

La Asamblea Constituyente de 1999 *y sus implicaciones para el proceso de descentralización y el Régimen Federal en Venezuela. Balance en el marco de la Constitución de 1999*_____

Jaime Grimaldo Lorente

Investigador del CIEPROL,
Facultad de Ciencias Jurídicas
y Políticas, Universidad
de Los Andes

Resumen

La descentralización en Venezuela constituyó un aliciente a la legitimidad del sistema político venezolano, y contribuyó al surgimiento de nuevos liderazgos. De igual forma significó la distribución de algunos servicios hasta entonces asumidos por el poder central, lo que favoreció la capacidad de los gobiernos estatales y municipales para su prestación y su expansión organizativa. Nos interesa referirnos al más reciente capítulo de la historia de la descentralización y del régimen federal en Venezuela: la Constitución del 15 de diciembre de 1999. El proceso constituyente, en materia de descentralización y del régimen federal presenta resultados no concluyentes y tienden a ser negativos, plagado de incongruencias como la ausencia de discusión de algunos puntos importantes lo que produjo algunas disposiciones aprobadas prácticamente “por aplanadora” en favor de las tesis oficiales, ignorando propuestas interesantes provenientes de grupos de oposición y de sectores académicos o de la sociedad civil y del amplio proceso de discusión previa ilustrado antes.

Palabras clave: Constitución, Asamblea Constituyente, Descentralización, Régimen Federal.

Abstract

The decentralization process in Venezuela provided some legitimacy to the democratic system. The last step in this process is the Constituent Assembly and the consequences of the december 15th 1999 Constitution to the desentralization and the federal regimen. The results in this particular topic are not clear and tend to be negative, and the procedure was corrupted in some cases, like the absence of discussion of several points, and the imposition of some constitutional dispositions by the "oficialist" group.

Key words: Constitution, constituent assembly, desentralization, federal regimen.

Introducción

La descentralización en Venezuela, se inicia formalmente en 1990, y es el resultado de un complejo proceso de discusión y de maduración política y administrativa. Sus antecedentes más directos se producen en 1988, cuando es aprobada la Ley para la Elección de los Gobernadores de Estado, promovida por la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE). En 1989 es reformada esta ley, también se reforma la Ley Orgánica de Régimen Municipal con la adición de un elemento que dará un gran empuje al proceso descentralizador, como es la creación de la figura del alcalde y la posibilidad de su elección directa por sufragio popular. Otra innovación en el campo legislativo lo constituye la Ley Orgánica de Descentralización de Servicios y Competencias de los Poderes Públicos.

Este proceso, constituyó un aliciente a la legitimidad del sistema político venezolano, y contribuyó al surgimiento de nuevos liderazgos. De igual forma significó la distribución de algunos servicios hasta entonces asumidos por el poder central, lo que favoreció la capacidad de los gobiernos estatales y municipales para su prestación y a su expansión organizativa.

La asunción de estos servicios produjo avances en los indicadores de salud, en los índices de mortalidad infantil, neonatal y postnatal

en algunos estados. De igual forma avanzaron en algunas competencias exclusivas como la administración de puertos y vialidad. En relación con los municipios, puede citarse el proceso de descentralización que en algunos de ellos se ha realizado en el sector agua y saneamiento, todo esto a pesar de enfrentar fuertes restricciones financieras.

Según el informe del PNUD-ILDIS de 2000, “otra área de impacto de la descentralización en Venezuela es el desarrollo de gestión entre los gobiernos territoriales y la sociedad civil organizada y el sector privado”.

El proceso descentralización en Venezuela ha tenido avances pero también frenos, como restricciones fiscales, la transferencia de competencias sin estar asegurados los recursos para su ejecución y la uniformidad del régimen municipal, representado por un modelo de gran municipio urbano difícilmente funcional para la extensa gama de municipios venezolanos con vocaciones y características diferentes. Esta apretada síntesis no refleja en plenitud la complejidad de un proceso que ya tiene 10 años, sin embargo lo que nos interesa, es referirnos al más reciente capítulo de la historia de la descentralización y del régimen federal en Venezuela: la Constitución del 15 de diciembre de 1999.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela llega precedida de un intenso proceso político y de movilización de fuerzas antagónicas. Autores como Allan Brewer Carías, quien fuera constituyente por iniciativa propia, en su versión comentada de la Constitución de 1999, consideran que este proceso es consecuencia “del momento constituyente que viene viviendo el país desde hace algunos años, con motivo de la crisis terminal del sistema político-constitucional del Estado centralizado de partidos que se consolidó al amparo de la Constitución del 23 de enero de 1961, sancionada con la participación de todos los partidos políticos, como consecuencia del denominado pacto de punto fijo, en el cual la elite política del momento resolvió establecer en el país un régimen democrático representativo”.

Este proceso constituyente, polémico en varios aspectos y plagado de reclamos de nulidad, conduce a conformación de una Asamblea Constituyente cuyos miembros fueron elegidos el 25 de julio de 1999. Según lo dispuesto por la base comicial tercera del Referéndum del 25 de abril de 1999, se eligieron 24 constituyentes en la circunscripción nacional y 104 en 24 circunscripciones regionales que coincidían con la división político territorial (23 estados y el distrito federal) y 3 representantes de las poblaciones indígenas.

En materia de descentralización y del régimen federal, el proceso constituyente no dio origen a importantes avances en materia de política federal y de descentralización, también es cierto que estuvo plagado de incongruencias tales como la constitución mayoritariamente oficialista y la ausencia de discusión de algunos puntos importantes, lo que produjo algunas disposiciones aprobadas prácticamente “por aplanadora”, en favor de las tesis oficiales, ignorando propuestas interesantes provenientes de grupos de oposición y de sectores académicos o de la sociedad civil y del amplio proceso de discusión previa ilustrado antes.

Según el informe PNUD-ILDIS (2000), en materia de descentralización, el nuevo texto constitucional mantiene el carácter federal de la República y le otorga a la descentralización el status de política de Estado, mantiene la elección directa de alcaldes y gobernadores, y las competencias que ya tenían los estados y municipios. Sin embargo se reduce el situado constitucional, principal fuente de ingresos de estos, y la potestad de la cantidad a transferir queda a discreción del Consejo Federal, nueva institución que reúne a los tres niveles de gobierno, este hecho unido a las restricciones fiscales, constituyen frenos para profundizar el proceso.

El problema que se presenta ahora, y sobre el que se quiere ahondar en este trabajo, es por una parte, la actual tensión que se produce una vez aprobada la Constitución de 1999 entre Federalismo y Centralismo. Esta tensión ocurre toda vez que el actual gobierno ha asomado rasgos centralistas, que se consagran en la Constitución en disposiciones como la que limita la autonomía de estados y municipios, al remitirse su regulación a las disposiciones de una ley

nacional, o el caso del artículo 186 que lesiona la igualdad de los estados al eliminar el senado como ámbito de participación política igualitaria; y por otro lado existe una población y diversos actores que reconocen las bondades de la descentralización y que están dispuestos a defender los espacios logrados en el proceso. Por otra parte, se busca con esta investigación determinar el estado de la descentralización en el régimen de la constitución de 1961 para determinar sus avances, y sobre todo, determinar los aspectos que incidieron en que la descentralización no se consolidara en Venezuela al amparo de su vigencia, lo que llevó a que se produjera un cambio de “modelo” para la descentralización.

También se pretende determinar cuales fueron los condicionantes del cambio y el mecanismo para llevarlo a cabo, lo que implica conocer el escenario político que conllevó al proceso constituyente venezolano, así como hacer una revisión crítica desde una óptica jurídica y política, de los principios y disposiciones que constituyen el nuevo marco para el proceso de descentralización y el régimen federal en Venezuela; conocer las posiciones que sobre el tema tuvieron distintos sectores y actores políticos venezolanos; y revisar algunas propuestas presentadas, así como aspectos de las discusiones y posiciones relativas al proceso de descentralización y al régimen federal. Por último conviene hacer un balance del proceso de descentralización y del régimen federal en el marco político-constitucional de 1961 y de 1999 y tratar de determinar qué repercusiones tuvo y tendrá el proceso constituyente sobre la dinámica de la descentralización y el régimen federal en Venezuela

Este artículo se enmarca en una investigación que se limitó a los aspectos políticos y jurídicos que influyeron en la discusión sobre la naturaleza, convocatoria e integración de la Asamblea Constituyente y a la discusión de los “productos” relacionados con los nuevos fundamentos constitucionales de las políticas descentralización y del régimen federal en Venezuela. También se revisará el desarrollo del proceso de descentralización en el régimen constitucional anterior a la Constitución de 1999, para determinar los condicionantes del desarrollo incompleto del mismo, que llevaron junto con otros

factores al deterioro del sistema político venezolano y al cambio de régimen. Consideramos que esta investigación es importante fundamentándonos en varias razones, a saber:

1. Es un trabajo actual, ya que la descentralización constituye una tendencia importante y un requisito de peso para la existencia de un Estado Democrático. Este fenómeno de protagonismo de la descentralización y la democratización ha sido reconocido y estudiado por diversos autores entre los que podemos destacar a Alain Tourain, Norberto Bobbio, Jürgen Habermas, Jordi Borja y Manuel Castells, cuyos postulados analizados por Fortunato González en su obra *Un Nuevo Municipio para Venezuela*, nos llevan a destacar los valores y características que para estos investigadores influirán en la realidad política:

“1. La democracia como sistema político de toma de decisiones colectivas en el que esta prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados. El poder es visible y la sociedad es tolerante.

2. El Estado Social de Derecho, fuerte y descentralizado.
3. El rescate de lo público por la sociedad civil, y la distinción entre lo público y lo estatal.
4. La realidad comunitaria de naciones.
5. La globalización.
6. El principio de subsidiariedad que se expresa en la colocación de las competencias públicas en el nivel territorial más adecuado y donde se atiendan con eficiencia.
7. El llamado Individualismo altruista, como expresión del valor de la persona humana, su dignidad y su derecho a ser feliz ahora y que la idea de que ello depende de la felicidad de los demás.
8. La lugarización que se manifiesta en el interés por identificarse con un lugar, con una cultura, su manera de ser social y los modos que le definen un espacio o territorio” (González, 1999).

Por otra parte y esta vez haciendo uso de la historia podemos observar como después de la II Guerra Mundial, ninguna democracia occidental ha sobrevivido sin haber descentralizado el poder. Puesto que la descentralización política es un fenómeno democrático que acerca el poder al ciudadano, haciendo honor a varias de las tendencias antes señaladas como la subsidiariedad, la lugarización y el estado social descentralizado. No existen o han existido regímenes autocráticos descentralizados.

En el esfuerzo por la modernización del Estado, la descentralización constituye un punto clave en las agendas políticas como respuesta a las tensiones y conflictos que surgen por la dificultad del Estado para satisfacer, exclusivamente desde el centro las demandas de la población, debido a la falta de canales de participación política (de otras esferas de poder más cercanas a los niveles de ejecución de políticas) y ciudadana.

2. Otro postulado que justifica nuestro estudio es el hecho de que al estudiar las discusiones sobre la Descentralización y el Régimen Federal venezolano en el proceso constituyente de 1999, se descubre que precisamente lo que llevo a ese proceso fue la ruptura del esquema de Estado centralizado de partidos. En palabras del Constituyente Brewer Carias, en su manifiesto Razones del voto “NO” en el referéndum sobre la constitución: “Esa crisis del sistema de Estado Centralizado de Partidos, montado sobre el Centralismo Estatal y la Democracia de partidos, en la cual estos han ejercido el monopolio de la participación y de la representatividad, exigía a la Asamblea su transformación en un sistema de Estado Descentralizado y Participativo”.
3. Por último justificamos la investigación, por entender que el nuevo marco constitucional de la descentralización y el régimen federal, si bien incorpora algunas disposiciones que ayudan al proceso, en general no asegura las bases para garantizar la transformación del sistema político en estos aspectos, antes bien constituye un retroceso para el mismo.

Los mecanismos de cambio del Sistema de Descentralización y del Régimen Federal

Una acotación interesante sobre la Asamblea Constituyente venezolana de 1999 es el hecho de que “no surgió como consecuencia de un suceso fáctico (guerra civil, golpe de estado, revolución, etc.), sino que por el contrario, fue concebido como un “Proceso Constituyente de Iure” esto es, que se trata de un proceso enmarcado dentro del actual sistema jurídico venezolano” (Corte Suprema de Justicia, sentencia del 21 de julio de 1999).

Este hecho no sólo tiene un significado político representado por comentarios hechos por autores como Allan Brewer Carías, que consideran que este proceso es consecuencia “del momento Constituyente que viene viviendo el país desde hace algunos años, con motivo de la crisis terminal del sistema político-constitucional del Estado centralizado de partidos que se consolidó al amparo de la Constitución del 23 de enero de 1961, sancionada con la participación de todos los partidos políticos, como consecuencia del denominado pacto de punto fijo, en el cual la elite política del momento resolvió establecer en el país un régimen democrático representativo”, y el mantenimiento del hilo constitucional y del régimen político.

Jurídicamente, tiene una consecuencia que se traduce, en que en su actuación, la Asamblea Constituyente debía estar sometida al orden establecido por voluntad popular en el referéndum realizado el 25 de abril de 1999, donde además de aprobar la convocatoria a la Asamblea Constituyente, se aprobaron su misión y las normas de su funcionamiento, determinadas en las bases comiciales. Otra consecuencia de su carácter “de iure” es que si bien, por ser una manifestación de la voluntad soberana del pueblo no estaba sometida a los poderes constituidos, el no tener carácter originario, le imposibilitaría suspender la vigencia de la constitución del 61, que se mantendría mientras no se aprobara la nueva constitución producto de la Asamblea Constituyente, además que no podía vulnerar los poderes constituidos bajo su ordenamiento.

La Asamblea Constituyente. Convocatoria y funcionamiento

Toda vez que en Venezuela no había mecanismos que regularan la figura de una Asamblea Constituyente, fueron muchos los puntos de vista encontrados sobre aspectos jurídicos y políticos de estos asuntos, que produjeron una discusión interesante, en la que no sólo participaron juristas y políticos sino personas de cualquier condición e ideología, así como la Extinta Corte Suprema de Justicia a través de diversos recursos de interpretación.

La discusión se planteaba en términos de evitar que se llegara a una convocatoria sin previsión constitucional. La Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 19 de enero de 1999, producto de varios recursos de interpretación, abrió la posibilidad de un referéndum consultivo, basándose en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio, pese a no estar previsto en la Constitución del 61. Esta sentencia terminó con la discusión sobre la posibilidad de convocatoria sin necesidad de reformar la constitución de 1961.

Faltaba por determinar, por una parte a quien le correspondía su convocatoria, si al presidente de la República o al congreso, y por la otra cual debía ser el texto de la consulta popular para que el régimen de la Asamblea Constituyente fuera producto de la manifestación de la voluntad popular. La primera pregunta quedó resuelta el 2 de febrero de 1999, cuando el presidente Hugo Chávez por medio del Decreto N° 3 tomó la iniciativa de decretar la realización de un referéndum para solicitar la opinión popular sobre la convocatoria. En relación con el otro asunto en discusión, este no fue resuelto ya que en el mencionado Decreto, no sólo se omitió cualquier referencia al régimen de la Constituyente, sino que fue sustituido por una solicitud de delegación al presidente de la república para que fuera él sólo quien lo resolviera. Sin embargo en la sentencia de la corte antes comentada se había delineado en carácter de la Asamblea al establecer que se trataba de un nuevo mecanismo de reforma constitucional producto de la voluntad popular pero sujeto al ordenamiento jurídico derivado de la constitución del 61 y con la única función de elaborar una nueva constitución.

Brewer acota que “Este carácter de la Asamblea Nacional Constituyente, que después de las sentencias de la corte Suprema no estaba en discusión, sin embargo, volvió a ser tema de debate, por la redacción del Decreto N° 3 que concibió a la Asamblea Constituyente como un órgano del Estado para “transformar el Estado y crear un nuevo orden jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa” (art. 3); es decir, un órgano aparentemente con poderes imprecisos e ilimitados” (Brewer, 2000). Una serie de recursos de nulidad interpuestos por Allan Brewer y Gerardo Blyde, entre otros, con objeto de que se respetara el marco constitucional vigente, resultó en la anulación de la segunda pregunta que pretendía delegar en el presidente el dictado del estatuto Constituyente, y en su reelaboración, en la que se enumeraron las bases comiciales definitivas. En este sentido la Sala Político-Administrativa Accidental de la Corte Suprema de Justicia, en ejecución de su sentencia fechada 18 de marzo de 1999 resolvió:

“ Se reformula la base comicial octava para el referendo consultivo sobre la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente a realizarse el 25 de abril de 1999, en los términos siguientes:

Octavo: Una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente, ésta deberá dictar sus propios estatutos de funcionamiento, teniendo como límites los valores y principios de nuestra historia republicana, así como el cumplimiento de los tratados internacionales, acuerdos y compromisos válidamente suscritos por la República, el carácter progresivo de los derechos fundamentales del hombre y las garantías democráticas dentro del más absoluto respeto de los compromisos asumidos”. (Corte Suprema de Justicia, sentencia del 18 de marzo de 1999).

En cuanto a la primera pregunta, la interpretación que hizo la corte sobre la Transformación del Estado y la creación de un nuevo

ordenamiento jurídico, fue que la misión de la Asamblea Constituyente era “producir un nuevo texto constitucional donde se reflejase la transformación del Estado y se crease un nuevo ordenamiento jurídico” (Corte suprema de Justicia, citada en Brewer, op.cit.), que respete los derechos humanos, la consagración del estado de Derecho a través de la democracia social y participativa y manteniendo los principios fundamentales del Estado de derecho respetando la distribución vertical del poder (descentralización y federalismo) y la separación de poderes.

Para Brewer, la constitución de 1961 fue la que permitió la actuación de la Asamblea Constituyente, por lo que a su juicio no perdía vigencia durante la actuación de la Asamblea Constituyente y constituía el límite natural de la misma, lo que implicaba la continuidad de los poderes constituidos bajo su régimen, que no podían ser disueltos, ni perder sus funciones a favor de la Asamblea Constituyente mientras no fuera aprobada la nueva constitución por referéndum aprobatorio.

En este mismo sentido se ha manifestado Badell, al señalar que “La imposibilidad de otorgar carácter "originario" a la Asamblea Constituyente, es un asunto que ya ha sido resuelto por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, en sentencia del 13 de abril de 1999, la Corte se pronunció en torno a la invalidez de la base comicial octava para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente, la cual rezaba textualmente:

"Una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente, como poder originario que recoge la soberanía popular, deberá dictar sus propios estatutos de funcionamiento, teniendo como límites los valores y principios de nuestra historia republicana, así como el cumplimiento de los tratados internacionales, acuerdos y compromisos válidamente suscritos por la República, el carácter progresivo de los derechos fundamentales del hombre y las garantías democráticas dentro del más absoluto respeto de los compromisos asumidos."

En su fallo, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia sostuvo lo siguiente:

"...en la sentencia dictada por esta Sala el 18 de marzo de 1999 se expresó con meridiana claridad que la Asamblea Constituyente a ser convocada, "no significa, en modo alguno, por estar precisamente vinculada su estructuración al propio espíritu de la Constitución vigente, bajo cuyos términos se producirá su celebración, la alteración de los principios fundamentales del Estado Democrático de Derecho", y que "En consecuencia, es la Constitución vigente la que permite la preservación del Estado de Derecho y la actuación de la Asamblea Nacional Constituyente, en caso de que la voluntad popular sea expresada en tal sentido en la respectiva consulta". Por ello, resulta incontestable que el contenido de la base comicial identificada bajo el literal octavo e incorporada posteriormente a la segunda pregunta del Referendo Consultivo, y específicamente en lo referente a calificar la Asamblea Nacional Constituyente como poder originario que recoge la soberanía popular, está en franca contradicción con los principios y criterios vertidos en la sentencia pronunciada por esta Sala el 18 de marzo de 1999, y su aclaratoria del 23 de marzo de 1999, citados anteriormente, induciendo a error al electorado y a los propios integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente, si el Soberano se manifestase afirmativamente acerca de su celebración, en lo atinente a su alcance y límites" (www.badellgrau.com, en línea, página Web de Badell, Grau y De Grazia).

Badell llega todavía más allá, al señalar que en el caso venezolano en lugar de hablar de "Asamblea Constituyente", se trata en realidad de una "Convención Constituyente", que son órganos representativos, que tienen la misión de elaborar un proyecto de constitución, que debe someterse a ratificación del pueblo para su aprobación, por lo que supone en primer lugar, la elección de la Convención

Constituyente y en segundo lugar, la aprobación o ratificación del texto elaborado por dicha Convención. Según lo expuesto con anterioridad, mientras la Constitución adoptada por Asamblea Constituyente entra en vigencia sin necesidad de aprobación popular, en los casos de Convenciones Constituyentes, sólo se prepara un proyecto de texto constitucional, que entrará en vigencia después de ser ratificado por el pueblo en vía de referéndum, que es precisamente, el modelo planteado en Venezuela. Cuestión que se establece en el artículo 9 de las bases comiciales para el referéndum consultivo sobre la Convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente que señala:

"Noveno: la Constitución que redacte la Asamblea Nacional Constituyente será sometida a referendo dentro de los treinta (30) días continuos a su sanción. La Constitución quedará definitivamente aprobada si el número de votos afirmativos es superior al número de votos negativos" (Gaceta Oficial de la República de Venezuela número 36.669 del 25 de marzo de 1999).

Para Badell en la norma transcrita, la denominada "Asamblea Nacional Constituyente" se limitará a elaborar un proyecto de constitución, que deberá ser sometido a la aprobación de un referendo popular, concluyendo que "El Poder Constituyente será Originario, cuando las normas constitucionales sean elaboradas por el titular directo de la soberanía (vgr. el pueblo) a través de cualesquiera de los mecanismos jurídicos que le permiten manifestar su voluntad soberana... En cambio, el Poder Constituyente será Derivado o Instituido, cuando el autor de la normativa de rango constitucional sea un órgano de los Poderes Públicos Constituidos (generalmente el Congreso o Parlamento), al cual el titular de la soberanía, mediante una norma constitucional previa, le hubiere otorgado –en forma limitada– la posibilidad de efectuar reformas, modificaciones o adiciones a la Constitución." (Badell, op.cit).

Aparte de las discusiones jurídicas y políticas suscitadas y los reclamos de nulidad, el proceso Constituyente conduce a conformación de una Asamblea Constituyente cuyos miembros fueron elegidos el 25 de julio de 1999. Según lo dispuesto por la base comicial tercera del Referéndum del 25 de abril de 1999, se eligieron 24 Constituyentes en la circunscripción nacional y 104 en 24 circunscripciones regionales que coincidían con la división político territorial (23 estados y el distrito federal) y 3 representantes de las poblaciones indígenas.

Brewer (2000), describe la conformación, en términos de afiliación política de la siguiente manera: “Del total de los 131 Constituyentes que conformaron la Asamblea sólo 4 de los electos en la circunscripción nacional y 2 de los electos en las circunscripciones regionales recibieron el voto popular sin formar parte de las listas electorales que apoyó el Presidente de la República y los partidos políticos de la coalición de gobierno (Movimiento V República, Movimiento al Socialismo, Partido Patria para Todos y Partido Comunista). En consecuencia, la Asamblea resultó dominada por los 125 Constituyentes que recibieron el apoyo del Presidente Chávez quedando configurada la “oposición” con sólo 6 Constituyentes (Allan Brewer Carías, Alberto Franceschi, Claudio Fermín y Jorge Olavarría como Constituyentes Nacionales y Antonio Di Giampaolo y Virgilio Avila Vivas como Constituyentes Regionales)”.

La instalación fue el 3 de agosto de 1999, y su primera sesión el 8 de agosto de ese año, en ella se discutió el Estatuto de Funcionamiento, donde contraviniendo lo aprobado por la voluntad popular en el referéndum del 25 de abril de 1999, que como se dijo constituían los límites de la Asamblea Constituyente, la mayoría “chavista” decidió proclamarle como Originaria, con el voto salvado de los Constituyentes “no oficialistas”, y pese a que reconocían la vigencia de la Constitución de 1961 y el ordenamiento jurídico vigente, le asignaron la potestad de “limitar o decidir la cesación de las actividades de las autoridades que conforman el Poder público...” y resolvieron que “...todos los organismos del poder público quedaban subordinados a la Asamblea Constituyente y en

consecuencia, que estaban en la obligación de cumplir y hacer cumplir los actos jurídicos estatales que emitiera” (Gaceta Constituyente (diario de debates) agosto–septiembre 1999).

En cuanto a su funcionamiento, el Constituyente Allan Brewer, señala que puede dividirse en cuatro etapas, que serán utilizadas en este trabajo, por considerar que se trata de una fuente directa, y por ser el único que ha dejado análisis de ello.

1. *Primera etapa* (8 de agosto de 1999 – 2 de septiembre de 1999): La mayoría oficialista de la Asamblea Constituyente decide asumir, como se dijo, el papel de poder originario, y reorganizar los poderes públicos constituidos, sin prestar atención a la función y misión encomendada, que era para esa primera fase la elaboración del proyecto de Constitución. Brewer señala algunas actuaciones que así lo evidencian.

El 9-8-99, es ratificado en su cargo el presidente de la República decretando que debía recibir su juramentación, acto que tuvo los votos salvados de los constituyentes de oposición, por considerar que la legitimidad del presidente no estaba en duda, toda vez que acababa de ganar las elecciones por una amplia margen, de forma legítima.

El 12-8-99. La Asamblea Constituyente decretó la reorganización de todos los órganos del poder público, decisión que contó con los votos salvados de los constituyentes de oposición (ver anexos).

El 19-8-99, se decretó la reorganización del poder judicial, decisión que contó con el acuerdo de la oposición, que sin embargo rechazaron con votos salvados su intervención que se tradujo en la creación de una comisión de emergencia judicial que suplantaría a los órganos judiciales, por considerar que lesionaba su autonomía e independencia.

El 25-8-99, se dictó un decreto de regulación de las funciones legislativas, que declaró la cesación de las cámaras legislativas, cuyos miembros, al igual que el presidente que fue ratificado, fueron elegidas legítimamente en noviembre de 1998. Esta decisión fue protestada por los constituyentes de la oposición por violatoria de

las bases comiciales del referéndum del 25 de abril. Posteriormente, señala Brewer, con la intervención de la Iglesia Católica se llegó a un acuerdo con la directiva del Congreso que dejó sin efectos el decreto y se mantuvo el funcionamiento del Congreso de acuerdo al régimen de la Constitución de 1961.

Por último el 26-8-99, se decretó la suspensión de las elecciones municipales previstas para ese año, con la opinión de la oposición de que era necesario hacerlo con la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio.

2. *Segunda Etapa.* (12 de septiembre al 18 de octubre de 1999): En esta no se realizaron las sesiones plenarias previstas. El trabajo se dividió en 20 comisiones permanentes, que debían elaborar las partes correspondientes al proyecto de los artículos, que consignaron 20 informes a la Comisión Constitucional que trataría de realizar la integración normativa de estos.

Para Brewer es lamentable, que no se haya partido de un Anteproyecto elaborado con anterioridad, lo que metodológicamente constituye una falla. El Presidente entregó a la Asamblea un documento titulado Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República, que no puede ser considerado como una Anteproyecto, cosa que tampoco hizo el asamblea Constituyente. La ausencia de Anteproyecto, la premura y la presión tuvieron como consecuencia que la comisión Constitucional no haya podido “realizar en los 15 días que sesiono, la tarea de elaborar un proyecto acabado de Constitución, totalmente integrado y Coherente” (Brewer, op.cit.). El proyecto fue entregado el 18 de octubre para su discusión en Sesión Plenaria, que se iniciaron el 20 de octubre de 1999.

3. *Tercera etapa.* (19 de octubre al 14 de noviembre de 1999): Se dedicó a la aprobación del Proyecto de constitución en Sesión Plenaria, lo cual se hizo en dos discusiones. Durante la primera discusión de “una forma inusualmente rápida y con celeridad casi irracional” (Brewer, op.cit), se realizó en 19 sesiones, y la segunda discusión en sólo tres sesiones plenarias, con 127 votos salvados de 132 artículos

del proyecto por parte de los constituyentes de oposición se aprobó el Proyecto definitivo de lo que es la nueva constitución, que para Brewer se hubiese podido hacer de otra forma de manera que hubiesen sentado las bases para la transformación del sistema político, que a su juicio no asegura y que se revisara más adelante.

4. *Cuarta Etapa.* (15 de noviembre al 15 de diciembre de 1999): Se dedicó a la difusión del proyecto para el referéndum aprobatoria fijado para el 15 de diciembre.

La Asamblea Constituyente, el proceso de descentralización y el Régimen Federal

En materia de descentralización y del régimen federal, a pesar de que el proceso Constituyente dio origen a algunos avances en materia de política federal y de descentralización, estuvo plagado de incongruencias tales como la ausencia de discusión de algunos puntos importantes, ignorando propuestas interesantes provenientes de grupos de oposición y de sectores académicos o de la sociedad civil.

En el informe del ILDIS-PNUD se indica que en cuanto los temas de descentralización y federalismo, en términos generales la tendencia fue hacia:

1. La eliminación de las Asambleas Legislativas, tema que se convirtió en común denominador entre los miembros de la Asamblea Constituyente.
2. La reducción del número de estados venezolanos, ante lo cual el constituyente Allan Brewer había argumentado que se trataba de un retroceso histórico.
3. La eliminación de los municipios ineficientes, propuesta que fue enfrentada por la Asociación Nacional de Alcaldes y contrargumentada a través de la solicitud de una clasificación de los entes locales para la determinación de sus verdaderas competencias” (ILDIS-PNUD, op. cit).

Añade el informe que además se trató de buscar apoyos para desde la Asamblea Constituyente “intervenir administrativamente donde la gestión de los Gobernadores fuera presuntamente corrupta”, y después de aprobada la Constitución hubo ideas de plebiscitos o referéndums para legitimar a los gobernadores, a lo que se opusieron algunos, entre los que se encontraba Didalco Bolívar Gobernador por el Polo patriótico de Aragua, señalando que esto sería una emboscada. Con la aprobación de elecciones generales por parte de la Asamblea Constituyente se acabó con la idea de los referéndums. Otro aspecto relacionado con el proceso con 66 votos a favor fue la eliminación de la transferencia del IVA, de los timbres fiscales, del papel sellado, entre otros, logros que aunque insuficientes eran importantes para la descentralización.

Un dato importante que merece ser acotado es el grado de inclinación de los Miembros de la Asamblea Constituyente hacia la descentralización. Se parte de la base del número de constituyentes, del que ya se hizo mención, desagregados por la tendencia política que representaban. Este sondeo fue realizado por la unidad de investigación del Diario El Universal, donde se les pregunto a los Constituyentes sobre la forma de organización del Estado preferían: más federal, Más centrista o intermedia. Esta pregunta se cruzó con otra referida al grado de inclinación del Constituyente a delegarle o no mayor autonomía a las gobernaciones y a las alcaldías.

Índice de aceptación de la descentralización

	Independientes	MAS	PPT	MVR
Descentralizadores	55,2%	60 %	37,5 %	31%
Intermedios	37,9%	40%	62,5%	50%
No Descentralizadores	6,9%			19%

Autonomía para las gobernaciones

	Independientes	MVR	MAS	PPT
Si	54,5%	29,4%	54,5%	33,3%
No	39,4%	54,9%	36,4%	55,6%
No sabe / No constesta	6,1%	15,7%	9,1%	11,1%

Autonomía para los municipios

	Independientes	MVR	MAS	PPT
Si	84,8%	76,5%	100%	100%
No	9,1%	17,6%		
No sabe / No constesta	6,1%	5,9%		

Fuente: Unidad de investigación del Diario El Universal

El análisis de estos datos, parecía prever el contenido de la Constitución de 1999 en materia de descentralización y federalismo, más aún si se observa que el número de Constituyentes de la oposición o independientes era apenas de 6 y los del MVR, MAS y PPT (Polo Patriótico) de 125.

Propuestas relacionadas con la descentralización y el federalismo que se presentaron para su discusión en la Asamblea Constituyente

Conviene presentar un breve resumen de algunas de las muchas propuestas que diversos organismos e instituciones presentaron en relación con el Proceso de descentralización y el Régimen Federal, aunque no podamos determinar si fueron revisados todos por la Comisión Sobre la Forma de Estado y Asuntos de Estados y Municipios y Otras Entidades. Federalismo, integrada por: Presidente Segundo Meléndez, Vicepresidente Henri Falcón, Alberto Urdaneta,

Angel Landaeta, Aristóbulo Istúriz, Carlos Tablante, Claudio Fermín, David Figueroa, Enrique Peraza, Gilmer Viloría, Haydee Franco, Humberto Prieto, Jesús Montilla, Jorge Durán Centeno, José Vicente Rangel, Leonel Jiménez Carupe, Liborio Guarulla, Numa Rojas Velásquez, Rafael Colmenarez, Rafael Rodríguez, Ramón Antonio Yáñez, Saul Ortega, Silvestre Villalobos, Ydelfonzo Finol.

Se presentan 4 propuestas representativas de diversos sectores y de los distintos puntos de vista, en este caso la que presentó Allan Breuer Carías como constituyente, la del Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y locales, como unidad académica de una universidad nacional, la de Hugo Chávez Frías, (que terminaría por imponer muchos de sus elementos) y la de Primero Justicia como grupo de la oposición.

Debe destacarse, que algunas de estas propuestas que presentaron resúmenes se acotaran sólo los principios señalados, en otros casos, se decidió copiar textualmente los aspectos relacionados con el tema que nos ocupa, en estos casos como es de esperar, aparecerá en cursivas, y los comentarios que se hagan en letras normales. Las propuestas del Presidente, y Primero Justicia fueron consultadas en la Pagina Web sobre la Asamblea Constituyente elaborada por la *Revista Venezuela Analítica* (www.analitica.com).

Propuesta del Constituyente Allan Brewer Carías. Fue presentada en un documento titulado Manifiesto Democrático Federal, elaborado en mayo de 1999, en ella las líneas básicas que su autor propone son: El establecimiento de una democracia más representativa y participativa como régimen político. Como forma de estado, proponía el federal, con un sistema de gobierno basado en la separación de poderes y un nuevo presidencialismo con contrapesos como un sistema efectivo de control parlamentario. Otras propuestas de Brewer plasmadas en otros documento intitulado Razones del Voto NO en el referéndum de la Constitución de noviembre de 1999, reclamaba la garantía constitucional de la autonomía de estados y municipios, de manera que no pueda ser limitada por ley nacional y la asignación efectiva de competencias tributarias a estados.

Propuesta del Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL) de la Universidad de los Andes. Presentada por su director Fortunato González Cruz en un libro llamado *Un Nuevo Municipio para Venezuela* de 1999, en ella se hace mayor hincapié en el tema municipal, se presentan 12 artículos tentativos para ser incluidos en la nueva constitución, que pueden resumirse en los siguientes principios:

- Un municipios con una clara definición sociopolítica, con el ejercicio de unas potestades de gobierno y administración en régimen autonómico dentro de un territorio determinado (González, Fortunato. op.cit).
- Una organización heterogénea, adaptada a su realidad particular, esta diversidad debe provenir, según González de la propia norma constitucional.
- Un municipio sostenible por su propia economía local, de forma que sus estructuras burocráticas y sus gastos de administración ordinarios, sean sustentados con sus ingresos propios.
- En cuanto a los ingresos transferidos, deben responder a criterios de justicia y basarse en aspectos compensatorios de desigualdades sociales, de población, territoriales y de desarrollo relativo.
- Un municipio eficaz “de manera que atienda las demandas de la comunidad, represente los intereses propios de la vida local, preste los servicios que deba prestar, impulse el desarrollo según la vocación estratégica del lugar. Esto implica una amplia base de participación ciudadana” (González, Fortunato. op.cit.).
- Previsión de las RESPONSABILIDADES municipales que impliquen la asignación de competencias exclusivas y concurrentes, y la conveniencia del establecimiento constitucional de principios de concurrencia, subsidiariedad y cooperación y de la autonomía municipal para la atención de los asuntos propios de la vida local.
- La modernización de la función pública que le otorgue a estados y municipios la facultad de responder con eficiencia a sus responsabilidades. Los gobiernos municipales a juicio de González deberán responder a principios de participación y transparencia.

La propuesta presentada por el Presidente Hugo Chávez, en un documento elaborado por varios especialistas que conformaron la Comisión Presidencial Constituyente, titulado Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República. En este se plantea la consagración de Venezuela como Estado Federal regido por principios de integración, coordinación, concurrencia, solidaridad y subsidiariedad y considera La descentralización como política estratégica nacional, “que tiene como objetivos fundamentales la profundización de la democracia, acercando el Poder al pueblo, y creando las mejores condiciones para el ejercicio de la democracia protagónica, y el logro de los fines del Estado. Igualmente, debe procurar la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales” (Comisión Presidencial Constituyente. “Ideas Fundamentales de la V República” (en línea). Venezuela Analítica. www.analitica.com/constituyente.htm).

Establece como competencias exclusivas de los Estados las siguientes materias.

1. La organización de sus poderes públicos, de conformidad con los principios y valores de la Constitución de la República.
2. La organización político-territorial del Estado, ordenación de sus municipios y demás entidades locales.
3. La administración de sus bienes. La inversión y administración de los recursos provenientes de la coparticipación federal, de las rentas y los aportes por concepto de prestación de servicio.
4. La organización, recaudación, control y administración de los tributos correspondientes a: Cigarrillos, licores, gasolina, impuestos específicos al consumo, transacciones inmobiliarias, así como de aquellos no reservados por la Constitución al Poder Nacional ni a los Municipios.
5. La administración de los recursos que se les asignen de los tributos nacionales recaudados en su territorio, de conformidad con los parámetros porcentuales establecidos por la Ley que regule la materia.
6. El uso del crédito público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes nacionales.

7. Vías terrestres estatales e interestadales, puertos y aeropuertos públicos de uso comercial; minas, salinas y ostrales y administración de tierras baldías.
8. La organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal.
9. La administración y mantenimiento de acueductos y la distribución de electricidad.
10. La organización, recaudación, control y administración del papel sellado, timbres y estampillas.
11. La creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales” .

Establece que las competencias concurrentes se reglamentarán mediante la celebración de convenios celebrados entre el Poder Nacional y los estados, y sus contenidos se regirán por principios de interdependencia, coordinación, cooperación, interdependencia, corresponsabilidad y subsidiariedad. También plantea la posibilidad de que los estados descentralicen y transfieran a los Municipios sus servicios y competencias, y la administración de los respectivos recursos.

“Los estados pueden descentralizar y transferir a la sociedad civil:

1. Servicios y competencias en materia de salud, educación, vivienda, programas sociales, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento de parques y áreas verdes, seguridad vecinal, construcción de obras y servicios públicos comunales.
2. Propiciar la organización de juntas de vigilancia, control y evaluación en las comunidades, para el seguimiento de la ejecución de obras y servicios públicos.
3. Propiciar el desarrollo de la participación en los procesos económicos, estimulando todas las expresiones de la economía social, particularmente cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.

4. Estimular la participación de los trabajadores y comunidades en la gestión de las empresas públicas o privadas, mediante fórmulas autosugestionarais o cogestionarias.
5. Fomentar la creación de organizaciones cooperativas y de empresas comunales de servicios, como mecanismos generadores de empleo y de bienestar social, y garantizar su permanencia mediante el diseño de políticas donde éstas tengan participación.
6. Promover y facilitar la creación y desarrollo de formas y estructuras organizativas comunitarias, abierta y flexibles, que provengan de nuestra identidad cultural, donde las responsabilidades sean compartidas y las acciones ejecutadas colectivamente”.

En cuanto al Gobierno y la administración de cada estado mantiene la figura del gobernador, señalando sus requisitos de elección y el periodo de gobierno en cuatro (4) años. Estableciendo de manera casi reglamentaria las condiciones del proceso de elección y su reelección por otro período constitucional. Sus funciones como presidentes de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y su integración en el Consejo Federal de Gobierno; las condiciones de la rendición de cuenta de su gestión, ante el Contralor del estado, y un informe político de la misma ante el Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, sin perjuicio de que dichos informes puedan ser revisados por cualquier ciudadano; las causales de revocación.

Sobre el Poder Legislativo señala que será ejercido en cada estado por un Consejo Estatal Legislativo, cuyos miembros tendrán la calificación de Legisladores; la forma de elección, el “tiempo de mandato”; las funciones de los Consejos Estadales Legislativos; la obligatoriedad de rendir cuentas anuales de su gestión ante sus electores, “empleando para ello los medios de comunicación social Estatal, sin perjuicio de que dichos informes puedan ser revisados por cualquier ciudadano”; la posibilidad de revocado de sus funciones.

También en esta propuesta se regula la forma de elección del Contralor del estado, el Defensor Estatal de los Derechos Humanos

y el Fiscal del Ministerio Público, “conforme a la Ley Electoral y a sus leyes respectivas”; su “tiempo de mandato”, sus obligaciones, revocación y prohibiciones.

Establece la creación en cada estado de un “Consejo Estatal de planificación y coordinación de Políticas públicas, presidido por el gobernador e integrado por los alcaldes, los directores Estadales de organismos nacionales, los legisladores del Consejo Legislativo Estatal, los concejales y representantes de las comunidades organizadas, de acuerdo a las condiciones que para ello determine la ley”.

En cuanto a los municipios señala como competencias:

- “1. La elección de sus autoridades.
2. Promover la participación ciudadana para la formulación de programas, planes y proyectos locales, en la ejecución de obras y servicios, así como también en las fases de control y evaluación de los mismos.
3. Solicitar al gobierno nacional y a los estados la transferencia de los servicios que estén dentro de su ámbito de competencia y que objetivamente estén en capacidad de prestar”.

Como competencias propias: señala la creación, recaudación e inversión de sus ingresos la elaboración y desarrollo de los planes de desarrollo urbano local. Servicio de transporte público urbano; el Servicio de abastos, mataderos y mercados; los espectáculos públicos; la promoción de ferias y festividades populares; el Servicio de aseo urbano; los Cementerios, hornos crematorios y servicios funerarios; las Actividades e instalaciones culturales, deportivas y de ocupación del tiempo libre y las demás que sean propia de la vida local y las que le atribuyan otras leyes.

Son competencias concurrentes de los municipios con el gobierno nacional y los estados:

- La Seguridad Social Integral.
- La prestación de servicios de educación pública, particularmente en los niveles de educación preescolar y básica, y el mantenimiento de escuelas.

- La administración de los servicios de salud pública. La promoción y fomento de la vivienda.
- La prestación de servicios sociales.
- La promoción y apoyo a organizaciones cooperativas y de empresas comunales de servicio.
- El mantenimiento de áreas urbanas, parques, instalaciones deportivas, culturales y recreativas. Protección del Ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental.
- Las demás que sean propia de la vida local y las que le atribuyan otras leyes.

Señala que la ley establecerá otras competencias concurrentes para los municipios con el poder nacional o con el poder estatal, de acuerdo a la diversidad geográfica, política, económica y social y que la descentralización y atribución de competencias dependerá de la población, importancia económica y situación geográfica de cada municipio. Estas competencias concurrentes se “reglamentarán mediante la celebración de convenios, celebrados entre el Poder Nacional y los municipios, o entre los estados y los municipios, cuyos contenidos estarán orientados por los principios de la interdependencia, la coordinación, la cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad”.

Establece como sus ingresos: “Los provenientes de la coparticipación federal y de los estados. El producto de sus ejidos y bienes propios. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios, las patentes sobre industria, comercio, y vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos, predios rurales y espectáculos públicos. Las multas que impongan las autoridades municipales y las demás que legalmente les sean atribuidas. Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se crearen de conformidad con la Ley”.

Propone la conformación en cada parroquia de una junta parroquial de elección popular, integrada por un número de miembros que determine la Ley, sus funciones, entre las que destacan: “Participar, conjuntamente con las comunidades, en la elaboración de los planes y programas de desarrollo económico, social y de obras

públicas; y Vigilar y controlar, conjuntamente con las comunidades, la prestación de los servicios municipales en su parroquia y las inversiones que se realicen con recursos públicos”.

Regula también la organización y administración de los municipios, que se fundamentará en la “diversidad geográfica, política, económica, y social, dejando a una Ley el establecimiento de categorías de municipios, de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica y señalar distintos regímenes para su organización, gobierno y administración, de acuerdo a esos criterios de diversidad y especificidad municipal, respetando los principios y valores de la democracia”.

Establece el régimen de Gobierno y la administración de cada municipio, manteniendo la figura del alcalde y señalando sus requisitos, periodo, reelección única por otro período constitucional; sus atribuciones como presidentes de los Consejos Locales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, en sus respectivos municipios, e integran el Consejo Estadal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas.

En cuanto al Poder Legislativo Municipal señala que será ejercido por un Concejo municipal y regula su integración, el régimen de sus miembros, su funcionamiento, el régimen de dietas y comisiones; sus funciones, las obligaciones de los concejales y sus mecanismos de revocación. También se establece en esta propuesta la existencia en los municipios “de conformidad con la Ley” de la contraloría municipal, la elección del contralor, sus requisitos, revocación mediante referéndum.

Prevé la creación del Consejo Local de Planificación Públicas, “presidido por el alcalde e integrado por los concejales, los presidentes de las juntas parroquiales y representantes de organizaciones vecinales, de conformidad con las disposiciones que establezca la Ley”.

Un aspecto importante de esta propuesta, que finalmente quedo plasmado en la Constitución de 1999, es El Consejo Federal de Gobierno, cuya función es “la planificación, coordinación y cooperación de acciones y políticas para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional

a los estados y municipios. Así como, la planificación, distribución y control de la Coparticipación Federal, que será expresada en la Ley Nacional de Presupuesto”.

Establece la organización del Consejo Federal de Gobierno que es “presidido por el primer Ministro (figura que afortunadamente no fue admitida, por tratarse de una figura ajena a nuestra cultura política y al presidencialismo histórico venezolano), por los ministros, los gobernadores y representantes de la sociedad civil, con derecho a voz, de acuerdo a las condiciones que para ello establezca la ley”. Al estar conformado por los ministros, otorga al ejecutivo nacional una ventaja, ya que estos son de libre nombramiento y remoción, además de confianza y es relativamente fácil la creación de nuevos ministerios.

Esta propuesta, si bien presentó elementos interesantes para el proceso de descentralización (algunos de los cuales quedaron definitivamente plasmados en la Constitución de 1999), puede ser criticada por la excesiva “reglamentación” que presentaba de asuntos que en una Constitución, deben presentarse como principios generales, dejando su desarrollo a leyes, en nuestra opinión principalmente estatales y municipales. Otra falla es la presentación de algunas figuras importadas de otros sistemas que difícilmente podrían adaptarse a la realidad venezolana, además de que en los aspectos de financiamiento no resuelve las fallas del régimen de la constitución de 1961.

Propuestas de Primero Justicia para la Constituyente

Sistemas políticos

Régimen Federal

- Mantener la división político-territorial actual.
- Establecer que el Estado venezolano se organiza bajo la forma federal, de acuerdo con los principios de corresponsabilidad, unidad de mercado, subsidiariedad, coordinación, corresponsabilidad fiscal y solidaridad interterritorial.

- Definir claramente las competencias del Poder Nacional, de los Estados y de los Municipios, atribuyendo a cada nivel de gobierno aquello que puede hacer mejor:
- Concentrar el Poder Nacional en la formulación de políticas, en la legislación básica y en las tareas administrativas que no pueden ser llevadas a cabo por los Estados y Municipios.
- Atribuir a los Estados la prestación de los servicios sociales básicos (educación, salud y nutrición, asistencia social y programas sociales, deporte y recreación, defensa civil, protección de la familia, del menor y del anciano); la administración de las cárceles; la construcción de las vías de comunicación y otras obras de interés estatal; y la legislación de desarrollo de la legislación básica.
- Mantener la responsabilidad de los Municipios sobre los servicios y competencias propiamente urbanos y prever la transferencia concertada de servicios de los Estados a los Municipios.
- Establecer un plazo máximo para transferir a los Estados los servicios que actualmente presta el Poder Nacional y que el proyecto atribuye a los Estados.
- Atribuir a los Estados la fase minorista del IVA y el impuesto al consumo de la gasolina, una vez que se haga efectiva la transferencia de los servicios sociales; y los impuestos sobre la renta a las personas naturales y sobre las sucesiones y donaciones, una vez que se haga efectiva la transferencia de los demás servicios.
- Otorgarle rango constitucional al FIDES como mecanismo de compensación de las desigualdades económicas entre los distintos Estados y como instancia de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Fijar entre 15 y 20% el porcentaje de recaudación del IVA que recibirá anualmente el Fondo.
- Otorgar a los Municipios competencia para crear el impuesto territorial rural y transferirles el Situado Constitucional directamente (sin pasar por la alcabala de los Estados).
- Flexibilizar la estructura organizativa de los municipios de acuerdo a la realidad socio económica y territorial.

- Reafirmar la autonomía de los Estados y Municipios para establecer la escala de remuneraciones del personal a su servicio.
- Establecer que el Poder Nacional puede intervenir en los Estados para restablecer el orden público, ejecutar una ley nacional o una orden judicial, asegurar la forma democrática de gobierno, los derechos individuales o la autonomía municipal.

Modernización del Poder Legislativo:

- Mantener la estructura bicameral del Congreso Nacional. (Primero Justicia en Línea en Analítica.com)

El proceso de descentralización y el Régimen Federal en la Constitución de 1999

El contenido final de la Constitución de 1999, lejos de enrumbar o fortalecer el proceso de descentralización, puede afirmarse que lo lesiona gravemente.

En materia de descentralización, el nuevo texto constitucional mantiene el carácter federal de la República y le otorga a la descentralización el status de política de Estado, aspecto que consideramos muy positivo, mantiene la elección directa de alcaldes y gobernadores, y la mayoría de las competencias que ya tenían los estados y municipios.

Allan Brewer, señala que “el resultado final del esquema constitucional de distribución territorial del poder, no significó avance sustancial alguno respecto del proceso de descentralización que se venía desarrollando durante la última década, al amparo de la constitución de 1961; y mas bien, en muchos aspectos ha significado un retroceso institucional. Por ello, La denominación de “Estado Federal Descentralizado” (art. 4), en definitiva, no pasa de ser el mismo “desideratum” inserto en la constitución de 1961, hacia el cual se puede ir, pero que no se consolidó en el texto constitucional.

En este caso, incluso el régimen se concibe en forma contradictoria, pues institucionalmente se limita en forma amplia ala

autonomía de los estados y municipios, al remitirse su regulación a la ley, y se lesiona la igualdad de los Estados al eliminarse el Senado, y con ellos la POSIBILIDAD DE LA PARTICIPACION POLÍTICA IGUALITARIA de los Estados en la conducción de las políticas nacionales". (Brewer, Reflexiones Criticas sobre la Constitución de 1999, 2000).

En cuanto a la eliminación del senado puede decirse, que no sólo se rompe con una tradición que nos viene desde 1811, sino que no concuerda con los principios universalmente aceptados de los regímenes federales. La cámara del senado al estar integrada por dos senadores por entidad federal, independientemente de su población o extensión, cumplía un importante papel de equilibrio territorial. Este punto lo consideramos como un retroceso en la formación de leyes nacionales que interesen a los estados por igual y al control parlamentario por parte de las entidades federales sobre el ejecutivo nacional.

En relación con el régimen político de la descentralización, puede destacarse la desaparición de las Asambleas legislativas y su sustitución por los Consejos Legislativos Estadales, que como se señaló, pierden importancia pues carecen de la potestad de control político de la gestión de los gobernadores, no se prevé la inmunidad de sus miembros, su organización y funcionamiento queda sometida a una ley nacional, lo que constituye una intromisión del poder nacional y una limitante a la autonomía de los estados.

Se establece en cuanto a la revocatoria de mandato del gobernador y del alcalde, su sometimiento a las normas establecidas en la Constitución para todos los cargos de elección popular, y queda sometida a un referéndum solicitado por el 20 % de sus electores, siempre que concurra un número igual o mayor al 25 % de los electores, lo que a nuestro juicio dificulta su remoción, lo que podría ser causa de impunidad.

En cuanto a la autonomía de estados y municipios, se observa que lejos de ser garantizada efectivamente, sólo se hace de forma fáctica, pues la misma constitución se encarga en diversas normas de limitarla, como en el caso señalado de los Consejos Legislativos,

o el de los municipios donde su autonomía se encuentra limitada dentro de los límites establecidos por la constitución y por ley nacional.

En cuanto al régimen de competencias exclusivas, puede decirse que aunque el art. 164 se hable de competencias exclusivas, la mayoría son de carácter concurrente con el poder nacional o municipal, y el régimen queda igual, aunque más disminuido que el de la constitución de 1961, toda vez que si bien se agrega el ramo de timbres y estampillas y se les concede el régimen y administración de tierras baldías, se elimina su injerencia en impuestos de consumo, remitiendo sus posibilidades tributarias a las disposiciones de leyes nacionales y estatales, además de que quedan vaciados de competencias tributarias, toda vez que de acuerdo a la competencia residual a favor de los estados establecida en la Constitución de 1961 (que es sustituida por una competencia residual a favor del poder nacional) podía decirse que existía una competencia tributaria originaria de los estados en materia de impuestos al consumo y se retrocede en el proceso de transferencias de competencias concurrentes y exclusivas del poder nacional por los mecanismos previstos en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público, comentado en el Capítulo 1.

En materia de recursos financieros, el análisis del ILDIS señala que no sólo no mejora el régimen de 1961, sino que lo deteriora, lo que se evidencia por:

- El situado constitucional queda flotando en una banda de 15 al 20 %, por lo que no sólo se continua dependiendo de este mecanismo de forma excesiva, sino que se retrocede en los adelantos que existían en cuanto a cantidad al no disponer de fuentes propias y tener un situado menor que el que existía.
- El FIDES da paso al Fondo de Compensación interterritorial, cuyo régimen depende del Consejo Federal de Gobierno.
- Se prevé un régimen de asignaciones especiales, que se presume continua con lo dispuesto en la Ley de Asignaciones Especiales.
- Lo relacionado con los impuestos, tasas y contribuciones se remite a una ley nacional.

Brewer señala que “Todo lo anterior muestra un cuadro poco alentador para el reforzamiento de los estados, pues ello depende de que la descentralización política sea asumida como una política nacional. Lamentablemente en la práctica, lo que se aprecia es lo contrario: una tendencia centralista en las ejecutorias del gobierno nacional que no permiten fundamentar el proceso en decisiones nacionales” (Brewer, op.cit).

En el caso de los municipios, aunque amplían su exclusividad en algunas competencias importantes, y gozan de su participación en el situado y “demás ingresos ordinarios de los estados superior al 20 % que era su nivel máximo y se les asigna el impuesto territorial rural o sobre predios rurales, además de las anteriores tasas e impuestos” por lo que “ se abre un espacio para que el municipio participe con mayor ventaja en los ingresos totales territoriales...” (ILDIS, op.cit), el costo de esos avances es la significativa pérdida de autonomía en los distintos aspectos tratados al referirnos a este punto.

Todo esto preocupa al entender que aunque “la descentralización pareciera contar con un aval histórico que la población comienza a manejar... puede ser revertida de hecho cuando se minimizan las capacidades de acción de los estados y municipios ... Es decir de persistir el rasgo centralista en la presente gestión de gobierno (del presidente Chavez), probablemente la autonomía de alcaldes y gobernadores le será incómoda. (ILDIS, op.cit).

Conclusiones

La descentralización puede considerarse como un complejo proceso, dinámico y cambiante, en el que muchos actores se movilizan en la búsqueda de mayores beneficios. Para algunos (ILDIS, op.cit) “la descentralización venezolana no avanzó todo lo que se había propuesto, estando sometida a tensiones constantes que pudieran vulnerar, en el mediano plazo, su vigencia”.

En este caso, la descentralización se fundamentó en tres postulados: la elección directa de alcaldes y gobernadores, a través

del voto universal y secreto; aumento de las competencias de estados y municipios; y el cambio de estructura de trasferencias de recursos necesarios para ejecutar las competencias asumidas. En los dos primeros puntos es evidente que se avanzó de forma contundente, aunque con las restricciones fiscales que impidieron asumir plena y efectivamente competencias de importancia como la salud y la educación, lo que ha llevado a que para algunos la descentralización se percibiera como un proceso incompleto, aunque por otra parte, para la población la percepción en general sea más positiva que negativa, lo que ha introducido nuevas opciones para la relación de la sociedad con el estado. Sin embargo no debe olvidarse que como proceso político cuenta con adversarios y resistencia burocrática, además de que los altos niveles de expectativas generados, de no ser cumplidas pueden generar desconfianza y erosionar el proceso.

Para la participación ciudadana la descentralización ha significado un aumento de las iniciativas de gestión con presencia de la sociedad, aunque no puede decirse que sea suficiente aún, y en muchos casos la relación entre la sociedad civil y los gobiernos descentralizados ha sido conflictiva como consecuencia de la persistencia de problemas de clientelismo, dependencia financiera de las organizaciones civiles al los gobiernos y acceso desigual a los beneficios.

Si se buscan las causas del desarrollo incompleto del proceso de descentralización venezolano, además de causas jurídicas, administrativas y fiscales, conviene añadir otras causas como la novedad del proceso, el fuerte centralismo existente en Venezuela y factores estructurales presentes en es sistema y en el régimen político venezolano que no se han tocado en este trabajo, pero que merecen la pena ser revisados. Estos factores complementarios son acotados por Joaquín Marta Sosa, refiriéndose en general a la crisis política venezolana señalando que “No fueron sus insuficiencias (en referencia a la Constitución de 1961) las que engendraron la crisis política venezolana de los 90. Esta tiene sus causas en la degradación clientelar del ejercicio partidista; en los cada vez peores resultado sociales derivados de la gestión de gobierno desde comienzos de los

80; en la percepción social que ancló al liderazgo político como corrupto y con un único y exclusivo interés, el de mantener sus propios beneficios y privilegios” (Marta Sosa, Joaquín. Dos constituciones cara a cara. El conflicto de poder en Venezuela y la constitucionalización del sistema político en 1961 y 1999.2002).

En relación con el futuro de la descentralización con la nueva constitución, cabe decir que la tensión federalismo–centralismo continúa vigente en Venezuela, y en los aspectos prácticos el problema del financiamiento que limita la autonomía del proceso no fue resuelto, sino por el contrario se retrocedió en los avances alcanzados en los últimos diez años, igual sucede en materia de competencias y de autonomía jurídica y política, por lo que los aspectos positivos de la constitución de 1999 se ven empequeñecidos y el futuro del proceso queda dependiendo de la voluntad de gobernantes, oposición y población en general. Podemos decir que “para que la descentralización pueda trascender el lugar de mecanismo auxiliar de gobierno que hoy se le asigna y se convierta en una forma consuetudinaria de resolución de grandes problemas nacionales, tendrán que confluir por una parte el consenso de las élites sobre un proyecto realmente federal, que reconozca las autonomías territoriales y, en consecuencia respete las investiduras de los gobernantes de esos territorios como algo legítimo que contribuye con la sostenibilidad de la democracia” (ILDIS-PNUD, op.cit). Y es que la nueva constitución realmente no consagra un sistema federal, ni descentralizado, sino que establece una posibilidad de que a través de leyes que desarrollen el proceso se pueda completar en el futuro.

Para concluir consideramos conveniente exponer que “la constitución de 1961 no estaba superada por las circunstancias ni impedía la ampliación y profundización de la democracia, ni mucho menos que se implantara la descentralización o se extendiera la participación ciudadana... La Constitución de 1999 tiene como significado principal el de ser el símbolo de ruptura y el instrumento de consolidación de la hegemonía de una nueva élite política a la cual, por cierto, se le permite, en cabeza del presidente, sobreconcentrar e hipercontrolar las relaciones y factores de poder...Esta constatación resume bien la

naturaleza de la nueva Constitución y los resultados de sus usos, donde los cambios que introduce son retrógrados en su mayoría en relación con la de 1961. Y, a diferencia de ésta, caracterizada por un alto porcentaje de aplicabilidad real, la de 1999 ha nacido minada por fuertes obsolescencias con respecto a la agenda política civilizatoria en curso y, lo más grave, su estricta aplicación puede ser imposible en uno casos y, en otros, conduciría a situaciones que deteriorarían la práctica efectiva de la democracia.” (Marta Sosa, Joaquín, op.cit.).

Bibliografía

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. 1995. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México. Fondo de Cultura Económica.
- BREWER CARÍAS, Allan. 2000. *La Constitución de 1999*. Caracas. Editorial Arte.
- _____. 1999. *Debate Constituyente, Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente*. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana. Tomos I y II.
- _____. 2000. “La Descentralización Política en la Constitución de 1999”. Ponencia presentada en las VI Jornadas sobre Federalismo, Descentralización y Municipio. Universidad de Los Andes–CIEPROL. Mérida, Venezuela.
- GONZÁLEZ, Fortunato. 1999. *Un Nuevo Municipio para Venezuela*. Mérida, Venezuela. CIEPROL.
- LALANDER, Rickard. 1999. “Descentralización, oportunidades políticas y tensiones intergubernamentales en Venezuela”. Ponencia presentada en las V Jornadas sobre federalismo, Descentralización y Municipio. Universidad de Los Andes–CIEPROL. Mérida, Venezuela.
- PNUD–ILDIS. 2000. “Balance de la Descentralización en Venezuela”. Ponencia presentada en las VI Jornadas sobre Federalismo, Descentralización y Municipio. Universidad de Los Andes–CIEPROL. Mérida, Venezuela.
- RANGEL, Christi. 1997. “Una aproximación a la comprensión de las finanzas locales y sus fuentes”. *Provincia*. N° 4. Mérida, CIEPROL.

Literatura Gris:

BREWER CARÍAS, Allan. Razones del voto "NO" en el referéndum sobre la constitución. Caracas 30 de noviembre de 1999.

GONZÁLEZ, Fortunato. *El Régimen Federal en la Constitución Venezolana de 1999*. 2002. Mérida, Venezuela.

MARTA SOSA, Joaquín. 2002. *Dos constituciones cara a cara. El conflicto de poder en Venezuela y la constitucionalización del sistema político en 1961 y 1999*.

Revista Venezuela Analítica. (en línea) www.analitica.com