unilateral, la Ley de Aviación Civil, la Ley General de Puertos y la definición de Ingresos Ordinarios a los fines del cálculo del Situado Constitucional.

También afecta gravemente los intereses de los estados la ausencia de legislación como la inexistencia de la Ley del Consejo Federal de Gobierno y del Fondo de Compensación Interterritorial, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Estatal y de la Ley sobre Tierras Baldías.

Manuel Rachadell (2006) se refiere también a las instituciones del nuevo centralismo que desconocen la existencia de los Estados y Municipios, entre las que destacan el Plan Bolívar 2000 y las misiones a comienzos del 2003. Las Misiones se configuran como estructuras paralelas a los organismos del Poder Público, que tienen asignada por ley la realización de los cometidos estatales a que se refieren, y en ninguna parte se

han indicado los mecanismos de coordinación con los órganos competentes para realizar tales actividades. Estas estructuras tienen el carácter de transitorias, pero se desconoce cuál será la situación de los programas que ejecutan, una vez cesada la provisionalidad. Barrio Adentro, Robinson, Sucre, Piar, Guacaipuro, Miranda, Rivas, Che Guevara, Mercal, Identidad, Vuelvan Caras, Hábitat, Zamora, Cultura, Árbol, Negra Hipólita, Madres del Barrio, Ciencia. El origen de las Misiones fue revelado por el Presidente de la República en la alocución que dirigió el 12 y el 13 de noviembre de 2004 a los responsables de alto nivel de su partido, “y ante oficiales generales, superiores y subalternos de las Fuerzas Armadas”,<sup>b</sup> sobre “las líneas estratégicas de actuación para los próximos años”, en un acto que se realizó en el teatro de la Academia Militar, y donde el Presidente expresó lo siguiente:

“Hay una encuestadora internacional recomendada por un amigo que vino a mitad del 2003, pasó como 2 meses aquí y fueron a Palacio y me dieron la noticia bomba: “Presidente, si el referéndum fuera ahorita usted lo perdería.” Yo recuerdo que aquella noche para mí fue una bomba aquello, porque ustedes saben que mucha gente no le dice a uno las cosas, sino que se la matizan. Eso es muy malo. “No, estamos bien, estamos sobrados.” Entonces fue cuando empezamos a trabajar con las misiones, diseñamos aquí la primera y empecé a pedirle apoyo a Fidel”. En lo económico, la arremetida contra el federalismo y la descentralización ha sido constante. El modelo venezolano prevé dos fuentes de recursos para los estados y para los municipios: Los ingresos propios que provienen de ingresos fiscales, y los transferidos entre los cuales hay el Situado Constitucional y las transferencias condicionadas. Los estados carecen de fisco porque no tienen fuentes tributarias salvo algunas tasas y los ingresos por papel sellado y estampillas. Los municipios si tienen una importante base tributaria en general muy mal desarrollada y aprovechada, aparte de que la base contributiva de la mayoría de los municipios es muy pobre.

En cuanto al Situado Constitucional, con la Constitución de 1961 los Estados tenían un mínimo del 20% de los ingresos ordinarios (Art.229) mientras que la Constitución de 1999 señaló un máximo del 20% de los ingresos ordinarios estimados (Art. 167.4). En la práctica se produce una manipulación contable en el Banco Central y una calificación no ajus-

tada a Derecho de lo que son ingresos extraordinarios, con lo cual los excedentes de ingresos generados en el presupuesto por el mayor valor del barril de petróleo exportado, no entran como ingresos ordinarios. De esta manera se le niega cerca del 50% de los recursos que debieran percibir los Estados y Municipios como Situado Constitucional.

En relación con los ingresos transferidos condicionados, a 9 años de vigencia de la Constitución no se ha creado el Fondo de Compensación Interterritorial. El FIDES fue creado como un instrumento financiero al servicio de los Estados y Municipios. Los Fondos inicialmente eran transferidos íntegramente a los Estados (60%) y a los Municipios (40%). A partir del año 2000 se le restó un 20% para ser administrados directamente por las comunidades. Luego en el año 2006 se modifica la Ley para reducir la participación de los Estados a un 42%, de los Municipios a un 28% y se crea un fondo para ser administrado directamente por los Consejos Comunales del 30%. En la realidad, el FIDES rechaza los proyectos o enerva el proceso autorizador de fondos y presenta un retraso en las transferencias de más de dos años, tal como queda demostrado en el trabajo de grado de la Abogada Marly Benítez (2007)

En cuanto a la Ley de Asignaciones Económicas Especiales, inicialmente (1996) se destinaba el 70 % a los Estados petroleros y el 30 % a los no petroleros. En el año 2000 mediante una reforma de la Ley se dispuso que el 20% debe ser administrado por las comunidades. En el año 2006 se reforma la Ley para incorporar a los Consejos Comunales a los cuales se les asigna la administración de un 30% de los recursos. En la práctica los recursos no llegan en la oportunidad ni en la cantidad legal ni a los Estados, ni a los Municipios ni a los Consejos Comunales.

La última Ley sobre Precios Extraordinarios del Mercado Internacional de Hidrocarburos crea una "contribución especial" no un impuesto que es lo que corresponde, con el objeto de negarle a los Estados y Municipios la cuota parte que les corresponde por Situado Constitucional y por la Ley de Asignaciones Económicas Especiales.

Estas contradicciones quedaron mucho más en evidencia cuando el presidente de la República propuso la reforma de la Constitución bastante debatida en los medios académicos. Tal como lo recomienda Antonio Gramsci hay que cuidar la legalidad revolucionaria en este siglo XXI en el que resulta particularmente difícil imponer una revolución por la

fuerza, que sigue demandando períodos de transición muy distintos a la dictadura del proletariado. El propósito esencial de la reforma es y sigue siendo la permanencia del líder en la jefatura del Estado, quien tiene la posibilidad de ir construyendo el entarimado legal revolucionario. Por un exceso de confianza creyó que podía hacerlo por la vía de la reforma constitucional y adelantó un proyecto que resultó una dosis excesivamente fuerte que el pueblo rechazó el 2 de diciembre del 2007. Hay que repasar aunque sea en forma breve lo que se propuso:

1. Severas restricciones a la libertad de pensamiento y al pluralismo político al pretender implantar un Estado hegemónico, totalitario de naturaleza socialista.
2. La reelección indefinida y la total concentración del Poder en el Presidente.
3. Un cambio de un sistema de economía libre por un modelo estatista al eliminar el derecho a la libertad.
4. Se desnaturalizaba el derecho a la propiedad privada. El artículo 115 de la Constitución vigente consagra el derecho de propiedad privada así *“Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y **disposición** de sus bienes”*. El artículo 115 que se proponía no hacía una declaración sobre el derecho a la propiedad sino que hacía una clasificación falsa de la propiedad en cinco tipos, Pública, Social, Colectiva, Mixta y Privada; cuando en la realidad solo corresponde a dos tipos: la Pública, que son las cuatro primeras, porque en ellas es el Estado quien ejerce el control; y la privada reconocida por parte del Estado únicamente con respecto a los bienes de uso y consumo, y medios de producción legítimamente adquiridos.
5. La seguridad ciudadana y el orden interno se ponían en manos de la Fuerza Armada Bolivariana. El Proyecto de Reforma del Artículo 328 de la Constitución modificaba el nombre de la Fuerza Armada y sus principios básicos. Se pasaba de una *Fuerza Armada de carácter esencialmente profesional, sin militancia política,....., al servicio exclusivo de la nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna* a ser cuerpo politizado y totalmente ideologizado calificado de *esencialmente patriótico, popular y antiimperialista*.
6. La eliminación del modelo de Estado Republicano y Federal. La Propuesta de Reforma Constitucional de los artículos 16, 136, 156,



158, aumentaba el control central del presidente sobre el país, facultándolo para alterar la estructura del territorio y para someter a porciones de éste a un régimen militarizado, del mismo modo que le permitía la creación de los vicepresidentes y autoridades de los territorios o distritos. Se eliminaba la descentralización.

7. La eliminación de la soberanía popular que se colocaba en cabeza del presidente de la República. Aunque el Proyecto de Reforma reiteraba que la soberanía reside en el pueblo, decía que éste *“la ejerce directamente a través del Poder Popular”*. No obstante, el Poder Popular *“no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”* (Art. 136). Es decir, su legitimación no es por vía de mecanismos democráticos de elección. Existe la intención de identificar al Poder Popular con el poder originario de la sociedad, el Poder Constituyente, que no puede responder a nadie sino a sí mismo.
8. Se desnaturalizaba el Municipio que tendía a desaparecer. Algunos de los artículos propuestos se refieren al desarrollo de un *“Poder Popular”*, esto tendría expresión en el plano espacial, sustituyendo al Municipio como *“unidad política primaria de la organización territorial nacional”* por la ciudad, a su vez integrada *“por áreas o extensiones geográficas denominadas Comunas”*, en este sentido el artículo 136 propuesto le confería al Poder Popular la potestad o misión del *“autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, los consejos obreros, los consejos campesinos, los consejos estudiantiles y otros entes que señale la ley”*. Se trataba en la práctica de la sustitución del Poder Municipal, elegido y representativo, por uno controlado desde la presidencia de la República.

Habrà que ver si el impulso a la reforma fue un error táctico o un error estratégico. Lo dirá el mismo proceso político. Si fue un error táctico volverá a insistir en sus propuestas con relativos éxitos y la protesta de los sectores opositores. Si fue un error estratégico, el proceso revolucionario marcha hacia su autodestrucción.

El proyecto de reforma no fue aprobada por los venezolanos; sin embargo, la arremetida contra la autonomía de los Estados y contra la existencia de los Municipios continúa. Se puede afirmar que la nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal conspira contra el Municipio,

podría haber sido hecha a propósito para crear las bases de su destrucción cuando establece en el nivel político local el principio de la división y separación de los poderes, que se justifica en los niveles superiores de gobierno, porque los efectos en el nivel local son perniciosos. La desnaturalización del control político y administrativo abre una puerta franca al despilfarro y a la corrupción.

Pero las contradicciones se mantienen porque si bien los venezolanos derrotaron el Proyecto de Reforma y ratificaron la Constitución de 1999, en la acción cotidiana del gobierno, en el discurso oficial, en las leyes que siguen emanando de la pluma del Presidente en ejercicio de sus poderes legislativos extraordinarios, se actúa como si no se hubiese rechazado la reforma y se trata de implantar el modelo socialista. Ahora está el país sometido a un conjunto de acciones en ese sentido:

1. La reforma educativa que comienza por el intento de imponer un nuevo currículo en la educación preescolar, básica y diversificada; la intensificación de misiones como la Sucre y la Rivas.
2. La estatización de empresas claves especialmente en la industria y en la distribución de alimentos, la ocupación de fincas productivas, el control de las telecomunicaciones.
3. Una política internacional alineada en contra de los Estados Unidos y alianzas ideologizadas como con Hezbolah, las FARC y otras organizaciones extremistas; con países comunistas Cuba, islamistas como Irán; y la promoción de alianzas basadas en el uso del petróleo como estrategia al servicio de la promoción del modelo político del proceso bolivariano.
4. La creación de la milicia bolivariana como parte de la Fuerza Armada.

## Notas

1 Es abundante la bibliografía producida por Alberto Garrido sobre Chávez y la revolución que encabeza. Entre otros *"La Guerra Asimétrica"* (2005). Mérida. Ed. Alfa. *"Notas sobre la Revolución Bolivariana"* (2003) Caracas. Ed. Del autor. *"La Historia Secreta de la Revolución Bolivariana"* (2000). Mérida. Ed.

Venezolana.

2 Nota de prensa en :<http://www.el-nacional.com/referencia/documentos/doc/SIP2005.doc>.

## Bibliografía

- Aristóteles. *La Política*. 1974. Madrid. Espasa-Calpe.
- Asamblea Nacional Constituyente. 1999. Caracas. Gaceta Constituyente.
- Benítez, Marly. 2007. *Efectividad y Eficiencia del Fondo Intergubernamental para la Descentralización*. Tesis para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo. CIEPROL – ULA, Mérida.
- Brewer-Carías, A. 2004. *“La Constitución de 1999”*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.
- Consejo Episcopal Latinoamericano. 2007. Bogotá. Ediciones del CELAM.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario del 24 de marzo de 2000
- Garrido. A. 2007. *Chávez con Uniforme*. Mérida. Impresiones Farol.
- González C. F. 2000. *La incongruencia entre los valores y principios y las normas orgánicas en la Constitución venezolana de 1999*. 2003 Valera. Revista Ética y Jurisprudencia N° 1, Centro de Estudios Jurídicos “Cristóbal Mendoza”, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Valle del Momboy.
- Marx, C. 2006. *Manuscritos de Economía y Filosofía*. Alianza. Madrid.
- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. Plan de Desarrollo. Online [www.gobiernoenlinea.gov.ve](http://www.gobiernoenlinea.gov.ve). Fecha de consulta: 11 de abril de 2008.
- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. Motores. Online [www.gobiernoenlinea.gov.ve](http://www.gobiernoenlinea.gov.ve). Fecha de consulta: 11 de abril de 2008.
- Rachadell, M. 2006. *La Centralización del Poder en Venezuela*. En Revista PROVINCIA n° 16 Julio-Diciembre 2006.
- Rangel, C. 2007. *“El debilitamiento de las finanzas municipales en Venezuela y sus consecuencias”* en Reflexión Política, año 9, N° 18, correspondiente a diciembre. IEP – UNAB, Colombia.
- Rondón de Sansó, H. 2002. *“Análisis de la Constitución Venezolana de 1999”*. Ex Libris. Caracas.
- Salamanca, L y otros. 2004. *“El Sistema Político en la Constitución Bolivariana de*

█ González Cruz, Fortunato José

*Venezuela*". Vadell Hermanos. Valencia.