LA REFORMA DEL SISTEMA POLÍTICO VENEZOLANO. EL CENTRALISMO DEL ESTADO Y LAS EXIGENCIAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA*

Allan R. Brewer-Carías
Director del Instituto de Derecho Público.
Universidad Central de Venezuela

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN
II. EL CENTRALISMO POLÍTICO Y LA FEDERACIÓN.
III. ALGUNOS EFECTOS DEL CENTRALISMO.
1. *La centralización política y el debilitamiento de la autonomía estadal.*
2. *La centralización administrativa y el debilitamiento de la Administración* Regional.
3. *La concentración de la Administración Pública.*
4. *El debilitamiento de la Administración Municipal.*
IV. LA CRISIS INSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN.
1. *La crisis de representatividad.*
2. *La crisis de participación política.*
3. *La crisis de autonomía.*
V. EL NUEVO FEDERALISMO. LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA PARA PERFECCIONAR LA DEMOCRACIA.
1. *Un fenómeno universal. La Descentralización.*
2. *La necesaria enmienda de la Constitución.*
VI. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Cualquier observador de la vida política nacional, así como cualquier lector de periódicos, podría llegar a la conclusión de que uno de los aspectos en los cuales hay una coincidencia de los actores políticos, es el de la necesaria reforma del Estado. El tema no sólo ha sido tratado, siempre, en todos los programas políticos electorales de los últimos 15 años, sino que líderes políticos y representantes de los principales grupos de interés y gremios, como Fedecámaras y la C. T. V. coinciden en plantear la necesidad urgente de una reforma del Estado.

Para formular este planteamiento, por supuesto, se parte del convencimiento de que el Estado Venezolano, considerado en todo su universo, desde las entidades nacionales a las municipales, está en crisis, es decir, no está cumpliendo las funciones que se espera de sus instituciones, y las que realiza, no se están ejecutando en la forma como se espera. Lo grave de la crisis institucional, sin

* Ponencia nacional, XI Congreso Internacional de Derecho Comparado, Academia Internacional de Derecho Comparado, Caracas, Julio 1982. Texto publicado en la *Revista de Estudios Políticos No. 1, enero-junio 1982*, Editorial Jurídica Venezolana, pp. 5-18.

embargo, es que ya se convierte, además, en una angustia institucional, por la pérdida progresiva de fe en la capacidad de las instituciones políticas y administrativas del Estado Contemporáneo de funcionar bien.

Por ello, se dice, hay que reformar al Estado. Pero ¿qué implica ésta? Por supuesto, el planteamiento varía según el prisma de cada quien, y en general, en las afirmaciones que se hacen sobre el tema, se confunde la parte con el todo, y se cree que reformando tal o cual institución, aisladamente, se soluciona el problema global. Así, se dice, hay que elegir a los gobernadores, que ahora se designan por el Presidente de la República; hay que elegir uninominalmente a los Concejales, los cuales se eligen ahora por listas bloqueadas en grandes circunscripciones electorales; y hasta se propone, aisladamente, la creación de la figura de un Primer Ministro. Y podríamos seguir dando ejemplos.

II. EL CENTRALISMO POLÍTICO Y LA FEDERACIÓN

Sin embargo, quienes hacen estos planteamientos aislados, quizá no se han percatado que con esas reformas no se soluciona el problema del mal funcionamiento del Estado, si no se ataca el problema de fondo y global: el del centralismo. En efecto, ¿qué ganamos con elegir a los Gobernadores, si éstos no tienen materialmente atribuciones estadales que ejercer? Si los Estados de nuestra Federación fueran entidades con competencias autónomas de importancia, la elección de los gobernadores podría ser un paso de avance en el proceso de descentralización. Pero elegir a los gobernadores en el esquema actual, significaría enquistar guerrilleros desocupados en la estructura política del país, con grave riesgo para el funcionamiento del Estado. El problema no se resuelve con la elección de los Gobernadores: el problema es otro, el del centralismo, y la elección del ejecutivo estadal sólo puede verse como una medida más dentro de un esquema descentralizador, y como resultado de la consolidación de un sistema de descentralización política estatal.

Lo mismo puede plantearse respecto a otras de las propuestas aisladas: por ejemplo, la elección uninominal de los Concejales. ¿Qué ganamos con elegirlos en esa forma, si continuamos teniendo el gobierno local excesivamente alejado del ciudadano? Si el Municipio, como entidad política primaria dentro de la organización nacional, existiera en nuestro país con adecuadas y adaptadas competencias autónomas en niveles territoriales donde sea posible el encuentro efectivo entre el elector-vecino y su representante, la elección uninominal sería un paso de avance en el proceso de participación política propio de un esquema descentralizador. Pero elegir pura y simplemente a los Concejales en forma uninominal, en el esquema actual de lejanía del ciudadano y del mal funcionamiento de las Municipalidades, significaría frustrar las aspiraciones de participación y las voluntades electoras. El problema no se resuelve con la elección uninominal: el problema es otro, de nuevo, es el del centralismo que agobia la participación, y la elección uninominal sólo puede verse como una medida más dentro del esquema descentralizador que acerque al gobierno local, con acertadas competencias, al ciudadano.

Pero dentro de los ejemplos de planteamientos aislados que se formulan sobre la reforma del Estado, también hemos visto la propuesta de crear la figura de un Primer Ministro, para que auxilie al Presidente de la República en la coordinación, dirección y control de las funciones asignadas, a los diversos órganos operativos.

Este planteamiento no sólo es confuso, porque el sistema presidencial venezolano es incompatible con la figura del Primer Ministro, cuya esencia sería el respaldo parlamentario, sino que si lo que se busca es un órgano para auxiliar al Presidente, dentro de nuestro sistema presidencial, en la coordinación, dirección y control de las tareas de los Despachos Ministeriales, ese órgano existe en la Legislación actual, y es el Ministro de la Secretaría de la Presidencia. Sin embargo, no es un órgano con poderes fijos y determinador: depende de lo que el Presidente quiera, y así tiene que ser. Lo contrario, darle a un Primer Ministro poderes propios directos, significaría desquiciar nuestro presidencialismo y establecerle un guerrillero al Presidente al lado de su Despacho. La propuesta, por tanto, además de confusa está errada, pues no ataca el problema real: la excesiva concentración de tareas en los niveles superiores del Ejecutivo, por el excesivo centralismo político administrativo del Estado Venezolano.

En nuestro criterio, por tanto, la reforma del sistema político venezolano tiene necesariamente que atacar el primer problema de nuestra realidad política: el centralismo.

En efecto, una de las características fundamentales del Estado Venezolano, desde el punto de vista institucional, es su excesiva centralización; es decir, la excesiva concentración del poder político, administrativo y jurídico en la Administración Nacional y en las instituciones políticas «federales», poder que no es compartido por los entes territoriales que tenemos: los Estados de nuestra Federación, y las Municipalidades que han existido en los Distritos en que aquellos, tradicionalmente, se han dividido.

Venezuela continúa siendo un Estado Federal y, por tanto, en principio, con instituciones descentralizadas, pero contradictoriamente es un país absolutamente centralizado, donde el federalismo es un nuevo ribete histórico, pues los Estados de la Federación, con su división política territorial y sus autoridades electas y designadas, sólo han quedado como legado de nuestra historia política del siglo pasado. Y ello, porque al producirse la integración política del país bajo la dictadura gomecista, y luego, la integración física y cultural, aquellos Estados dejaron de servir para los fines políticos para los cuales habían sido estructurados —mantener la unión política en un sistema disgregado en unidades regionales caudillistas—, y fueron siendo relegados a entelequias políticas uniformizadas por el peso del centralismo.

En todo caso, si en Venezuela queremos hablar de la reforma del sistema político, es decir, de la reforma del Estado, tenemos necesariamente que enfocar el problema medular de nuestras instituciones que es el centralismo político-administrativo; y plantearnos este problema, a la vez, exige que nos formulemos esquemas de descentralización política, y esto, por más que algunos traten de no hablar de ello siquiera, nos conduce nos guste o no a analizar nuestra Federación como forma del Estado.

Por supuesto, se que hablar de Federación, en esta década de los ochenta, a más de alguno le parecerá un retroceso hacia instituciones superadas, y cuyas glorias quedaron en los cambios políticos del siglo pasado. De la Federación, en efecto, casi sólo nos ha quedado la mención que leemos a diario en los documentos oficiales, de los años que han transcurrido desde la Independencia y la Federación. Y si bien nuestra República está dividida en 20 Estados, la verdad es que muy pocos políticos y dirigentes nacionales saben para qué sirven, exactamente, con sus Asambleas Legislativas y sus Gobernadores, sus conflictos y sus problemas

internos. Los Estados, en realidad, se han venido convirtiendo en un apéndice del gobierno nacional, habiéndose reducido al Gobernador a funciones meramente policiales, configurándose, además, como reducto de activistas locales quienes, en general, medran en sus Asambleas Legislativas.

Nuestra Federación actual, por tanto, es un contrasentido en sí misma, habiendo provocado que la autonomía de los Estados se haya convertido en una autonomía inútil, sin contenido ni reales posibilidades de acción en relación al desarrollo económico y social del país o de las regiones.

El régimen jurídico de los Estados, por tanto, o se transforma radicalmente, para convertir a esta institución en un instrumento del desarrollo nacional, y en el principal instrumento de desarrollo regional y local, o no tendremos más remedio que pensar en su eliminación, como más de alguno ha propuesto.

En todo caso, si el Estado Venezolano contemporáneo es un Estado centralista y centralizador, el mismo se ha consolidado por un sistema de partidos políticos también centralizador, que se ha desarrollado en la vida política nacional al amparo del texto constitucional de 1961, el cual, sin duda, también es una constitución centralista. Puede decirse, que la Constitución de 1961 puso fin a la Federación, cuya sentencia de muerte se pronunció a partir de 1945.

Ahora bien, al hablar de Federación, debemos aclarar el contenido de este término político-estatal, tan lleno aún de confusiones en muchas esclarecidas mentalidades contemporáneas. Ciertamente que la Federación está íntimamente ligada a nuestra historia, como realidad política; se instauró en la Primera República de 1811; acompañó el nacimiento de la Venezuela separada de la Gran Colombia de 1830 a 1857; en su nombre se libraron las guerras federales y ella guió, en 1864, la estructuración de la forma de Estado por los vencedores; sirvió, durante la segunda mitad del siglo pasado, para consolidar el poder de los caudillos, y durante la primera mitad de este siglo para liquidarlos; y cuando se integró el país en todos los órdenes, fue relegada progresivamente. Hablar de Federación, por tanto, provoca la evocación de tantas etapas de nuestra historia a las cuales ha estado ligada, que exige una elemental aclaratoria de lo que este término significa, sobre todo cuando el propio texto constitucional vigente declara solemnemente en su artículo 2° que el Estado Venezolano es un Estado Federal.

Federación, en efecto, por definición, es una forma de Estado descentralizado, contraria a la del Estado Unitario, que reconoce la existencia de entidades políticas territoriales como potestades políticas autónomas, reflejadas básicamente en la elección de sus autoridades, y en la existencia, en ellas, de potestades públicas diversas: potestades legislativas, tributarias, administrativas y financieras autónomas. Así, un Estado será Federal si está descentralizado político-territorialmente, y será unitario si carece de entidades políticas autónomas en su territorio a niveles superiores a los municipales.

Teniendo en cuenta esto, sin duda, la forma del Estado Venezolano consagrada en la Constitución es absolutamente contradictoria: nuestra Federación es centralizada lo que conduce a la estructuración de un Estado centralizado con membrete federal. Esta contradicción, ha provocado reacciones violentas en los estudiosos de nuestras estructuras políticas: unos, acordándose de las anécdotas históricas, propugnan la eliminación de todo vestigio federal de nuestras instituciones, y que el Estado debe centralizarse totalmente; nosotros, al contrario, propugnamos la descentralización política del Estado, como única vía futura, para el logro del desarrollo político del país. Parecería mentira, pero ciento cincuenta

años después de la discusión sobre centralismo-federación que signó el nacimiento de la República, el problema sigue planteado, pero por supuesto, con contenido y urgencias diferentes.

Somos unos convencidos de la necesaria descentralización del Estado Venezolano, como condición para el perfeccionamiento de la democracia y para nuestro adecuado futuro desarrollo político. Pienso, además, que es el momento propicio, dada la crisis institucional actual, para insistir sobre el tema. Para ello, quiero destacar aquí y ahora algunos aspectos del problema: en primer lugar, quiero insistir en los efectos de este proceso de centralización político-administrativa; en segundo lugar, precisar los elementos de crisis que este centralismo ha producido en las entidades político territoriales de nuestro sistema político; y en tercer lugar, plantear algunas bases para la descentralización del Estado Venezolano.

III. ALGUNOS EFECTOS DEL CENTRALISMO

El proceso centralizador del Estado Venezolano, puede caracterizarse porque ha provocado una centralización política, una centralización administrativa, una concentración de la Administración Pública, y un debilitamiento de las autoridades locales. Queremos referirnos a estos cuatro aspectos, separadamente.

1. *La centralización política y el debilitamiento de la autonomía estadal*

En el Estado Venezolano, en efecto, el poder político, jurídico, financiero, tributario, normativo y administrativo, se ha centralizado en las instituciones políticas nacionales: el Congreso y el Poder Ejecutivo. El país, fuera de la sede de los poderes nacionales, existe con dificultad. La vida política de nuestras provincias a veces es inocua e inútil: casi no sirve para nada, salvo para la supervivencia de los líderes políticos locales, los cuales, en general, tienen una sola mira: Caracas. El interior, políticamente, no atrae; al contrario, espanta y a veces se constata que sólo hombres con espíritu de conquista o en el otro extremo, de conformismo, se aventuran a vivir la política interiorana.

El constitucionalismo venezolano de las últimas décadas, por otra parte, ha centralizado al Estado a costa de las regiones: las divisiones político-territoriales, los Estados de nuestra Federación, han sido vaciados de contenido al quitársele sucesivamente sus competencias. ¿De qué sirve, entonces, una Asamblea Legislativa, si no tiene materia sobre la cual legislar, y de qué sirve un Gobernador, salvo de ser agente del poder central, si no tiene materia propia, estadal, para administrar y gobernar? El Gobernador, por tanto, en general, gobierna materias prestadas por el poder central, que las Asambleas Legislativas no controlan; y éstas legislan sobre aspectos formales, que no tienen nada que ver con el desarrollo económico, social y físico de los Estados.

Por otra parte, a pesar de la competencia residual de los Estados, éstos no tienen recursos tributarios propios. Sus recursos financieros son dados por el Poder Nacional, y como el situado constitucional aumentó, al aumentar los ingresos ordinarios nacionales, el Estado centralista controló aún más la disposición de dichos ingresos estadales, para lo cual dictó una de las leyes más centralizadoras de los últimos años: la Ley de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional, con los planes desarrollados por el Poder Nacional, con la cual se ha lesionado la poca autonomía que la Constitución consagra a favor de los Estados.

De resultas de este panorama, los Estados hasta comienzos de la década de los cuarenta todavía instrumentos de una descentralización tímida del Estado, en los últimos cuarenta años han pasado a ser demarcaciones sin importancia para el aparato político-nacional, como resultado de la centralización política del Estado.

2. *La centralización administrativa y el debilitamiento de la Administración Regional*

Pero a la centralización política se agrega una agobiante centralización administrativa que está conspirando contra el propio Estado, por la ineficiencia de su actuación y por la inefectividad de sus acciones. La Administración Pública Venezolana sufre hoy del peor mal de las instituciones administrativas del mundo contemporáneo: la excesiva centralización de las decisiones administrativas, en los niveles nacionales, lo que ha implicado que todas las decisiones concernientes a asuntos y problemas estrictamente locales, no se resuelven en la región respectiva, sino a nivel nacional, produciéndose un embotellamiento intolerable. Así, hay una sub-administración en las regiones y entidades locales, confrontada con una sobre-administración.

Esta situación ha provocado diversas consecuencias: una confrontación demasiado evidente, en materia de desarrollo, entre los niveles locales o regionales y el nivel nacional; y la carencia de recursos humanos suficientes y eficientes a nivel local o regional, para asumir los programas de desarrollo. Esto provoca un círculo vicioso: no se descentraliza la toma de decisiones sobre asuntos estrictamente regionales o locales, porque no hay suficientes recursos humanos dispuestos en ese nivel; pero no habrá nunca un desarrollo adecuado de recursos humanos a nivel local o regional, si no se descentraliza, efectivamente, el poder de decisión.

Ahora bien, un pequeño país rural, con sus pretensiones políticas democráticas, como la de Venezuela de hace cuarenta años, podía ser administrada en forma centralizada. Sin embargo, sencillamente, es imposible que sea administrada, toda, desde Caracas. Hemos llegado, administrativamente hablando, al absurdo de llegar a centralizar todo en nuestro país: los servicios educativos, los servicios de atención médica, la regulación del tránsito, la planificación urbana, el abastecimiento de poblaciones, para solo citar algunos ejemplos. Todo se pretende administrar desde Caracas, y ello lo que ha conducido es, además de la insuficiencia e inefectividad de la acción nacional, a crear monstruosos aparatos burocráticos que se agotan en sí mismos y comienzan a ser un fin en sí mismos, actuando como el «catoblepas», aquel animal mitológico tan estúpido, que se comía sus propios miembros, y a aniquilar toda posibilidad de desarrollo administrativo en el interior del país.

Y frente a la centralización administrativa nacional, a veces se cree que existen mecanismos de descentralización efectivos, cuando se desarrolló la política de regionalización administrativa, y se crean las Corporaciones de Desarrollo Regional, no percatándose que, en realidad, éstos son instrumentos del Poder Nacional, que conducen, a veces, a una mayor centralización administrativa, pues en su conducción no participan las administraciones ni los gobiernos estadales. Es más, la experiencia ha demostrado que estas Corporaciones, en general, han actuado de espaldas e ignorando a los Gobernadores de los Estados.

En el campo administrativo, por otra parte, debe insistirse en el efecto centralizador de la mencionada Ley de Coordinación del Situado Constitucional

con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional. En la práctica, lejos de ser una Ley que haya conducido a la coordinación, lo que ha provocado es la imposición, a los Estados, de una voluntad administrativa nacional. Los Estados, en realidad, no participan en la elaboración de los programas a coordinarse, sino que bien es sabido cómo les son impuestos a los Gobernadores y a las Asambleas Legislativas.

Todo este panorama centralizador, política y administrativamente hablando, desarrollado bajo el marco del texto constitucional de 1961, como resultado, ha provocado en estos últimos veinte años, la asfixia del interior del país. Insistimos, la administración regional no existe, lo que hay son tentáculos racionales que penetran con ineficiencia en los Estados, y la política estadal, si bien existe, no tiene materia ni sustancia sobre la cual actuar y moldear.

La Administración Nacional, así, se ha convertido en una administración paternalista en relación a las entidades regionales y locales, que progresivamente han pasado a depender de aquélla, incluso, financieramente, constituyendo, además, el nivel municipal, un ámbito inadecuado para la descentralización, porque ni se configura territorialmente como la unidad primaria para la participación, ni tiene el nivel racional para la correcta administración.

Por ello, uno de los retos planteados a nuestra Administración Pública contemporánea, es el de la descentralización, con el objeto de hacer participar, en los procesos políticos y administrativos de nuestros países, a las regiones y comunidades. Tenemos que revitalizar los niveles federales autónomos o crear regiones autónomas, *y sólo así podremos* rehacer, en *el* interior, a nuestro país; y tenemos que rehacer el Municipio, hoy perdido en la ineficiencia.

3. *La concentración de la Administración Pública*

Pero además de la centralización, otra de las características de nuestro sistema administrativo es el de la excesiva concentración administrativa en los niveles superiores del Poder Ejecutivo.

Desde el punto de vista político, una de las características de nuestro sistema de gobierno, es el presidencialismo; y éste, administrativamente hablando, ha provocado una excesiva concentración de las decisiones político-administrativas en la Presidencia de la República.

El Presidente de la República, en nuestro país, tradicionalmente, sea en los regímenes de facto dictatoriales, al asumir todos los poderes públicos, sea en nuestro régimen de derecho, al maximizarse el presidencialismo, ha concentrado el poder de decisión en materialmente todos los asuntos del Estado. El Presidente, así, no sólo es el Jefe del Estado y del Gobierno, sino que en muchos casos ha sido, además, y a la vez, Ministro, Presidente de Instituto Autónomo, Gobernador del Estado, Prefecto de Distrito y Jefe Civil de poblaciones. El Presidente, muchas veces, todo lo decide.

Así, paralelo al centralismo a nivel nacional, se ha producido una concentración administrativa en la Presidencia que paraliza y entraba el funcionamiento de la Administración y el proceso de toma de decisiones, relegando, en algunos casos, a los Ministros a posiciones subalternas o secretariales.

En una Administración que cada vez más se torna compleja y omnipresente, es indudable que otro de los retos planteados, es el de la desconcentración administrativa, de manera que los Ministros asuman plenamente el Gobierno de los

diversos sectores administrativos, y se traslade, además, el poder de decisión de los asuntos nacionales que conciernen a regiones u ámbitos locales, a las unidades descentralizadas de la Administración Nacional en dichos ámbitos regionales o locales o mejor a los Gobernadores del Estado, pues para eso es que deben ser agentes del Poder Nacional.

Se impone, por tanto, la realización de un amplio proceso de delegación de atribuciones y de desconcentración administrativa, con el objeto de hacer presente a la Administración Pública, en todos los sectores y en todos los niveles territoriales.

4. *El debilitamiento de la Administración Municipal*

Otra consecuencia administrativa del centralismo político ha sido el debilitamiento progresivo de las instituciones administrativas municipales. El centralismo administrativo y la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional, han hecho perder al Municipio su rol de unidad política primaria y autónoma en la organización de las instituciones del país.

Nuestro país fue, ciertamente, independizado por la acción de sus Municipios, y durante buena parte del siglo pasado, tuvo una intensa vida municipal. Ello, sin embargo, quedó en la historia. No sólo el Municipio perdió autonomía política, sino que progresivamente le fueron arrebatando competencias en materias antaño propias de la vida local, que se nacionalizaron en virtud del proceso de centralización.

Así, nuestras Administraciones Municipales son, en la actualidad, los ejemplos más característicos de administraciones inservibles, variadas de competencia, de carácter ineficiente, y dominadas por partidos políticos o grupos con solas apetencias burocráticas. Y ello no fue cambiado por la Ley Orgánica de Régimen Municipal. No sólo ésta consolidó la deficiente situación municipal existente en 1970, sino que no tenemos reservas en calificarla como una Ley centralizante, atentatoria, inclusive contra la autonomía municipal en materia de servicios públicos, pues materialmente los nacionaliza todos.

No olvidemos que la Ley Orgánica de Régimen Municipal, luego de enumerar los servicios públicos municipales (art. 7), establece que esos serán ejercidos «por los Municipios en los términos que establezca la legislación nacional» con lo cual está diciendo que sólo en esos términos es que pueden ejercerse aquellas competencias, por lo que si no han sido establecidos, en principio, no podrían ejercerse por los Municipios, y cuando lo sean o hayan sido, sólo pueden ejercerse en los términos que se establezcan en esas leyes nacionales. Se trata, por tanto, de una norma evidentemente centralista que hará todavía más difícil el ejercicio de las competencias municipales. Sin duda, esa norma es inconstitucional, pues colide con el artículo 30 del texto fundamental que prescribe que son de la competencia municipal algunas de dichas actividades, las cuales, conforme al artículo 29 del mismo texto, son de libre ejercicio por los Municipios, derivado de la autonomía municipal.

Pero además, el mismo artículo 7 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en cuanto a los servicios públicos municipales, establece otra limitación tan amplia y centralizante, que la hace de dudosa constitucionalidad, al prescribir que en ciertos casos esos servicios que se declaran municipales, dejan de serlo y adquieren carácter nacional, si tienen instalaciones ubicadas en más de un Municipio o si es

prestado a más de un Municipio, por un mismo organismo, entidad o empresa, públicos o privados. Esta norma, en efecto, hace que materialmente sea difícil que un servicio público tenga carácter municipal, pues en el mundo contemporáneo resulta difícil encontrar un servicio de carácter estrictamente local, que sólo se preste en la entidad territorial correspondiente, sin relación alguna con otro Municipio.

La Ley Orgánica, por tanto, en lugar de haber mejorado el poder local lo ha debilitado aún más y ha centralizado al Estado.

Por ello, la reforma política en nuestro país tiene que abarcar también al Municipio, para hacerlo, no sólo una institución administrativamente eficiente, sino el centro de la vida y participación democrática de nuestro país, acercándolo al ciudadano.

IV. LA CRISIS INSTITUCIONAL EN LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN

Pero todos estos efectos del centralismo ha provocado una crisis institucional en nuestra forma de Estado. Esta, como hemos dicho, es la federal, pero a la vez es un esquema centralizado donde los Estados de la Federación y sus Municipios no juegan ningún papel. La crisis de la Federación, por tanto, ha provocado una crisis en nuestros Estados que se manifiesta en tres aspectos: crisis de representatividad, crisis de participación y crisis de autonomía.

1. *La crisis de representatividad*

Puede decirse, en general, que nuestro «régimen representativo» actual, se caracteriza por haber sufrido una progresiva ausencia precisamente de representatividad política. Esto afecta a las Cámaras Legislativas nacionales y a los Concejos Municipales y, por supuesto, al órgano representativo regional. Las Asambleas Legislativas, no han representado realmente a las comunidades que las han elegido y sobre las cuales ejercen su autoridad, y, a lo sumo, representan a los partidos políticos que han postulado a los diputados.

Esta falta de representatividad de la comunidad por las autoridades estadales electas, tiene su causa en diversos elementos, y principalmente en la excesiva amplitud de los ámbitos territoriales para la elección, por listas bloqueadas, de los Diputados a las Asambleas Legislativas. Lo mismo puede decirse respecto de la elección de los Parlamentarios Nacionales y de los actuales Concejales.

Los Diputados a las Asambleas Legislativas, así en número que varía entre 11 y 23 según la población del Estado, se eligen por listas bloqueadas y únicas para una elección global por toda la circunscripción electoral del Estado respectivo, realizándose la adjudicación de los puestos por cociente, mediante la aplicación del principio de la representación proporcional. Este sistema de elección es el que ha estado vigente durante todo el período democrático y se caracteriza por la elección, en bloque, de todos los Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados; y de todos los Diputados al Congreso por cada Estado.

Esta forma de elección ha alejado, sin duda, al Diputado del elector ciudadano y de la comunidad. El elector vota por una larga lista de Diputados y sus Suplentes, configurándose, en cada caso, listas de varias decenas de candidatos, que no representan, efectivamente, a las comunidades que los eligen.

La aplicación de este sistema en las elecciones estadales ha provocado una distorsión del sufragio directo, pues la selección para diputados a las Asambleas

Legislativas, la realizan, realmente, los comités directivos de los partidos, negándose al elector toda la posibilidad real de selección directa; ha provocado una falta de coincidencia entre la circunscripción electoral formal y el interés electoral de la comunidad; y ha provocado, también, que el cuerpo electo sea más una asamblea de representantes de los partidos políticos que de legisladores locales representantes de la comunidad.

Frente a esta forma de elección, hemos planteado repetidamente la necesidad de que se sustituya esta elección por listas bloqueadas en amplias circunscripciones electorales, por otro sistema de elección que acerque más a los elegidos, a los electores, separándolas de las elecciones presidenciales. En este sentido, en 1969, cuando elaboramos el proyecto de Ley Orgánica del Sufragio que el Consejo Supremo Electoral presentó a consideración del Congreso, propusimos la elección de los Diputados a las Asambleas Legislativas, a través de la elección directa de dos diputados en cada uno de los Distritos del Estado, y no como ha sucedido hasta la actualidad, una elección en bloque, de todos los diputados, por todo el Estado. Esta reforma lamentablemente no fue acogida en su oportunidad y pienso que ya es hora de replantearla, a cuyo efecto, el proyecto de Enmienda Constitucional N.° 2 establece una pauta política. En todo caso, una elección de Diputados a las Asambleas en esa forma, obligaría a los partidos políticos a tener más cuidado en seleccionar los candidatos, pues tendrán que escoger a personajes realmente vinculados con la comunidad.

2. *La crisis de la participación política*

Pero la democracia estadal no solamente se ha caracterizado por la crisis de representación política, sino, también, por una crisis de participación política del ciudadano en el poder político. El gobierno local no sólo no ha sido conducido *por* el pueblo, por la falta de representatividad, sino que tampoco ha sido *del* pueblo por la falta de participación política, y mucho menos ha sido un gobierno hecho *con* el pueblo, por falta de organización social del mismo para asegurar su participación. Por ello, la primera manifestación de la crisis de participación está en su ausencia, por parte de las entidades intermedias, en los órganos representativos estadales.

No hay duda de que una de las exigencias de la participación política, es decir, de la democracia participativa, es la necesaria organización social del pueblo para la estructuración de sociedades intermedias entre el aparato del Estado en sus diversos niveles y el ciudadano, con el objeto de, a través de ellas, asegurar la participación de la población en los procesos políticos y administrativos.

La propia Constitución de 1961 ya ha dado la pauta en este campo y puede decirse que tanto la participación como la solidaridad social tienen un claro fundamento en el texto fundamental.

Pero frente a esto, puede admitirse que el sistema político venezolano se ha caracterizado por la ausencia de participación de sociedades intermedias, excepción hecha de los partidos políticos, en los procesos políticos locales y particularmente en las Asambleas Legislativas y en los Consejos Municipales.

En el campo de los Estados, la ausencia de participación en las Asambleas Legislativas ha sido notoria y sistemática y fue precisamente por ello que una de las reformas fundamentales que se hicieron en los textos constitucionales de los

Estados Yaracuy y Aragua, fue el establecimiento de mecanismos de participación directa en las Asambleas de dichos Estados.

En todo caso tenemos que convenir en que la composición de las Asambleas Legislativas, en general, actualmente resulta poco representativa de las comunidades territoriales, por una parte, por la forma en la que se realiza la elección y por otra parte, porque en ellas no tienen representación sino los partidos políticos, no teniendo participación en las deliberaciones del órgano regional los grupos de intereses de la comunidad agrupados en sociedades intermedias.

3. *La crisis de autonomía*

Pero además de la crisis de la participación y representación política, las entidades políticas territoriales del país sufren una crisis de autonomía. Los Estados, constitucionalmente hablando, son autónomos, pero esa autonomía se ha venido convirtiendo, progresivamente, como hemos dicho, en una autonomía inútil y vacía, pues no hay reales competencias sobre las cuales las Asambleas Legislativas y los Gobernadores, puedan ejercerla.

Por eso, esta crisis de autonomía, es básicamente, una crisis de descentralización, por el excesivo centralismo nacional.

Los Estados, en las reformas constitucionales del presente siglo, fueron progresivamente vaciados de contenido, y a menos que en ellos se realicen reformas profundas que cambien tanto su carácter dependiente, como el paternalismo nacional, como hemos dicho, están condenados a desaparecer. La descentralización administrativa de competencia hacia los Estados que autoriza la Constitución, es un imperativo planteado en la reforma del Estado Venezolano, y el reto más importante que tiene planteado hacia el futuro, si queremos realmente hacer un país equilibradamente desarrollado y si queremos detener la macrocefalia del centro. Y sólo descentralizando es que podremos realmente promover la participación a nivel estadal.

V. EL NUEVO FEDERALISMO: LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA PARA PERFECCIONAR LA DEMOCRACIA

Estimamos, por tanto, que estabilizado el Estado Nacional como resultado de la aplicación de la Constitución de 1961 durante las últimas dos décadas, ha llegado el momento de confiar más en el conjunto de regiones y Estados del país, para la atención de sus propios asuntos, transfiriéndoles competencias y poderes, para lo cual debe descentralizarse, política y administrativamente hablando, el Estado Venezolano. En esta descentralización necesaria es donde se sitúa el nuevo Federalismo, que debe desarrollarse en el país, y que hemos venido propugnando en los últimos años.

1. *Un fenómeno universal: La descentralización*

En efecto, hablar de descentralización política es hablar de un movimiento contemporáneo que ha tocado a casi todos los Estados del globo. El Estado Nacional, con su centralismo político y su Administración napoleónica que se consolidó en todos los Estados o Federales durante el siglo pasado, está en crisis, y

está abriendo paso a un nuevo tipo de Estado descentralizado, que comienza a adoptar los más variados nombres (Estado Regional, Estado de Autonomías o Nuevo Federalismo). Ciertamente, la Federación no es precisamente una fórmula nueva de descentralización, pero lo cierto es que si ella existe, así sea en el papel, como en Venezuela, no tiene sentido buscar otras formas de descentralización política autonómica, que comienzan a evidenciarse como nuevas formas de federalismo o regionalismo. Por ello, insistimos en partir de la fórmula federal para propugnar la descentralización político- administrativa del Estado, para lo cual, la Federación debe revitalizarse.

Esta revitalización, por supuesto, puede comenzar dentro de los limitados marcos de la Constitución vigente, a nivel de los propios Estados, dada la inacción y oposición en ciertos casos, de ciertos niveles nacionales a quienes les aterra perder algo de su órbita de poder, transfiriéndolo a las entidades estadales. Allí está el ejemplo de las reformas constitucionales de los últimos tres años de los Estados Yaracuy y Aragua, los cuales han iniciado un proceso difícil, pero esperanzador, por reforzar las estructuras estadales, contando a veces con la lamentable oposición abierta o subterránea del poder central.

2. *La necesaria Enmienda de la Constitución*

Pero una efectiva descentralización política administrativa del Estado Venezolano, sin duda, requeriría de una modificación constitucional que reformulara el esquema de nuestra forma de Estado y estableciera un verdadero Estado descentralizado, tomando como base la Federación.

Esta modificación constitucional debería hacer de los Estados, sea que éstos conserven en el futuro el actual ámbito territorial que tienen o éste sea modificado, auténticas entidades políticas autónomas, para lo cual una verdadera Enmienda Constitucional tendría que reformular, íntegramente el sistema de distribución de competencias que los artículos 17, 30 y 136 de la Constitución actualmente atribuyen a los niveles estadales, municipales y nacionales, respectivamente. Da lástima que se haya invertido esfuerzo político en enmendar la Constitución, como ha sucedido con el Proyecto de Enmienda N.° 2, actualmente en estudio por las Asambleas Legislativas, en reformas no sustanciales, sin tocar los puntos medulares de reforma que el Estado Venezolano requiere.

En todo caso, la autonomía política, tributaria, financiera y administrativa de los entes territoriales, en cualquier sistema de descentralización político-territorial, está directamente relacionada con el sistema de distribución de competencias que se establezca. La autonomía será inútil e inocua, como en el caso de Venezuela, si no se tiene materia sobre la cual ejercerla: ¿de qué sirve que los Estados tengan autonomía tributaria, si todas las materias imponibles las ha reservado la Constitución al Poder Nacional o al ámbito local? ¿De qué sirve que los Estados tengan una autonomía financiera y administrativa, si el crédito público y la inversión del situado constitucional, dependen de lo que disponga, centralizadamente el Poder Nacional? En fin, ¿para qué sirve la autonomía política, si el órgano ejecutivo de los Estados no puede elegirse por la comunidad regional, y si bien los Diputados a las Asambleas Legislativas son electos, éstos, en su actividad, no tienen, realmente, nada útil que hacer, por la ausencia de competencias estatales y el corto período de sus sesiones?.

Frente a este panorama desolador, la Constitución debe ser urgentemente modificada, y por supuesto, como hemos dicho, sólo dos vías están abiertas para enmendar la estructura organizativa del Estado: terminar de centralizar el Estado, política y administrativamente, eliminando los ribetes federales del Estado Unitario, haciendo desaparecer las Asambleas Legislativas y los Estados mismos, y previendo simplemente demarcaciones administrativas al Estado central, para su eventual descentralización, lo que propugnan muchos; o, en la otra vía, establecer un auténtico sistema de descentralización político-administrativa territorial del Estado, aprovechando la estructura federal que nos pertenece por tradición, para construir el Estado por dentro, revitalizando la política y la administración regional, y perfeccionando la democracia al acercar el poder político al ciudadano.

Transcurridos veinte años de vigencia de la Constitución, ya no es posible soslayar la discusión sobre centralismo o descentralización, pues la mezcla constitucional está conduciendo al inmovilismo y a la ineficiencia total en el interior del país. Una Enmienda constitucional debe, sin duda, ser discutida, y esa, antes que cualquier otra, es la planteada para descentralizar al Estado, sobre la base de una auténtica representatividad política a nivel de las entidades político-territoriales.

VI. CONCLUSIÓN

En definitiva, estimamos que en la descentralización política y administrativa del Estado Venezolano, está la clave del funcionamiento adecuado de nuestras instituciones en el futuro, para que sirvan de auténticos instrumentos de desarrollo no sólo económico-social, sino político y administrativo.

Esta vía, entendemos, es la que el país precisa y la que debemos forzar sacando fuerzas políticas de donde no existen, pues la descentralización, como alternativa de reestructuración del Estado, no constituye una vía fácil. No sólo exige una gran capacidad de decisión política, sino una labor de investigación y estudio, de la más grande envergadura, muy lejos de toda improvisación. En todo caso la reforma del sistema político venezolano en base a la descentralización política, estoy convencido que será uno de los temas centrales del debate político en los próximos meses y en la campaña electoral que se avecina.

En todo caso, debe tenerse presente que un proceso descentralizador requiere transformar casi totalmente una vetusta legislación producida hace muchos años por Asambleas Legislativas, e impone dotar a los Estados de nuevas competencias sustanciales que le den real sentido a su autonomía. Pero esta tarea no se podrá realizar sin el esfuerzo decidido de los propios Estados, y sin la búsqueda de soluciones por los sectores representativos de los propios Estados. Pero además, por supuesto, sólo se podrá realizar si a nivel nacional, los partidos políticos, al Congreso y al Poder Ejecutivo deciden iniciar esta revolución política, tan necesaria para el perfeccionamiento de la democracia.

Pienso que sólo reforzando y revitalizando las estructuras políticas y administrativas de los Estados, se podrá, realmente, descentralizar este país. Venezuela, lo hemos dicho en otra oportunidad, tiene que correr el riesgo de la descentralización, para que pueda producirse un efectivo desarrollo por dentro del país. Pero para que descentralicemos políticamente al Estado nacional tenemos que estructurar las instituciones políticas y administrativas que sirvan de recipiendarias de los efectos descentralizados, es decir, debemos responder a la pregunta de hacia

dónde vamos a descentralizar. Estoy convencido de que son precisamente los viejos Estados de nuestra Federación las instituciones políticas y administrativas que deben servir de destinatarias de los esfuerzos de descentralización política. Por ello, pienso, hay que reforzarlos, pues sólo con estructuras político-territoriales fuertemente descentralizadas, es que, paralelamente, insisto, podemos buscar el perfeccionamiento de nuestra democracia.