

La centralización del poder en Venezuela

Centralization of power in Venezuela

Rachadell Manuel

Profesor de Derecho Administrativo y de Finanzas Públicas de la Universidad Central de Venezuela

Resumen

Las presentes consideraciones tienen por objeto analizar las tendencias que se observan en la distribución territorial del poder y en la organización y funcionamiento del Estado venezolano, tanto en sus antecedentes históricos como en la situación actual. En particular, estableceremos una comparación entre las declaraciones insertas en la Constitución vigente a favor del federalismo y la descentralización y los factores centralizadores del sistema político y administrativo, tal como se manifiestan en los tiempos que corren.

PALABRAS CLAVE: Centralización, Constitución de 1999, poder popular, Estado.

Abstract

The following are some considerations intended to analyze the tendencies observed historically and presently within Venezuela State's territorial distribution of power and within its organization and operation. Mainly, we will establish a comparison between the declarations favoring federalism found in the current constitution and the political and administrative system's decentralization factors as they are seen in the present times.

KEY WORDS: Centralization, 1999 Constitution, People's Power, State.

Las presentes consideraciones tienen por objeto analizar las tendencias que se observan en la distribución territorial del poder y en la organización y funcionamiento del Estado venezolano, tanto en sus antecedentes históricos como en la situación actual. En particular, estableceremos una comparación entre las declaraciones insertas en la Constitución vigente a favor del federalismo y la descentralización y los factores centralizadores del sistema político y administrativo, tal como se manifiestan en los tiempos que corren.

Los antecedentes

Como antecedentes sobre la forma de distribución territorial del poder en Venezuela nos referiremos, en primer lugar, a las formulaciones iniciales y al proceso de centralismo que siguió durante muchas décadas; en segundo lugar, a la política de descentralización que se ejecuta durante la última década del siglo XX.

A. Las formulaciones iniciales y el desmontaje del Estado federal.

Cuando se constituye Venezuela como país independiente, la primera formulación del proyecto nacional, la que reflejó las aspiraciones de los próceres fundadores, se orientó hacia la conformación de un sistema político muy descentralizado, hasta el punto de que inicialmente se le atribuyó al nuevo Estado el nombre de Confederación y se limitó en pocos aspectos la autonomía de las Provincias que lo conformaban. En la adopción del modelo federal que se hizo en la Constitución de 1811 influyeron circunstancias de muy diversa índole, desde los antecedentes de la autonomía municipal que venía del medioevo español, hasta el ejemplo norteamericano, pero sobre todo fue la transacción que se logró para armonizar la necesaria unidad de conducción en los aspectos que interesaban al conjunto de las Provincias con la garantía de la libertad de cada una de ellas para arreglar sus asuntos internos, en una forma similar a como había ocurrido en los Estados Unidos. En tal sentido podríamos hablar de un paralelismo entre ambos procesos. Pero nuestra primera Constitución no estuvo realmente vigente, porque se sancionó

en diciembre de 1811 y en marzo siguiente se produjo el terremoto de Caracas y comenzó la reacción realista, que condujo a la capitulación de Miranda en julio de 1812.

El período siguiente estuvo marcado por el centralismo bolivariano, como una necesidad para asegurar un comando único en la dirección de la guerra. No obstante, Bolívar siempre manifestó una particular admiración hacia el sistema federal, y en el Manifiesto de Cartagena lo considera como “el más perfecto y más capaz de proporcionar la felicidad humana en sociedad”, aunque afirma que era inadecuado para nosotros “por ser demasiado perfecto y exigir virtudes y talentos políticos muy superiores a los nuestros” (Carta de Jamaica).

Después de la disolución de la Gran Colombia, cuando nuestro país se declara República autónoma, se adopta un sistema centrofederal, que se mantiene, con sus vicisitudes, hasta el triunfo del partido federal en la Gran Guerra. Con la promulgación de la Constitución de 1864 se conforma en teoría un sistema político muy acorde con los principios del federalismo, en el que los Estados gozan de una amplísima autonomía para regular sus asuntos internos y el Poder Nacional sólo tiene las competencias que expresamente le delegan los Estados. Esta Carta Fundamental es enjuiciada por el jurista Planchart Manrique en estos términos:

Es una de las principales constituciones de Venezuela, ya que, aunque su vigencia es de apenas 10 años, constituye por lo menos en su texto, una transformación del sistema constitucional venezolano al establecer la forma federal del Estado, que no obstante no haberse aplicado en la realidad, negada quizás por ésta, ha sido formalmente la estructura del Estado venezolano y se podría decir que toda la evolución constitucional y política posterior de Venezuela ha sido el desmontaje del sistema federal, ya en la práctica, ya en la normativa, pero quedando siempre en las constituciones posteriores unas reminiscencias o reliquias federales.[1]

Un ejemplo nos permite evidenciar las características de ese proceso: en la Constitución de 1864 los Estados se comprometieron a “dejar a cada Estado la libre administración de sus productos naturales” (art. 13,

ordinal 16), lo cual incluía las minas y los hidrocarburos, todo ello en conformidad con la orientación del modelo federal, representado por el sistema norteamericano. Pues bien, por decreto de Guzmán Blanco del 15 de noviembre de 1873 se dispuso que “todas las minas son propiedad del Estado en que se encuentren y su administración corre a cargo del Ejecutivo Federal”, lo cual ratificó en la Constitución de 1881 y se mantuvo durante el siglo XX. De esta manera se establece una separación entre la (nuda) propiedad sobre las riquezas del subsuelo, que corresponde a los Estados, y su explotación y aprovechamiento, que se asignan al Poder Nacional. En igual forma, las tierras baldías se declaran de los Estados, pero los ingresos que produce su venta o explotación pasan al Tesoro Nacional, situación que se mantiene hasta el presente.

En la evolución que sigue, se van adoptando decisiones que buscan, por una parte, privar a los Estados de fuentes propias de ingresos, y por la otra, transferir al poder central competencias que había sido de aquellos. De este modo el centro político asume progresivamente la realización de obras públicas, las telecomunicaciones, la defensa nacional, la justicia. Examinado *a posteriori* el proceso de centralización que se vivió desde el último tercio del siglo XIX hasta bien entrado el siglo XX, ha sido necesario convenir en su necesidad para lograr la integración del país y su vinculación con el mundo civilizado.

Pero en todo caso, en el proceso de centralización que vivió el país se hizo evidente que la idea federal y la descentralización son incompatibles con la existencia de regímenes autocráticos, como los de Guzmán Blanco, Cipriano Castro, Juan Vicente Gómez y Pérez Jiménez. En la Constitución de 1953 se decidió suprimir algunos de los rasgos federales que pervivían desde la Constitución de 1864 y se dispuso que el país dejaría de llamarse Estados Unidos de Venezuela para denominarse República de Venezuela.

Pero también bajo los gobiernos democráticos se fortalecen las tendencias centralistas, esta vez con fundamento en las ideas de modernización, de unidad nacional y, más recientemente, de planificación y de eficacia. En el proceso de elaboración de la Constitución de 1961 se tuvo presente que el régimen democrático que se inauguraba estaba sometido a un conjunto de amenazas que provenían, de un lado, de los mili-

tares partidarios del régimen depuesto y, del otro, de los que veían en la Revolución Cubana el modelo a seguir. Para conjurar esos peligros era necesario establecer un régimen centralizado, como efectivamente se hizo, pero no obstante se consideró que la descentralización era un *desiderátum* a ser alcanzado cuando las condiciones lo permitieran. Por ello, se declaró que “La República de Venezuela es un Estado federal en los términos consagrados por esta Constitución” (art. 2), con lo cual se hizo una concesión al “sentimiento federal” que existía entre nosotros desde el siglo XIX, y, además, se previó la posibilidad de que por actos parlamentarios pudiera decidirse la elección de los Gobernadores de Estado y de que se transfirieran competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios, para promover la descentralización administrativa, sin necesidad de reformar la Constitución.

Aunque las disposiciones constitucionales que permitían la descentralización permanecieron por décadas sin ser desarrolladas, la crisis económica y la pérdida de dinamismo de la sociedad, que se manifiesta a partir de la caída del signo monetario en febrero de 1983, condujo a que en el período siguiente se planteara la necesidad de introducir modificaciones sustanciales en el funcionamiento del Estado.

B. La descentralización en la última década del siglo pasado

A fines de 1984, el Presidente Lusinchi creó la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), y en la motivación del decreto correspondiente expuso que “la sociedad venezolana exige la adopción de medidas que aseguren el establecimiento de un Estado Moderno, esencialmente democrático y eficiente, en el cual los postulados de la Constitución adquieran plena vigencia y la participación ciudadana constituya un elemento efectivo en la toma de decisiones de los Poderes Públicos”. La COPRE hizo diversas proposiciones para modificar el sector público, pero nos referiremos principalmente a las relacionadas con la descentralización.

En efecto, la COPRE estimó que, antes que modificar las leyes que organizan la Administración Pública, lo conveniente era redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad, para dotar a ésta de la capacidad necesaria para ejercer un control efectivo sobre sus gobernantes. A estos

fines, había que redistribuir en la sociedad el poder político y la competencia para prestar los servicios públicos, de modo que al acercar éstos a los ciudadanos se hiciera posible que la misma sociedad se desarrollara y pudiera evaluar la eficacia del gobierno y establecer las responsabilidades del caso.

En consecuencia, la COPRE propuso que se pusiera en vigor la norma constitucional (art. 22) que permitía la elección de los Gobernadores de Estado, lo cual condujo a la sanción de la ley correspondiente en agosto de 1988 y a la primera elección de estos funcionarios en diciembre de 1989. Esta reforma tendría un efecto desencadenante del proceso de descentralización en lo político, en lo administrativo y en lo financiero. Asimismo, sugirió que se iniciara la transferencia de competencias del Poder Nacional hacia los Estados y los Municipios que se preveía en el artículo 137 de la Constitución entonces vigente, de donde resultó la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Público (LOD) en diciembre de 1989. Los aspectos fundamentales que allí se regularon fueron:

a) La transferencia de competencias

Se asignaron a los Estados en forma exclusiva competencias que antes pertenecían al Poder Nacional en el ámbito tributario (papel sellado e impuestos sobre minas no metálicas), sobre los ostrales de perlas y sobre la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras, puentes, autopistas, puertos y aeropuertos públicos de uso comercial, todo ello conforme a la regulación estatal que debía dictarse. Como no se asignaron recursos para ejercer la competencia sobre la vialidad terrestre, diversos Estados crearon peajes en autopistas y carreteras.

b) La transferencia de servicios

En la LOD se prevé un mecanismo contractual para transferir a los Estados determinados servicios, establecimientos u organizaciones que presta el Poder Nacional dentro de las competencias concurrentes, en áreas como: educación, salud, nutrición, protección de la familia, y en especial del menor; la protección de las comunidades indígenas; la cultura, el deporte, la educación física, la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, y otras. Con la suscripción del convenio de trans-

ferencia se preveía que pasaban a los Estados los bienes, el personal y las partidas presupuestarias que utilizaba el Poder Nacional en esos servicios.

c) La transferencia de recursos

Por efecto de la LOD se aumenta el Situado constitucional del 15 al 20%, como mínimo, de los ingresos ordinarios estimados en el presupuesto del Poder Nacional y se mejora su base de cálculo (se incluye porcentaje sobre mayor rendimiento de los ingresos estimados).

Por decisiones posteriores se profundiza la transferencia de recursos: por una parte, por Decreto Ley del 25-11-93 se creó el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), y se previó que éste tendría una participación en la recaudación del IVA que, con las reformas le introdujeron, osciló entre el 15 y el 20%, para ser distribuido entre los Estados y los Municipios. Por la otra, el Congreso sancionó el 27-11-96 la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE), con fundamento en la norma constitucional (que viene desde 1947 y que se mantiene en la actualidad), según la cual, "La ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que se mencionan en este numeral, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados" (art. 136, ord. 10, segundo aparte, de la Constitución de 1961). Esta asignación comprende un monto que equivale al 25%, como mínimo, de la recaudación de la renta minera y de hidrocarburos, integrada por los tributos y las regalías previstos en la Ley de Minas y en la Ley de Hidrocarburos, respectivamente.

En aquella etapa, el Ejecutivo Nacional comienza a celebrar convenios de coejecución con los Estados para desarrollar proyectos nacionales, generalmente con fondos provenientes de préstamos concedidos por organismos financieros multilaterales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Corporación Andina de Fomento). En los años finales de la década de los noventa, los Gobernadores de los Estados recibieron diversas encomiendas para realizar obras y administrar la prestación de servicios, a cuyo efecto los fondos correspondientes se colocaban en fideicomisos a los que se accedía mediante

la presentación de valuaciones. De esta manera, se incrementó la capacidad de las Gobernaciones para ejecutar proyectos de desarrollo y se amplió el ámbito de los recursos que se administraban en el nivel regional.

Como puede verse, en el período 1990-1998, la descentralización toma como objeto el incremento de competencias y recursos de los Estados, pero sin embargo, en la Ley Orgánica de Descentralización se regula el Situado de los Municipios, el cual se aumenta progresivamente desde 6,5% de los ingresos ordinarios de los Estados hasta llegar al 20% en el 2000.

d) Los resultados de la descentralización

Los procesos de transferencias de competencias se cumplieron en una medida importante, pero en cuanto a la transferencia de servicios, la falta de cancelación de los pasivos laborales a los funcionarios nacionales que debían pasar a ser estatales (que no se ha realizado aún hoy día), impidió que los Estados asumieran plenamente los servicios que habían solicitado. En realidad, el mayor éxito de la descentralización estuvo en la transferencia de recursos: “los estados y municipios incrementaron su participación en el ingreso público nacional desde un 17 por ciento en 1989, hasta un 28,4 por ciento en 1998”, [2] lo cual les permitió atender en una forma más satisfactoria las necesidades de los pobladores respectivos. Con todo y sus tropiezos y fallas, la descentralización arrojó resultados favorables para el país, no sólo en lo político, con la elección de los Gobernadores y Alcaldes, sino también en lo administrativo. Un experto en el tema se refería en 1996 a los logros concretos de la descentralización en los siguientes términos:

Ya existen escuelas oficiales donde uno se encuentra con procesos de calidad. Escuelas hermosas, aulas bien dotadas de recursos para el aprendizaje, maestros activos, niños contentos. Son las escuelas integrales de Mérida, o las solidarias de Aragua, o las activas de Bolívar, o las participativas del Zulia o las escuelas modelo de Trujillo. (...)

Existen hospitales públicos que funcionan adecuadamente. Y sistemas de salud bien gerenciados. En Lara hay experiencias muy im-

portantes que ponen en manos de la comunidad organizada servicios odontológicos. Todas iniciativas desde los estados.

Puertos que funcionan, salinas que antes daban pérdidas y que ahora producen; aeropuertos seguros y cómodos, carreteras bien mantenidas, agricultores productivos gracias al crédito oportuno y barato, pequeños y medianos empresarios que reciben asistencia técnica y crediticia, casas bien hechas para la gente pobre, servicios educativos y de salud bien administrados con participación municipal, centros de calidad para la atención al menor y a los ancianos y muchos otros ejemplos a lo largo y ancho del país. [3]

Por otra parte, una evaluación de los resultados de la descentralización, realizada en 1998 por el Banco Mundial, conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), permitió la emisión de los siguientes conceptos: "Desde el punto de vista político, la elección de los gobernadores y alcaldes ha inducido al surgimiento de un nuevo liderazgo, a una regionalización y a una municipalización de la vida política, con sus características particulares, a menudo muy diferentes de las que se observan en el ámbito nacional. Desde el punto de vista administrativo, se ha puesto en evidencia la existencia de una importante capacidad para manejar recursos, proyectos y programas –aún no desarrollada a plenitud- y, en general, se observa una mayor satisfacción del ciudadano con los servicios públicos. Se han generado también nuevas organizaciones y formas de participación ciudadana y del sector privado que apuntan al desarrollo de una institucionalidad más eficiente". [4]

A esta política se unía la reforma del sistema electoral, encaminada a establecer una relación directa entre los electores y los elegidos, mediante la personalización del sufragio, sin desconocer el principio de la representación proporcional de las organizaciones políticas en los cuerpos deliberantes, lo que condujo al establecimiento del sistema electoral mixto en sustitución del sistema de listas cerradas y bloqueadas.

Como apreciación general debemos señalar que desde comienzos de los años noventa se revierte la tendencia hacia la centralización del poder que se había iniciado desde el Gobierno de Guzmán Blanco, pero en seguida veremos que ese proceso fue de corto aliento y que en menos

de una década ya la reacción centralista se imponía nuevamente. Pero ahora, bajo una apariencia de descentralización, se hace cada vez más evidente el surgimiento de un centralismo con caracteres inéditos.

Las tendencias centralistas a partir de la constitución de 1999

La Constitución promulgada el 30 de diciembre de 1999 contiene enfáticas declaraciones en favor del federalismo y de la descentralización, como ninguna otra en nuestra historia. En efecto, en su artículo 4 consagra que “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”. [5] Por otra parte, en el Artículo 158 se proclama que “La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”. Es evidente que en la confección de estas normas, y en muchas otras declaraciones en favor de la descentralización que encontramos en el texto constitucional, influyó el alto prestigio que había adquirido la política de descentralización ejecutada en la década anterior.

A. La organización del sector público y las tendencias centralistas en la Constitución

En la organización de un Estado que se dice “federal descentralizado” llama la atención la consagración de diversas disposiciones constitucionales que contradicen ese propósito, y particularmente las siguientes:

- a. La eliminación del Senado, institución que, en la teoría del federalismo y en la experiencia de los países auténticamente federales, representa a las entidades políticas primarias que conforman el Estado. Es evidente que la inexistencia de una Cámara representativa de los Estados que forman la Unión, y cuyo asentimiento sea requerido para modificar el marco constitucional de la Federación y la promul-

- gación de leyes que puedan afectar el equilibrio en la distribución territorial de las competencias establecido en la Carta Fundamental, es un factor centralizador de primera importancia.
- b. La previsión sobre la posibilidad de sustraer áreas de los Estados para crear territorios federales, siempre que así se consagre por un referendo aprobatorio (art. 16 de la Constitución). Si ello llegara a suceder se podría desmembrar un Estado —es decir un actor de la Federación— para colocar el nuevo ámbito territorial y sus autoridades bajo la jerarquía del Ejecutivo Nacional, con lo cual se estaría contraviniendo el principio federal y la declaración de que la descentralización perfecciona la democracia y permite la prestación más eficiente de los servicios públicos.
 - c. No es propio de un Estado Federal la previsión contenida en la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución, según la cual, la Asamblea Nacional, dentro de los primeros seis meses de su instalación, aprobará: “3. Una ley especial para establecer las condiciones y características de un régimen especial para los Municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos, del Estado Apure. Para la elaboración de esta ley, se oirá la opinión del Presidente o Presidenta de la República, de la Fuerza Armada Nacional, de la representación que designe el Estado en cuestión y de las demás instituciones involucradas en la problemática fronteriza”. Ese régimen especial se fundamenta en la incapacidad de la administración del Estado Apure de atender las situaciones derivadas de la situación de pobreza de amplios sectores de la población en la zona, donde precisamente se concentran problemas como los de la guerrilla y de las autodefensas colombianas, el narcotráfico, el abigeato y el contrabando. Pero en lugar de disponerse lo necesario para dotar a las autoridades del Estado de la capacidad necesaria para enfrentar esas situaciones, se les sustrae el ámbito territorial, tal como veremos posteriormente.
 - d. La concentración del poder en el Presidente de la República en una forma que no tiene precedentes en ninguna de las Constituciones anteriores, y que se manifiesta particularmente en dos normas: de un lado, con relación a la Fuerza Armada Nacional, la facultad de “promover sus oficiales a partir del grado de coronel o coronela o capitán o capitana de navío” (art. 236,6), que desde la Constitución

de 1811 requería de la aprobación de los ciudadanos por órgano del Parlamento (del Senado, en aquellos casos): De otro lado, se asigna al Presidente facultad para “fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional” (art. 236,20), competencia ésta que en Venezuela siempre se había ejercido por el órgano legislativo nacional, mediante la sanción de una ley.

- e. La centralización en la legislación nacional de aspectos como la organización de los Consejos Legislativos y los mecanismos de la planificación regional y local, que en un Estado federal descentralizado deberían ser decididos en los niveles correspondientes.
- f. Con relación a la distribución de competencias entre los niveles del poder Público, se esperaba que, ante las declaraciones aludidas en favor del federalismo y la descentralización que se formulan en la Carta Fundamental, y dada la experiencia positiva de la descentralización política y administrativa que se había emprendido en la década anterior, se avanzara en el diseño de un Estado con amplísimas atribuciones a cargo de los Estados y Municipios. En su lugar, se consagran en el texto constitucional las transferencias de competencias del Poder Nacional a los Estados, que ya se habían hecho anteriormente por ley, como son: el régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas y los ostrales de perlas; la creación, organización y recaudación, control y administración del ramo de papel sellado (se amplía a los timbres fiscales); la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial (artículo 164, numerales 5, 7 y 10 de la Constitución). Algunas competencias, como las consagradas en los numerales 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9 y 11 del mismo artículo de la Constitución, ya eran estatales antes del inicio del proceso de descentralización.
- g. A pesar de que teóricamente se amplían las competencias a favor de los Estados, sin embargo se encuentran en la nueva Carta elementos centralistas como los siguientes:
 - 1. Se dispone que la mayoría de las competencias exclusivas de los Estados deben ser ejercidas “en coordinación con el Ejecutivo Nacional”, o “conforme a la Ley” nacional, lo que significa que todas

esas competencias no son exclusivas, como se dice en la Constitución, sino que son concurrentes o compartidas.

2. En el documento “Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República”, que el Presidente de la República había entregado a la Asamblea Nacional Constituyente el segundo día de inicio de las sesiones de ésta, como una contribución para la formulación de la nueva Constitución, se había propuesto que el deslinde de la parte de las competencias concurrentes que correspondían al Poder Nacional y a los Estados se hiciera mediante convenios entre ambos niveles del Poder Público, siguiendo para ello el modelo que se había adoptado en España, conforme a la Constitución de 1978. Pero en el proceso constituyente de 1999 se cambió esta propuesta y se consagró que “Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados” (art. 165), lo que habilita al Poder Nacional a decidir la parte de las competencias concurrentes que corresponden a los Estados, sin la participación de éstos.

3. El Situado constitucional de los Estados, que conforme a la Ley de Descentralización había sido fijado en un mínimo del 20% de los ingresos ordinarios estimados en la Ley de Presupuesto, en la nueva Constitución se convierte en un máximo del 20%, el cual puede descender hasta el 15% de los ingresos ordinarios, “para lo cual se tendrá en cuenta la situación y sostenibilidad financiera de la Hacienda Pública Nacional” (art. 167,5).

4. En materia tributaria: i) se asigna al ámbito nacional el poder residual (art. 156, numeral 12), que antes correspondía a los Estados, lo que significa que los tributos que no han sido atribuidos expresamente a los Estados o a los Municipios pertenecen al Poder Nacional; ii) se omite como competencia estatal la creación de impuestos sobre los minerales no metálicos, que ya tenían los Estados conforme a la Ley Orgánica de Descentralización; iii) se introduce por primera vez la posibilidad de limitar el poder tributario de los Estados y de los Municipios, incluso con relación a las alícuotas de las exacciones que provengan del poder tributario originario, esto es, el consagrado en la Constitución (art. 156, numeral 13).

B. Las tendencias centralistas en la legislación

Una vez en vigencia la Constitución de 1999, la Asamblea Nacional comienza a legislar (o a otorgar facultades legislativas al Ejecutivo Nacional) con la finalidad, en primer lugar, de uniformizar los procesos administrativos en el país y, en segundo lugar, de centralizar la prestación de los servicios públicos, y ello se manifiesta en la siguiente forma:

- a. Mediante Decreto Ley N° 1521, del 13-11-2001, dictado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, por el cual se reforma la Ley de Licitaciones, se ordenó que los procedimientos nacionales sobre licitaciones debían ser aplicados en su totalidad y en todos los supuestos por los Estados y los Municipios. Con ello se desconoce el principio constitucional de que pertenece a la competencia de los Estados “Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución” (art. 164,1), y de que corresponde a los Municipios la gestión de las materias de su competencia y la inversión de sus ingresos (arts. 168 y 178).
- b. En la Ley del Estatuto de la Función Pública, del 11 de julio de 2002, se dispone que “La presente Ley regirá las relaciones de empleo público entre los funcionarios y funcionarias públicos y las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales...” (art. 1º). Aún cuando en esta ley se pauta que “los gobernadores o gobernadoras y alcaldes o alcaldesas ejercerán la dirección de la función pública en los estados y municipios” (art. 4, aparte único), se impone la uniformización de los procesos administrativos y de las prestaciones económicas para todos los funcionarios públicos.
- c. Otro criterio centralizador ha sido el que se vincula con la consideración de la Administración Pública como un sistema centralizado, en el que existe un ente rector ubicado en el nivel nacional, generalmente un Ministerio, y unos entes ejecutores que son organismos descentralizados funcionalmente, los institutos autónomos y las empresas del Estado, y territorialmente, los Estados y Municipios. Esta concepción se refleja en diferentes leyes, como las siguientes:
 1. En la Ley Orgánica de la Administración Pública, del 17-10-2001,

se dispone que "Las disposiciones de la presente Ley serán aplicables a la Administración Pública Nacional. Los principios y normas que se refieran en general a la Administración Pública, o expresamente a los estados, distritos metropolitanos y municipios serán de obligatoria observancia por éstos, quienes deberán desarrollarlos dentro del ámbito de sus respectivas competencias" (art. 2).

2. En el Decreto con fuerza de Ley Orgánica de Turismo, del 8-11-2001, se dispone que "A los efectos de este Decreto Ley, el territorio de la República, en su totalidad, se considera como una unidad de destino turístico, con tratamiento integral en su promoción, dentro y fuera del país. A tales fines, el Ministerio del ramo diseñará una estrategia de promoción y mercadeo tanto nacional como internacional para crear, fortalecer y sostener la imagen de Venezuela como destino turístico" (art. 4). Por otra parte, cuando se define los sectores, instituciones y personas que forman el Sistema Turístico Nacional, se incluye "el sector público, integrado por el Ministerio del ramo, los entes autónomos o descentralizados de carácter nacional, los entes creados o tutelados por el presente Decreto Ley, los entes de los estados y de los municipios con competencia en la materia de conformidad con sus leyes u ordenanzas, según sea el caso..."

3. En la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, dictada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante Decreto del 8 de noviembre de 2001, en ejercicio de poderes legislativos concedidos por la Asamblea Nacional mediante ley habilitante [1], el Ministerio de Infraestructura asume la condición de superior jerárquico con respecto a los Estados, a cuyo efecto se dispone que no se establecerán nuevas estaciones recaudadoras de peaje sin la autorización del Ministerio de Infraestructura (art. 105) y que se paralizará el cobro y serán desmanteladas las estaciones de peaje existentes que no se adapten a las especificaciones técnicas que apruebe el Ministerio (art. 103). Asimismo, que los Estados solicitarán al Ministerio la aprobación de los proyectos de tarifas en los peajes, pero que éstas serán establecidas unilateralmente por el Ministerio (art. 98), quien tendrá facultados para modificarlas en la misma forma (art. 99). La ley a que nos referimos impone a los Estados la obligación de celebrar mancomunidades obligatorias con otros Estados

para administrar vías interestadales (art. 101) -condición que no se previó en la Constitución cuando se asignó a los Estados la competencia exclusiva en esta materia-, somete los contratos de concesiones a la Ley Orgánica sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones, de carácter nacional (art. 106) y dispone que para la suscripción de los contratos de concesión se requerirá autorización previa del Ministerio (arts. 108 y 109). En definitiva, una competencia que la Constitución (art. 164,9) define como “exclusiva” de los Estados, ha resultado sometida a la jerarquía del Ejecutivo Nacional.

4. En forma similar se regulan competencias exclusivas de los Estados en la Ley de Aviación Civil, [2] en la Ley General de Puertos, [3] y en otras leyes.

5. La intervención del Poder Nacional en materias cuya competencia es estatal o municipal se funda principalmente en el principio de coordinación que aparece mencionado en el artículo 4 de la Constitución, para caracterizar el federalismo en nuestro país –se incluyen los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad-, y en el artículo 165 *eiusdem*, referido a la legislación sobre las competencias concurrentes, como en otras disposiciones constitucionales o legales. En algunos casos, la extensión que le ha dado el legislador a la palabra “coordinar” difiere a la que se le atribuye en la lengua española y se aproxima más al sentido del vocablo “subordinar”, como en el caso antes referido de la vialidad terrestre. En países federales como México se ha planteado el tema,[4] y asimismo en el Estado de Autonomías creado en España. [5] En cuanto al caso venezolano, remitimos a la lectura de la sentencia N° 3343 de la Sala Constitucional, del 19 de diciembre de 2002, en la cual, con motivo de las pretensiones del Ejecutivo Nacional de someter a la jerarquía nacional los cuerpos policiales ubicados en otros niveles del Poder Público, se establecen conceptos interesantes y apropiados sobre el significado de la palabra “coordinación” en las relaciones intergubernamentales. En este sentido se expresa que coordinar, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española significa “Concertar medios, esfuerzos, etc., para un fin común” y debe distinguirse claramente

de la idea de subordinar, pues esta última significa, conforme al mismo texto antes citado, “sujetar personas o cosas a la dependencia de otras; clasificar algunas cosas como inferiores en orden respecto de otras”.

En segundo lugar, la tendencia centralista en la legislación se manifiesta en la sanción por la Asamblea Nacional de la Ley Especial que crea el Distrito del Alto Apure, el 18-8-2001, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 3 de la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución, “con la finalidad de que sus habitantes y gobernantes asuman la autonomía de gestión de sus respectivos intereses, en el marco protagónico de la participación ciudadana y comunitaria; y regular el ordenamiento de su régimen de gobierno, organización, funcionamiento, administración, competencias y recursos” (art. 1). La ley mencionada prevé la creación de un sistema de gobierno a dos niveles, el distrital y el municipal, en el cual el primero está constituido por el Alcalde Distrital, como órgano ejecutivo, y por un Cabildo Distrital, como órgano legislativo, con jurisdicción en todo el territorio del Distrito del Alto Apure, y el segundo por el gobierno de los dos Municipios referidos. Ahora bien, de acuerdo a las normas de esta ley, se crean un régimen de administración mediante el cual se sustraen de la gestión del Gobernador del Estado Apure el ámbito territorial formado por los dos Municipios, el cual se gestiona como si se tratara de un territorio federal, libre de toda sujeción a las autoridades estatales y con vinculaciones directas con el gobierno nacional. Si bien la Constitución había previsto un régimen especial para este ámbito territorial, no había autorizado la transformación del Estado Apure en una entidad federal minusválida y, al regularse la figura de un Estado cuyos mandatarios no tienen autoridad sobre una parte de su territorio, se infringe con ello el principio consagrado en la Constitución de que “Los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político...” (art. 159).

C. Las tendencias centralistas por la ausencia de legislación

En la Constitución se prevén innovaciones que de instrumentarse fortalecerían el proceso de descentralización, pero las cuales no se han de-

sarrollado en la legislación, pese a que algunas leyes tienen plazo fijado para su sanción. Nos referimos principalmente a:

a) Las leyes del Consejo Federal de Gobierno y del Fondo de Compensación Interterritorial

En el artículo 185 de la Constitución se crea el Consejo Federal de Gobierno como “el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencia del Poder Público Nacional a los Estados y Municipios”, pero la ausencia de una legislación reglamentaria sobre dicho órgano ha servido como pretexto para no convocarlo. El 30-6-2005 la Asamblea Nacional sancionó el proyecto de Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno,[6] pero el 27-7-2005 el Presidente de la República la devolvió con sus observaciones, [7] las cuales no han sido discutidas. Tampoco se ha creado el Fondo de Compensación Interterritorial, previsto en la misma norma como dependiente del Consejo Federal de Gobierno, el cual está “destinado al financiamiento de inversiones públicas dirigidas a promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo”. No podría alegarse que este Fondo, previsto en la Constitución, ha dejado de crearse por falta de legislación, porque se han puesto en funcionamiento diversos fondos sin ley que les sirva de fundamento, tal como lo veremos posteriormente.

En igual sentido, no se han establecido los “fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial”, previstos en el artículo 156, numeral 13, de la Constitución.

b) La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Estatal

En vista de que en el proceso constituyente no se otorgó a los Estados los recursos que se les habían prometido (recaudación del impuesto sobre la gasolina y otros derivados de hidrocarburos, impuestos específicos sobre licores, cigarrillos, fósforos, impuestos sobre sucesiones y

donaciones, participación en la recaudación del impuesto sobre la renta), sino que, por el contrario, los Estados resultaron en la nueva Carta con un poder tributario más reducido que en la anterior, se aprobó la Disposición Transitoria Cuarta, en la que se dispuso que “Dentro del primer año, contado a partir de su instalación, la Asamblea Nacional aprobará: (...) 6. Una ley que desarrolle la Hacienda pública estatal, estableciendo, con apego a los principios y normas de esta Constitución, los tributos que la componen, los mecanismos de su aplicación y las disposiciones que la regulen”. En el 11 de marzo de 2004, la Asamblea Nacional sancionó la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Estatal –con transferencias menores a las prometidas-, pero no fue promulgada porque el Presidente de la República se dirigió al Presidente de la Asamblea Nacional el 15 de abril de 2004 para solicitarla que levantara la sanción al proyecto y que discutiera las observaciones que se formularon en el escrito de la solicitud. Esas observaciones no han sido discutidas.

c) La ley sobre Tierras Baldías:

Las tierras baldías, es decir, aquellas que no tienen dueño conocido, siempre han pertenecido a los Estados, pero en el proceso de centralización que vivió el país desde fines del siglo XIX pasaron a ser administradas por el Poder Nacional, y el producto de sus operaciones (venta, arrendamiento, concesión) es de la propiedad nacional. En la Constitución de 1999 (art. 164,5) se devuelve a los Estados la Administración de las tierras baldías, pero se dispone en la Disposición Transitoria Undécima que: “Hasta tanto no se dicte la legislación nacional relativa al régimen de las tierras baldías, la administración de las mismas continuará siendo ejercida por el Poder Nacional, conforme a la legislación vigente”. La ley correspondiente, por supuesto, no ha sido dictada.

C. Reversión de la descentralización de la salud y de otros servicios públicos

En Venezuela, los servicios públicos de salud tradicionalmente habían tenido una organización caracterizada por la existencia de un órgano rector nacional, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, del cual de-

pendían un conjunto de organismos de prevención y de curación (unidades sanitarias y hospitales), y adicionalmente, por la prestación de servicios complementarios en este ámbito a cargo de la Gobernación del Distrito Federal, de los Estados, de los Municipios, de las Universidades y de algunos otros entes públicos. El 10 de junio de 1987 el Congreso Nacional sancionó el proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud que había elaborado el Ejecutivo Nacional, conforme a la cual todos los servicios de salud que existían en los organismos públicos (Gobernaciones, Municipios, Institutos Autónomos, Universidades, empresas del Estado y otros) deberían pasar al Ministerio de Sanidad, con su personal, sus bienes y sus recursos. La promulgación de esta ley constituyó el momento de máximo centralismo en el sector público venezolano, aunque en la práctica no se llegó a ejecutar.

Antes por el contrario, en el marco del proceso de descentralización auspiciado por la COPRE, y conforme a la Ley Orgánica de Descentralización de 1989, se comenzaron a transferir servicios y recursos del Poder Nacional a los Estados y Municipios y se inició un proceso de devolución a los Estados de los hospitales que había sido estatales en una época y que por efecto del centralismo habían sido absorbidos por el Ministerio de Sanidad. En conformidad con esos principios, el Congreso dictó el 11 de noviembre de 1998 una Ley Orgánica de Salud, conforme a la cual la rectoría de los servicios en este ámbito correspondía al Ministerio de Salud y que existirían sistemas de salud autónomos en los Estados y en los Municipios, los cuales actuarían coordinadamente con el sistema nacional.

En la Constitución de 1999 se le da un espaldarazo a la política de descentralización, pero en la legislación y en la práctica ha dominado la tendencia centralista. En efecto, el Ejecutivo Nacional ha presentado a la Asamblea Nacional un proyecto de Ley de Salud y del Sistema Público Nacional de Salud, conforme al cual, todos los servicios de atención médica que existen en todos los organismos públicos del país, nacionales, estatales y Municipales, se deben transferir, con su personal, sus bienes y sus recursos, al Instituto Nacional de Atención Médica Integral, un instituto autónomo dependiente del ministerio con competencia en materia de salud. Este proyecto fue aprobado en primera discusión el 14 de diciembre de 2004 y el 17 de agosto de 2005 se repartió el Informe

para la segunda discusión, aprobada la cual se convertiría en ley de la República. [8]

Con la promulgación de esta ley se revertirían todos los avances del proceso de descentralización de los servicios de salud que se han logrado desde 1989 y se desconocería la norma constitucional que define a Venezuela como un Estado federal descentralizado y a la descentralización como política que profundiza la democracia y hace más eficiente la prestación de los servicios públicos.

En cuanto a la forma de prestación de otros servicios a cargo del Estado, debemos citar el caso de la recentralización de CADAFE, aprobada por la asamblea ordinaria de accionistas de la empresa y ratificada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. En este sentido, informa la prensa nacional del 23 de mayo de 2006 que el Consejo de Ministros "autorizó fusionar a Cadafe con sus empresas filiales", lo que significa la eliminación de las empresas públicas regionales que prestaban el servicio de electricidad, con lo cual "se espera que en enero de 2007 Cadafe recobre la estructura organizativa centralizada, con la que contaba antes de que sus empresas tuteladas fueran incluidas en el cronograma de privatización". Es oportuno observar que no deben confundirse los conceptos de descentralización y de privatización. CADAFE ha podido continuar funcionando descentralizadamente, sin que ello significara obligación alguna de privatizar las empresas filiales, si es que en verdad la descentralización es la manera más eficiente de prestar servicios públicos.

D. El centralismo en la administración de los recursos públicos

La evolución posterior a la promulgación de la Constitución de 1999 ha mostrado una fuerte tendencia hacia la centralización, precisamente en el aspecto en que el proceso cumplido en la última década del siglo XX había tenido mayor éxito: en cuanto al porcentaje de la administración de los dineros públicos que se colocan bajo la gestión de los entes descentralizados territorialmente. La reducción porcentual de los recursos de los Estados y Municipios se hace de varias formas.

a) Las retenciones de recursos

Después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, y antes de las elecciones de Gobernadores de Estado en agosto de 2005, se suscitaron diferendos entre algunos Gobernadores –precisamente los que se identificaban con la oposición al Gobierno nacional- y el Ejecutivo Nacional, pues aquellos reclamaban que éste incurría sistemáticamente en retardos en la entrega de los recursos que les correspondían por mandato constitucional o legal (Situado, FIDES, LAEE) y asimismo denunciaban una falta de transparencia en la administración de los recursos que debían ser transferidos a los Estados, como es el caso de los ingresos estatales confiados al Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM).

En particular, el Gobernador del Estado Carabobo se dirigió a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo el 6 de febrero de 2003 para interponer acción de abstención o carencia, conjuntamente con medida cautelar innominada, contra el “incumplimiento por parte del Ejecutivo Nacional de la obligación contenida en el artículo 15 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, que obliga a remitir el Situado Constitucional a las Gobernaciones por dozavos, dentro de los primeros siete (7) días de cada mes”. En sentencia del 26 de febrero de 2003 la Corte mencionada admitió el recurso interpuesto y declaró procedente la medida cautelar, lo que se tradujo en ordenar a los titulares de la Dirección de Desarrollo Regional del Ministerio de Interior y Justicia y a la Tesorería Nacional “que inmediatamente y en tiempo perentorio, realicen todo lo conducente a los fines de transferir electivamente los recursos que por situado constitucional, al 31 de diciembre de 2002, se le adeudan al Estado Carabobo, así como la emisión inmediata de la orden de pago a favor del Estado Carabobo”. [6] Asimismo, en fecha 13-2-2003, el Gobernador del Estado Yaracuy interpuso una acción similar ante la misma Corte, por el incumplimiento de los órganos nacionales en hacer remisión oportuna de los recursos del Situado a la Entidad Federal mencionada, y al admitir el recurso la Corte declaró procedente la solicitud de medida cautelar y ordenó a los funcionarios competentes hacer la remisión de los fondos reclamados. [9]

Con la destitución de los Magistrados de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y con el cierre por un año de este órgano judicial, así como con el cambio de titulares en las Gobernaciones como resultado de las elecciones de octubre de 2004, se dieron por terminados estos conflictos, pero con posterioridad se han denunciado retenciones de recursos pertenecientes a los dos Estados cuyos Gobernadores fueron electos con el voto de organizaciones políticas de oposición.

b) Las interpretaciones en materia de ingresos nacionales y sus efectos

El Situado constitucional es una partida que se calcula como un porcentaje de los ingresos ordinarios que obtenga el Poder Nacional. Por lo tanto, en la medida en que se restrinja el concepto de ingresos ordinarios menor será el monto del Situado. En particular, las utilidades del Banco Central de Venezuela, que se originan principalmente por las operaciones cambiarias que realiza dicho Banco, habían figurado tradicionalmente como ingresos ordinarios en el Presupuesto de Ingresos, en el rubro de Dominio Industrial y Comercial del Estado, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 42, numeral 1) de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional –aún vigente-, conforme al cual son ordinarios “los intereses que satisfagan a la Nación los Institutos Oficiales Autónomos que se hayan fundado con capital del Estado, y los intereses o dividendos de las empresas de cualquier género de cuyo capital haya sido suscriptor el Estado”.

Pues bien, a partir de la discusión del presupuesto del ejercicio fiscal de 2003, la Asamblea Nacional decidió que las utilidades del Banco Central de Venezuela debían considerarse como ingresos extraordinarios, con lo cual se disminuyó en ese año y en los siguientes el monto del Situado que corresponde a los Estados y a los Municipios.

Hasta ahora hemos examinado ejemplos de una tendencia a la “recentralización”, es decir, de volver las cosas al estado que tenían antes del proceso de descentralización. Pero de las consideraciones que siguen se evidenciará que, en realidad, de lo que se trata es de un nuevo centralismo, con caracteres hasta ahora desconocidos en la conformación de nuestro sector público.

Las instituciones del nuevo centralismo

Diversas modalidades ha asumido el Ejecutivo Nacional para realizar una política social en la cual no participan los niveles subnacionales del Poder Público. Nos referiremos a la creación de estructuras paralelas para la prestación de los servicios públicos, la creación de fondos extra-presupuestarios –que configuran verdaderos presupuestos paralelos-, la transformación de organismos partidistas en sujetos de la descentralización y, la más reciente, las transferencias de recursos a través de los consejos comunales, todo lo cual configura la aparición de un conjunto de instituciones que dan forma al nuevo centralismo, el cual no tiene precedentes en ninguna época anterior de nuestra historia.

A. La creación de estructuras paralelas para la prestación de los servicios públicos

Esta política se concreta particularmente en los casos del Plan Bolívar 2000 y en las Misiones.

a) El Plan Bolívar 2000

Una de las primeras iniciativas que tuvo el gobierno del Presidente Chávez fue la instrumentación del llamado “Plan Bolívar 2000”, en virtud del cual se encomendó a la Fuerza Armada Nacional -y se le dieron los recursos correspondientes-, la realización de actividades de prestación de servicios públicos en áreas tan diferentes como la atención médica a la comunidad, que comprendía campañas de vacunación, consultas médicas y odontológicas, intervenciones quirúrgicas ambulatorias, suministro de medicinas; la creación y puesta en marcha de mercados populares; la realización de obras de recuperación y mantenimiento de infraestructura, referidas particularmente a escuelas, hospitales, ambulatorios, quebradas; la asesoría jurídica, y otros. [10] El Plan, que se extendió por tres años, tuvo el carácter de actividad de emergencia y se realizó sin vinculación con los organismos encargados de la prestación de los servicios y de la realización de obras, algunos de los cuales eran del nivel estatal y local. Por lo tanto, el Plan significó la centralización de actividades cuya competencia estaba en su mayoría atribuida por

normas constitucionales y legales a los niveles subnacionales del Poder Público.

Debemos decir que en los tres últimos años el Plan Bolívar ha bajado su perfil, y ello podría atribuirse a la falta de transparencia en la gestión de los recursos y a las acusaciones sobre corrupción administrativa, [11] pero, como veremos luego, se mantienen asignaciones presupuestarias para este programa. En todo caso, la ingente presencia de militares activos en la dirección de organismos públicos ha sido un factor centralizador porque ello fortalece la tendencia hacia el mantenimiento de relaciones de supra y subordinación, antes que de concertación y cooperación.

b) Las Misiones

El aumento de los precios de los hidrocarburos, que se comenzó a sentir en toda su intensidad y progresivamente desde comienzos de 2003, produjo que se sustituyeran por las Misiones las sugerencias que había hecho el Presidente de la República, para promover el desarrollo del país, mediante el establecimiento de crías de aves en los techos de las casas (gallineros verticales) y de cultivos organopónicos en los terrenos urbanos disponibles, incluso al costado de la Avenida Bolívar de Caracas, conforme a las técnicas que aparecen en el Manual vigente en Cuba. [12] De esta manera, fueron surgiendo las siguientes Misiones, en orden de aparición, tal como se presentan en la página web del Ministerio de Energía y Petróleo [13] y en otros documentos oficiales.

1. La Misión Barrio Adentro

El 16-4-2003 se inicia esta Misión como “un programa revolucionario, encaminado a saldar la deuda social contraída históricamente con la población excluida de Venezuela, y representa un proyecto integral interrelacionado con la educación, el deporte, la cultura y la seguridad social”. [7] Su actividad fundamental es el producto de un acuerdo con la República de Cuba y se cumple con la presencia en Venezuela de médicos cubanos -cuya cifra podría estar alrededor de 30.000-, [14] en los barrios de las ciudades y en diversos puntos de la geografía.

Esta Misión se ha ramificado en programas como la Misión Barrio Adentro Deportivo, creada el 19-6-2003, que se sustenta con la presencia

de 5.037 entrenadores deportivos comunitarios cubanos, [15] quienes laboran cada uno junto a tres médicos cubanos y a dos promotores deportivos venezolanos; la Misión Milagro, que consiste en el traslado de pacientes a Cuba para operarlos de catarata y que, según informaciones oficiales, ha beneficiado a 14.578 personas, [16] pero que, además, desde marzo de 2006 ha comenzado a traer pacientes de Colombia, El Salvador, Ecuador, y de otros países para operarlos en Venezuela [17]; y la Misión Barrio Adentro II, [18] la cual dispone de Salas de Rehabilitación, dotadas con equipos de cierta importancia.

2. La Misión Robinson

Esta es, según informaciones oficiales “la operación cívico militar más importante de la historia republicana de nuestro país, la cual tiene como finalidad formar corazones para la libertad, enseñando a leer y a escribir a más de un millón de venezolanos distribuidos por todo el territorio nacional. Pueblo y Fuerza Armada forman el Ejército de la Luz, llevando un mensaje de amor y patria que no podrá ser borrado jamás. Todo el poder del conocimiento llega a las comunidades más remotas gracias a la dedicación de los hijos de Bolívar”. [8] Todo ello condujo a que el 28-10-2005, “Venezuela fue declarada territorio libre de analfabetismo, pues un millón 482 mil adultos aprendieron a leer y a escribir. Entre los alfabetizados se cuentan 70.000 indígenas en decenas de comunidades, en modo bilingüe, todo gracias al desarrollo de esta Misión”.

El 28-10-2003 se crea la Misión Robinson II, la cual “Tiene como objetivo que los participantes aprueben el sexto grado de educación básica, garantizar la consolidación de los conocimientos adquiridos durante la alfabetización y ofrecer otras oportunidades de formación en oficios varios”. Según el gobierno, “en la actualidad hay en Robinson II un millón 452 mil estudiantes que culminarán la primaria en 2007”.

Los inscritos en la Misión Robinson, o una parte de ellos, reciben un aporte financiero del Estado, el cual no está formalizado en ninguna norma.

3. La Misión Sucre

Se inicia el 10-7-2003, como un Plan Extraordinario “que tiene por objeto potenciar la sinergia institucional y la participación comunitaria, para

garantizar el acceso a la educación universitaria a todos los bachilleres sin cupo y transformar la condición de excluidos del subsistema de educación superior". Según cifras oficiales, "actualmente existen 429.000 bachilleres incorporados a la Misión Sucre de educación superior, de los cuales 197.000 aprobaron el programa introductorio y continúan su aprendizaje 347.0000 alumnos". [9]

4. La Misión Piar

Se inicia el 1-10-2003 y beneficia a los trabajadores de la pequeña minería, actividad a la que, a partir de este programa, "no se considera ilegal". [10]

5. La Misión Guaicaipuro

Esta Misión, que se inicia el 12-10-2003, "es una iniciativa del gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, en el marco del reconocimiento contenido en la Constitución, referido a la existencia de los Pueblos y las Comunidades Indígenas, su organización social, política y económica, su cultura, costumbres, idiomas y religiones, así como hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Dentro de sus labores esenciales, la Misión Guaicaipuro se encarga de la seguridad agroalimentaria, y de propiciar el desarrollo armónico y sustentable de estas comunidades en una visión de etnodearrollo. Al mismo tiempo, pretende fortalecer la capacidad de gestión comunitaria e impulsar el desarrollo integral de los pueblos indígenas para garantizar el disfrute efectivo de sus derechos sociales (salud, educación, vivienda y agua), económicos, culturales y políticos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela". [11]

6. La Misión Miranda

Según informaciones emanadas del sector político gubernamental, la Misión Miranda, iniciada el 19-10-2003, tiene como "Meta Principal: organizar, captar, registrar, controlar, reentrenar la Reserva de la FAN con la finalidad de contribuir con la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional". [12]

7. La Misión Rivas

Esta Misión, creada el 17-11-2003, tiene por objeto dotar de títulos de bachiller a los excluidos de la educación que no han podido obtenerlo, para permitirles luego continuar estudios de educación superior en la Misión Sucre. Según informa el gobierno, “Como otro de sus logros internacionales enmarcados en la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) y en el principio de la Solidaridad entre los Pueblos, en julio de 2005, 296 bachilleres integrales, pioneros egresados de la Misión Ribas, iniciaron sus estudios de educación superior en el programa de Medicina Integral Comunitaria en Cuba, inicialmente en un curso inductorio de pre-médicos en la ciudad de La Habana, y luego serán trasladados a la provincia de Cienfuegos en la isla caribeña, donde compartirán con jóvenes de otros países latinoamericanos suscritos al proyecto por un lapso de seis años de formación, para luego retornar a consolidar en el país la nueva red de asistencia social en materia de salud”. [13] En la misma página web se expresa que “Al celebrar sus dos años de existencia, la Fundación Misión Ribas activó en noviembre de 2005, el Primer Festival Cultural de la Misión Ribas, impulsando las expresiones culturales en todo el país desde el seno de participación voluntaria de todos sus vencedores y vencedoras, apoyando el movimiento de revolución cultural que además se extiende a la conformación de las Brigadas Muralistas de la Misión Ribas, las cuales pintando las calles, ambientes de estudio y planteles donde hace vida la Misión, devolverán a la comunicación popular su verdadera trascendencia en y para la transformación y la sensibilización de la sociedad venezolana, utilizando al mural como herramienta comunicacional de cercanía a la población en aras de difundir el pensamiento político e ideológico de la Revolución Bolivariana.”

8. La Misión Mercal

Iniciada el 10-1-2004, “la Misión Mercal es un antídoto necesario para atacar uno de los peores males de la pobreza: el HAMBRE. Nació dentro del proceso bolivariano de cambios sociales, como una vía para garantizar alimentos a los más pobres. Alimentos baratos y subsidiados para los más pobres y alimentos gratis para los que no tenían nada, y hoy

ven levantarse en sus barrios, a su alrededor, Casas de Alimentación, Mercados Populares, y Mega-mercados". [14]

9. La Misión Identidad

La Misión Identidad "hizo posible otorgar la identificación a más de cinco millones de personas, de ellos más de 600 mil venezolanos e inmigrantes extranjeros con muchos años en el país, quienes obtuvieron por primera vez su cédula de identidad, primera condición para convertirse de excluidos en ciudadanos con derecho a participar en procesos electorales y a existir como personas". [15]

10. La Misión Vuelvan Caras

Según la información oficial, "La Misión Vuelvan Caras, más allá de la generación de nuevos empleos, pretende iniciar un cambio en el modelo económico, modificando las relaciones de producción, con un enfoque en el desarrollo endógeno que parte de las fuerzas propias 'desde adentro, por adentro' bajo las premisas de la economía popular, centrada en la equidad, la solidaridad y la cooperación. Este desarrollo se sustenta en la educación y el trabajo, tal como lo establece el Artículo 3 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela". [16] Se inicia el 12-3-2004 y se organiza en Frentes de Batallas, correspondientes a diferentes sectores de la actividad económica.

11. La Misión Hábitat

Creada desde el 28 de agosto de 2004, esta Misión tiene por objeto hacer efectiva la norma constitucional de que "Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos" (art. 82). [17]

12. La Misión Zamora

Esta Misión, cuyo propósito se centra, además de la recuperación de tierras y lucha contra el latifundio, en la consolidación de los fundos

zamoranos que se comenzaron a instalar hace más de dos años, se inicia en enero de 2005. [19]

13. *La Misión Cultura*

Comienza el 14-7-2005, como “un programa que involucra la educación superior, el desarrollo sociopolítico y el desarrollo sociocomunitario y cultural. Surge en conjunto con la Universidad Simón Rodríguez con la que se firmó un convenio a través del Consejo Nacional de la Cultura (Conac), en octubre del 2004, para así desarrollar un eje curricular que se enmarcara dentro del proceso de municipalización de la cultura”. [18]

14. *La Misión Negra Hipólita*

Creada el 14 de enero de 2006, esta misión “tendrá como objeto coordinar y promover todo lo relativo a la atención integral de todos los niños, niñas, adolescentes y adultos en situación de calle, adolescentes y embarazadas, personas con discapacidad y adultos mayores en situación de pobreza extrema”. [19]

15. *La Misión Ciencia*

Creada el 19-2-2006, “La Misión Ciencia nace como un proceso extraordinario de incorporación y articulación masiva de actores sociales e institucionales a través de redes económicas, sociales, académicas y políticas, para el uso intensivo y extensivo del conocimiento en función del desarrollo endógeno, la consolidación del Proyecto Nacional Bolivariano y la Integración. Esta Misión se constituirá como un proceso dinamizador que permite la creación de una nueva cultura científica-tecnológica, que aborde la organización colectiva de la ciencia, el diálogo de saberes, la integralidad y la interdisciplinariedad”. [20]

16. *La Misión Madres del Barrio*

En la Gaceta Oficial N° 38.404, del 24 de marzo de 2006, apareció publicado el Decreto N° 4.382, por el cual se crea la Misión Madres del Barrio, en sustitución de las asignaciones económicas a las amas de casa, la que, según la información oficial, “apoyará a las amas de casa que se encuentren en situación de pobreza o necesidad, a través de una asignación

mensual equivalente a 80% del salario mínimo, que podrá ser temporal o permanente”. [21] No obstante, en la prensa nacional se inserta la aclaratoria del Presidente del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), en el sentido de que las amas de casa beneficiadas “recibirán la asignación económica por un período máximo de seis meses”, y se destaca que “La Misión Madres del Barrio nació como respuesta a la imposibilidad del Gobierno Nacional de cumplir con las asignaciones estipuladas en la Ley de Servicios Sociales que fue aprobada a mediados del año pasado, y que destaca en una de sus disposiciones transitorias que estas pensiones serán canceladas doce meses después de la vigencia de la normativa, o hasta tanto sea creado el Instituto Nacional de los Servicios Sociales”. [22]

c) **Apreciación de conjunto**

Habiendo desaparecido el Plan Bolívar 2000, o en vías de serlo, el estudio de la nueva forma de prestar servicios públicos se concentra en las Misiones, cuyos rasgos comunes son los siguientes:

1. Las Misiones son programas de prestación de servicios públicos en áreas determinadas, y de transferencia de recursos públicos, que se han venido creado en forma acumulativa, sin que estuvieran precedidos de estudios previos y de conjunto y ni siquiera estaban previstos en los Lineamientos Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, que el Presidente de la República presentó al país en septiembre de 2001 [20], ni tampoco en las leyes del marco plurianual del Presupuesto. El origen de las Misiones fue revelado por el Presidente de la República en la alocución que dirigió el 12 y el 13 de noviembre de 2004 a los responsables de alto nivel de su partido, “y ante oficiales generales, superiores y subalternos de las Fuerzas Armadas”, [23] sobre “las líneas estratégicas de actuación para los próximos años”, en un acto que se realizó en el teatro de la Academia Militar, y donde el Presidente expresó lo siguiente: Hay una encuestadora internacional recomendada por un amigo que vino a mitad del 2003, pasó como 2 meses aquí y fueron a Palacio y me dieron la noticia bomba: “Presidente, si el referéndum fuera ahorita usted lo perdería.” Yo recuerdo que aquella noche para mí fue una bomba aquello, porque ustedes saben que mucha gente no

le dice a uno las cosas, sino que se la matizan. Eso es muy malo. “No, estamos bien, estamos sobrados.” Entonces fue cuando empezamos a trabajar con las misiones, diseñamos aquí la primera y empecé a pedirle apoyo a Fidel. Le dije: “Mira, tengo esta idea, atacar por debajo con toda la fuerza”, y me dijo: “Si algo sé yo es de eso, cuenta con todo mi apoyo.” Y empezaron a llegar los médicos por centenares, un puente aéreo, aviones van, aviones vienen y a buscar recursos, aquí la economía mejoró, organizar los barrios, las comunidades.

La exposición del Presidente, editada por la asesora presidencial Martha Harnecker, ha sido ampliamente difundida en Internet, [20] incluso en la página web de la Guardia Nacional [21] y, además, publicada en forma de libro [22], y ella es la demostración de un propósito expreso de borrar los linderos entre los servicios públicos y las actividades partidistas, tal como lo mostraremos posteriormente. En este momento lo que nos interesa destacar, por una parte, es que no existían criterios anticipados sobre cuestiones como la permanencia o transitoriedad del programa, la estructura organizativa, las fuentes de financiamiento, la vinculación con los órganos públicos a los que corresponde la prestación de esos servicios, ni sobre los procedimientos de evaluación y de control, entre otros. Por la otra, que se observa una tendencia a incrementar el número de las Misiones, o mejor, a denominar Misiones a programas que regularmente debe realizar la Administración. Un ejemplo de ello es la Misión Desarme: el 17-3-2006, aparece en la página web de la Asamblea Nacional las declaraciones del Presidente del Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (Bandes), capitán retirado Édgar Hernández Behrens, quien explicó ante los miembros de la Subcomisión Permanente de Fuerza Armada Nacional e Integración Cívico-Militar los alcances de la Misión Desarme: “programa diseñado por el Ejecutivo nacional que tiene como propósito disminuir el índice delictivo y muertes por armas de fuego que se registran a diario en todo el territorio nacional. De igual manera, esta nueva misión, aspira minimizar la tenencia de armas de fuego en manos de civiles”. El programa consiste en que “el Bandes entregará, a manera de incentivo, 300 mil bolívares por revólver y 500 mil bolívares por cada pistola recuperada. En este sentido el oficial retirado afirmó que el organismo que represen-

ta cuenta con la cantidad de 5 millardos de bolívares para ejecutar dicho propósito". [24] También el Presidente Chávez ha anunciado la creación de otros programas como la Misión Marte, para cancelar las prestaciones sociales que se adeudan a exfuncionarios públicos, o la Misión Cristo, para luchar contra la pobreza, los cuales no han tenido continuidad.

2. Las Misiones se configuran como estructuras paralelas a los organismos del Poder Público, que tienen asignada por ley la realización de los cometidos estatales a que se refieren, y en ninguna parte se han indicado los mecanismos de coordinación con los órganos competentes para realizar tales actividades. Estas estructuras tienen el carácter de transitorias, pero se desconoce cuál será la situación de los programas que ejecutan, una vez cesada la provisionalidad. En este sentido, el Contralor General de la República, en su discurso ante la Asamblea Nacional del 4-4-2006, en el que presenta el Informe de Gestión del organismo a su cargo durante el Ejercicio Fiscal 2005, después de referirse favorablemente a la actividad de las Misiones, expresa lo siguiente:

Pero hay que preguntarse, ¿esta experiencia puede convertirse en parte de un proceso de transición hacia una nueva administración pública? ¿o puede ser acaso el primer paso hacia una transformación revolucionaria del aparato gubernamental? ¿implica la búsqueda de un nuevo modelo de administración pública participativo, transparente, solidario, mas cercano al ciudadano, con capacidad para la respuesta eficaz y oportuna? ¿requiere ello el perfil de un nuevo gerente de Estado? Creemos que esto debe dilucidarse y es responsabilidad del alto gobierno el que debe señalar las pautas en tal sentido. En todo caso, se debe tener presente la inconveniencia de que persista en el tiempo ese paralelismo, que a la postre hace mas costoso el funcionamiento del sector público, con una coexistencia impropia entre un estamento gubernamental productivo y otro meramente vegetativo. [25]

3. Las Misiones se adscriben a entes financieros que pueden suministrarles los recursos, como ocurre con la Misión Robinson, que se vin-

cula con PDVSA, en lugar estarlo con el Ministerio de Educación y Deportes; con la Misión Milagro, que se hace depender del Ministerio de Infraestructura, cuando su vinculación lógica es con el Ministerio de Salud; y con la Misión Desarme, que la asume el Banco de Desarrollo Económico y Social, en lugar de ser un programa del Ministerio del Interior y Justicia. Por esta circunstancia, la figura de los sectores de la actividad administrativa tiende a desaparecer, lo que hace imposible la realización de la planificación sectorial.

4. Las Misiones son programas de la Administración central y, cualquiera sea su adscripción formal dependen principalmente de las decisiones del Presidente de la República, sin que en la dirección y gestión de ellas pueda detectarse ninguna conexión con los Estados y Municipios.
5. Se mantiene bajo reserva las estructuras organizativas, la identidad de los directivos, las líneas de mando de las Misiones. A este respecto hemos podido obtener la siguiente información de PDVSA: "Estas iniciativas cuentan con recursos extraordinarios, su coordinación es interinstitucional e interministerial y uno de los elementos fundamentales para su planificación, ejecución y seguimiento es la participación activa y protagónica de las comunidades organizadas". [26] Se ha anunciado que para cada Misión se constituirá una fundación, pero ese propósito no se refleja en los documentos presupuestarios. En este aspecto es oportuno tener presente que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, las fundaciones constituidas con fondos públicos o que reciben de entes públicos la totalidad, o al menos el 50% de sus aportes, y que no realizan actividades de producción de bienes o servicios destinados a la venta, se consideran entes descentralizados funcionalmente, sin fines empresariales (art. 7º,1) y, en consecuencia, sus presupuestos de ingresos y gastos forman parte de la estructura de la Ley de Presupuesto (Título III) y deben ser aprobados por la Asamblea Nacional al sancionar dicha ley (art. 30), lo cual no ha ocurrido.
6. Se desconoce la naturaleza de la relación laboral que vincula a las personas que participan en las Misiones, particularmente la situación de los profesionales cubanos que allí trabajan. Esto último se traduce en que no existe claridad sobre los costos de personal, ni

sobre la incidencia económica de las indemnizaciones laborales futuras, porque al parecer las relaciones se rigen por convenios internacionales, los cuales, por lo demás, no han sido aprobados por la Asamblea Nacional ni trascienden a los no iniciados. En general, bajo las instituciones del nuevo centralismo se observa una desmejora de las relaciones laborales, pues en lugar de crearse fuentes estables de trabajo se acude a los subsidios y a través de figuras como las cooperativas se evita el pago de indemnizaciones laborales, todo lo cual se traduce, de paso, en el debilitamiento de la estructura sindical.

7. Las Misiones se presentan ante los ciudadanos como organismos que pertenecen a la Administración Pública, pero que al mismo tiempo cumplen funciones partidistas. Luego veremos que las Misiones, según la información oficial, se incluyen junto con estructuras partidistas entre los llamados “factores bolivarianos”, e incluso el Presidente de la República denominó como “Misión Florentino” su comando de campaña inicial en contra del referendo revocatorio.[24]
8. Existe una preocupante falta de transparencia en cuanto al manejo financiero de las Misiones. Aunque algunas de ellas se alimentan con recursos de los fondos especiales de Petróleos de Venezuela que examinaremos seguidamente, en la mayoría de los casos la información financiera correspondiente no es accesible a los extraños ni es posible conocer la manera como esos programas se superponen a otros existentes en el nivel nacional. Sobre el monto de los recursos que se manejan a través de estas estructuras no hay información oficial de conjunto, y hemos debido acudir a los reportes de FEDECÁMARAS, conforme a los cuales:

En el presupuesto de 2006 los recursos destinados a las misiones serán 3,6 billones de bolívares (+ 80% en relación con lo programado y ajustado este año). También, el Ministerio de Finanzas mantendrá la partida Programa Social Especial, por Bs 1,8 billones para los pagos a los facilitadores y beneficiarios. Programa de seguridad alimentaria Bs 420 millardos; Programa de Alimentos Estratégicos (Proal) Bs. 269,7 millardos para el suministro de alimentos a las casas de alimentación (atención de personas en condiciones de pobreza extrema) y el proyecto Mercal Protección, (acceso a siete rubros de la

cesta básica a 1,06 millones de personas, cuyo ingreso per cápita resulta inferior al costo de la canasta alimentaria). Misión Robinson Bs. 429 millardos; Misión Sucre Bs. 340,6 millardos; Misión Ribas Bs. 726 millardos, de bolívares; estos últimos a cargo de PDVSA. A la Misión Piar, la cual se realiza con los mineros, se programaron Bs. 1,8 millardos y al Plan Bolívar 2000 y la Fundación Proyecto País se les asignarán Bs. 8,6 millardos, los cuales se destinarán a la atención en salud de las personas. Misión Identidad contará con Bs. 58 millardos. Proyectos para el mejoramiento de los niveles de nutrición en investigación y monitoreo en educación alimentaria, y proyectos alimentarios dirigidos a las escuelas bolivarianas suman Bs. 2,3 billones. [27]

Asimismo, en la mayor parte de los casos, subsiste oscuridad en cuanto las vías presupuestarias a través de las cuales los recursos se asignan a las Misiones y, sobre todo, no existe ninguna previsión sobre los medios para obtener el financiamiento requerido para dichos programas cuando bajen los precios del petróleo. Entretanto, mientras el valor de los hidrocarburos siga en ascenso, las asignaciones para las Misiones tienden a incrementarse. En tal sentido, en la prensa del 21-4-2006, con el título "Destinan \$ 4,5 millardos a misiones", se insertan declaraciones del Ministro de Finanzas sobre la ampliación del financiamiento a las Misiones, en la siguiente forma:

...con los recursos ordinarios y el aporte de la industria [petrolera] los planes tienen 5,5 billones de bolívares. Los 4.1 billones de bolívares adicionales para este ejercicio serán obtenidos mediante operaciones que aprobará el Parlamento y los traspasos de Fonden. Sin embargo, el funcionario no precisó la distribución de los recursos y manifestó que no podía ofrecer más detalles. [28].

Esta falta de transparencia en el régimen organizativo y financiero de las Misiones crea las condiciones para la falta de coordinación y de planificación, de superposición de funciones, de desperdicio de recursos y de corrupción en el uso de los fondos y de los bienes públicos. Pero sobre todo, se impide el control de los resultados de la

actividad de los entes públicos, que es una innovación en la Carta Fundamental de 1999.

9. No se observa por ninguna parte la aplicación de mecanismos de control sobre las actividades de las Misiones, ni se conocen estudios sobre la relación costo-beneficio de los programas que realizan. En particular, sería interesante evaluar el rendimiento de los recursos presupuestarios si los mismos programas se ejecutaran por las estructuras ordinarias de la Administración.

B. La creación de fondos extrapresupuestarios

En Venezuela ha sido tradicional la existencia de una norma según la cual “Las divisas que se obtengan por concepto de las exportaciones de hidrocarburos deberán ser vendidas exclusivamente al Banco Central de Venezuela, al tipo de cambio que rija para cada operación. El contravalor en bolívares de las divisas provenientes de estas exportaciones se depositará en la cuenta respectiva en el Banco”, y así se disponía en el artículo 113 de la Ley del Banco Central de Venezuela vigente hasta el año pasado. Como consecuencia de esta obligación, se pautaba en el mismo artículo que “Petróleos de Venezuela S.A., o el ente creado para el manejo de la industria petrolera, no mantendrá fondos en divisas por encima del límite que le haya autorizado el Directorio del Banco Central de Venezuela, a los efectos de sus pagos operativos en el exterior y que aparecerá reflejado en los balances de la empresa”. Conforme a lo expuesto, las divisas que la industria petrolera entregaba al Banco Central, y que éste pagaba en bolívares, pasaban a formar parte de las reservas internacionales del República.

a) La creación de FONDESPA

En un programa dominical transmitido por los medios de comunicación audiovisuales en el mes de noviembre de 2003, el Presidente de la República solicitó al Banco Central de Venezuela que, dado el crecimiento de las reservas internacionales que se había logrado con la política de control de cambio, le fuera otorgado “un millardito” de dólares de esas reservas excedentes para invertirlos en programas de desarrollo agrícola. Esta solicitud produjo reacciones adversas en especialistas fi-

nancieros, por una parte, por la existencia de una norma constitucional según la cual “el Banco Central de Venezuela no estará subordinado a directivas del Poder Ejecutivo y no podrá convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias” (art. 320 de la Constitución). Por la otra, porque el Banco Central había pagado a PDVSA y a otros organismos, en bolívares, el valor de las divisas que forman las reservas internacionales. Si se entregaban las divisas solicitadas al Ejecutivo, sin que éste pagara su valor en bolívares, el gobierno tendría que venderlas nuevamente al Banco Central para invertir las en el país, de modo que por unas mismas divisas el Ejecutivo estaría recibiendo dos veces su valor en moneda nacional, y este proceso podría repetirse dos, tres veces, hasta el infinito. En tal virtud, se estaría creando una masa inorgánica de bolívares, que sería un factor inflacionario peligroso para la economía y, en uno u otro caso, el Banco Central estaría incumpliendo sus deberes establecidos en la Constitución y en la ley que lo rige.

El 9 de enero de 2004 la Asamblea Nacional aprobó un acuerdo para exhortar al Banco Central a conceder lo solicitado por el Presidente y el 14 de mayo de 2004, la Asamblea de Accionistas de PDVSA (formada por el Ministro de Energía y Petróleo, en representación de la República, única accionista de la empresa) acordó, previa autorización del Banco Central de Venezuela, la creación del Fondo de Desarrollo Económico y Social del País (FONDESPA), con un aporte inicial de 1.000 millones de dólares norteamericanos (US \$ 1.000.000.000), el cual sería incrementado hasta un máximo de 2.000 millones de dólares.[25] Estos recursos serían invertidos en la ejecución de programas y proyectos de obras, bienes y servicios destinados al desarrollo de infraestructura, vialidad, actividad agrícola, salud y educación en el país y serían manejados por la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP) y el Banco de Desarrollo Social (BANDES), conforme al convenio que sería suscrito al efecto, como efectivamente se hizo. La autorización del Banco Central era necesaria porque el fondo se creó con fundamento en el artículo 113 de la Ley de instituto emisor, conforme al cual el directorio del Banco podía autorizar a PDVSA a constituir fondos en divisas para “sus pagos operativos en el exterior”. Pero al constituirse FONDESPA para cumplir actividades sociales en el país, se estaba infringiendo la disposición que le servía de fundamento. Por otra parte, el Presidente de la República,

nuevamente por los medios de comunicación social, expuso que el fondo tendría carácter rotatorio, es decir, que en la medida en que se gastaban los recursos asignados, éstos debían reponerse para mantener la cantidad de 2.000 millones de dólares -monto que en la autorización del Banco Central era considerada como un límite máximo del aporte de PDVSA-, y así fue aceptado por los directivos del instituto emisor y de PDVSA.

En definitiva, para el año 2004 se ingresó al FONDESPA la cantidad de 2000 millones de dólares, mientras que en el año 2005, según datos tomados de la Memoria y Cuenta que el Ministerio de Energía y Petróleo presentó a la Asamblea Nacional el 4 de marzo de 2006, “El despacho liderado por Rafael Ramírez realizó 42 aportes extraordinarios al Fondespa (Fondo de Desarrollo Económico y Social) por 2.155 millones de dólares o 4,63 billones de bolívares al tipo de cambio vigente el año pasado. A esa cifra deben añadirse el monto orientado al fondo para agricultura, desarrollo habitacional e industria que maneja la Corporación Venezolana de Petróleo, en el cual se depositaron 2,36 billones de bolívares; y lo destinado como inversión social a las misiones y núcleos de desarrollo endógeno, que alcanzó 2,28 billones de bolívares adicionales”. [29]

b) La creación de FONDEN

Según lo antes expuesto, el Presidente de la República había solicitado que se le transfiriera parte de las reservas en divisas “excedentes” del Banco Central, pero ese concepto no existía en el ordenamiento jurídico. Ante esta situación, el 19 de julio de 2005 se reformó la Ley del Banco Central de Venezuela para establecer la figura de las reservas excedentes, que son aquellas que sobrepasan el nivel adecuado de las reservas internacionales estimado por el Banco conforme al artículo 75, *eiusdem*. Con este fundamento pudo establecerse en el artículo 113 de la misma ley lo siguiente:

Las divisas que se obtengan por concepto de exportaciones de hidrocarburos, gaseosos y otras, deben ser vendidas al Banco Central de Venezuela al tipo de cambio vigente para la fecha de cada operación, excepto las divisas provenientes de la actividad realizada por

Petróleos de Venezuela S.A., o el ente creado para el manejo de la industria petrolera, las cuales serán vendidas al Banco Central de Venezuela, al tipo de cambio vigente para la fecha de cada operación, por las cantidades necesarias a los fines de atender los gastos operativos y de funcionamiento en el país de dicha empresa; y las contribuciones fiscales a las que está obligada de conformidad con las leyes, por el monto estimado en la Ley de Presupuesto de la República.

Petróleos de Venezuela S.A., o el ente creado para el manejo de la industria petrolera, podrá mantener fondos en divisas, con opinión favorable del Banco Central de Venezuela, a los efectos de sus pagos operativos en el exterior y de inversión, y a lo que prevea la ley, lo que aparecerá reflejado en los balances de la empresa. Asimismo, informará trimestralmente o a requerimiento del Banco Central de Venezuela sobre el uso y destino de los referidos fondos.

El remanente de divisas obtenidas de la fuente indicada en el presente artículo, será transferido mensualmente al Fondo que el Ejecutivo Nacional creará a los fines del financiamiento de proyectos de inversión en la economía real y en la educación y la salud; el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública; así como, la atención de situaciones especiales y estratégicas.

Por otra parte, en la Disposición Transitoria Décima de la ley a que nos referimos se pautó que:

Al entrar en vigencia esta Ley, el Banco Central de Venezuela en el Ejercicio Fiscal 2005 liberará y transferirá, por única vez, al Ejecutivo Nacional, en cuenta abierta en divisas en el Banco Central de Venezuela a nombre del Fondo que se creará para tal fin, seis mil millones de dólares de los Estados Unidos de América.

La transferencia se realizará conforme a un cronograma acordado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela.

Ahora bien, el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), creado conforme a las normas anteriores, no sólo recibirá aportes de las reservas internacionales que maneja el Banco Central, sino también de PDVSA y

en tal sentido ha expresado el Presidente del instituto emisor en el acto de juramentación de la directiva de FONDEN, el 23 de septiembre de 2005, que “A dicho Fondo se traspasará una determinada proporción de divisas del ingreso de la comercialización de los hidrocarburos que recibirá el Ejecutivo Nacional directamente de PDVSA, es decir, antes de constituirse en reservas internacionales. Ello se justifica fundamentalmente en que la planificación y ejecución de los programas de desarrollo constituyen una atribución del Ejecutivo, en coordinación con otros programas que se lleven a efecto con propósitos similares”; y asimismo que “En cuanto a los mecanismos de aportes para la constitución del Fondo se tendrá presente, por una parte, las necesidades de divisas que tenga PDVSA para sus operaciones ordinarias y de inversión previsibles y, por la otra, los requerimientos de divisas del BCV para atender las demandas del sector privado y del propio sector público”. [30] Todo ello es posible por la reforma de la Ley del Banco Central, según la cual PDVSA no está obligada a vender sus divisas al Banco Central sino en “las cantidades necesarias a los fines de atender los gastos operativos y de funcionamiento en el país de dicha empresa; y las contribuciones fiscales a las que está obligada de conformidad con las leyes”, por lo cual el Ejecutivo Nacional puede disponer del resto de las divisas.

En el Diario El Nacional del 6-3-2006, se informa que “El ministro de Finanzas reveló hace dos días que en el Fonden se acumulan 8,3 millones de dólares para financiar proyectos del Gobierno. Sin embargo, aclaró que esa cifra no incluye los 4 millones de dólares que transferirá el Banco Central de Venezuela de las reservas internacionales y los 5 millones de dólares que el ministro calcula enviará Pdvsa al fondo este año, con pagos semanales por el orden de 100 millones de dólares. Es decir, en total, este fondo que el Gobierno también administra manejará más de 17,3 millones de dólares este año”. [31] Por otra parte, en El Universal del 19-3-2006 se insertan las declaraciones del Director del Banco Central Domingo Maza Zabala, quien informa que “Este año se entregarían los \$4,2 millones de acuerdo con la interpretación de la ley en cuanto a reservas excedentarias. Explicó que si bien no comparte el criterio de reservas excedentarias, la legislación ha establecido esa figura” (p. 2-2).

Es de observar que “Junto a Fonden, el Gobierno dispone de tres fideicomisos adicionales que fueron constituidos por la industria petrolera. Estos esquemas tienen depositados Bs. 5 billones, los cuales se emplean para cubrir parte del gasto en vivienda, agro y misiones”. [32]

c) El Fondo Social de PDVSA y las Empresas de Producción Social (EPS)

El Fondo Social de PDVSA viene asociado con la figura de las Empresas de Producción Social (EPS), cuyo origen es el siguiente: el 13-9-2005, apareció publicado en la Gaceta Oficial el Decreto N° 3.895, del día anterior, mediante el cual el Ejecutivo Nacional anunciaba su política de impulsar el desarrollo endógeno mediante la transformación en el país de materias primas e insumos provenientes del territorio nacional, a cuyo efecto se adelantarían las medidas destinadas a facilitar el acceso de materias primas e insumos elaborados por las empresas públicas, especialmente las empresas básicas, y privadas, a “los artesanos organizados en cooperativas, consorcios y cualquier otra forma asociativa, constituidos y domiciliados en el territorio nacional que requieran materias primas e insumos para su transformación y agregación de valor”. En dicho Decreto se insertaron diversas definiciones, y entre ellas la de Empresa de Producción Social: “Son unidades de producción comunitaria, constituida bajo la figura jurídica que corresponda, tiene como objetivo fundamental generar bienes y servicios que satisfagan las necesidades básicas y esenciales de la comunidad y su entorno, incorporando hombres y mujeres de las misiones, privilegiando los valores de solidaridad, cooperación, complementariedad, reciprocidad, equidad y sustentabilidad, ante el valor de rentabilidad o de ganancia” (art. 3).

El 20-9-2005, el Presidente de la República, el Ministro de Industrias Básicas y Minería (MIBAM), los presidentes de las empresas dependientes de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) y representantes de Empresas de Producción Social (EPS) de varios Estados, suscribieron en Puerto Ordaz el Acuerdo Marco de Promoción, Estímulo y Desarrollo de las Empresas de Producción Social, con el objeto “de facilitar el establecimiento de compromisos específicos para profundizar el desarrollo endógeno y la construcción del nuevo modelo productivo, mediante el esfuerzo conjunto entre el Gobierno Bolivariano y las

comunidades, a través de la constitución de Empresas de Producción Social (EPS), en torno a los núcleos de desarrollo endógeno industrializantes, donde las empresas básicas se constituyen en la fuerza motriz y dinamizadora del desarrollo integral de las comunidades al tiempo que promueven el desarrollo aguas abajo de sus cadenas productivas". [32] Según el Acuerdo Marco, las EPS deben "incorporar hombres y mujeres de las misiones", y tienen, entre sus características, de un lado, que "La propiedad es colectiva, en beneficio de las comunidades, no privada. Los trabajadores o comunidades son los dueños del patrimonio de la empresa, no existiendo una separación entre el capital y el trabajo, ni contratación de trabajo asalariado"; del otro, que establecen "Precios de venta solidarios de sus productos y servicios, y no regidos por las leyes del mercado".

A estos fines, el Gobierno definió un Plan Excepcional de Compras Gubernamentales el cual busca "promover las Empresas de Producción Social, de modo que ellas no se vean obligadas a competir con los grandes contratistas que ya están consolidados, que se las saben todas y ante las cuales (monstruos como estos) las Empresas de Producción Social prácticamente quedarían liquidadas, noqueadas en el primer round, por la competencia tan desigual a la que se verían sometidas ante unos rivales que ya tienen una larga experiencia". [33] Asimismo se anunció en esta oportunidad que "Tal y como lo aseguró el titular de MIBAM, la meta fundamental es lograr la inclusión de aquellos que por mucho tiempo no tuvieron la posibilidad de contribuir con el desarrollo económico de la nación. Por lo que, son prioritarias para el Gobierno aquellas EPS conformadas por personas desempleadas, discapacitadas, egresadas de las misiones o las pertenecientes a las Unidades de Batalla Endógena (UBE)". A esos fines, se anunció que la CVG promovería para fines de 2005, la constitución de un mínimo de 260 de esas empresas.

Por otra parte, "PDVSA anunció en un comunicado emitido el 11 de noviembre que ha establecido un fondo de \$100 millones para promover la creación de Empresas de Producción Social (EPS) en el sector petrolero." [34] En declaraciones dadas en Maturín, el 17-11-2005, el Ministro de Energía y Petróleo y presidente de Petróleos de Venezuela (PDVSA), Rafael Ramírez, "ratificó ante cooperativistas y representantes de pequeñas y medianas empresas que en febrero de 2006 comenzará a regir

el nuevo Registro de Empresas de Producción Social de PDVSA y sus filiales". Asimismo explicó "que la junta directiva de la estatal aprobó la conformación del nuevo registro que sustituirá al conocido Registro de Contratistas (RAC), porque se busca seguir un lineamiento del presidente de la República, Hugo Chávez, que contempla la democratización de la contratación de obras, bienes y servicios nacionales". [35]

Con la figura de las EPS se borra el lindero entre sociedades cooperativas y empresas civiles o mercantiles y entre sociedades de personas o de capitales, ya que la forma jurídica no importa, lo sustancial es que renuncien a perseguir fines lucrativos y que empleen a personas de las Misiones, para poder contratar con los entes públicos. En tal sentido, el nuevo Registro de Empresas de Producción Social (REPS) contiene dos categorías: Las EPS (Empresas de Producción Social) y las no EPS, en la siguiente forma:

Deberán registrarse en el nuevo REPS, las Empresas de Producción Social, es decir, aquellas unidades de producción de bienes, obras y servicios, constituidas bajo la figura jurídica que corresponda, con la particularidad de destinar sus ganancias a un reparto igualitario entre sus asociados. Esta condición debe estar expresada en el documento constitutivo, cumpliendo con las siguientes condiciones: participar en los proyectos de las comunidades a través de aportes al Fondo Social de PDVSA o mediante la prestación de bienes y servicios; y contribuir al desarrollo de empresas de producción, distribución y servicio comunal.

El resto de las empresas que se registren, deberán participar en el Programa EPS, cumpliendo con las siguientes disposiciones: participar en el Fondo Social de PDVSA y presentar la Oferta Social en los Procesos Licitatorios, concepto basado en la necesidad de realizar obras, prestar servicios y/o proveer bienes para atender necesidades de las comunidades, de manera de asegurar su desarrollo armónico y sustentable. [36]

Como puede verse, incluso las empresas "no EPS" pueden acogerse a los beneficios de la contratación con PDVSA, siempre que contribuyan con el Fondo Social de esta empresa y presenten las Oferta Social antes

mencionada. En esta misma página web se informa que PDVSA “también creó un Fondo Social que tendrá como finalidad recibir los aportes provenientes de las empresas registradas en el REPS y estará destinado a desarrollar proyectos en beneficio de las comunidades. Su administración se instrumentará a través de una entidad fiduciaria y los proyectos a ser financiados serán identificados por los respectivos Gabinetes Móviles y aprobados por el Ejecutivo Nacional.”

La utilización de la figura de las EPS no ha sido celebrada en todos los sectores. Se ha dicho que “Las EPS tendrían varias repercusiones peligrosas para el desarrollo y la estabilidad de Venezuela. La creación de empleo real, competitividad, producción, libre oferta y demanda, y libertades económicas y personales serían estrangulados por el Estado. La rígida burocratización vertical del régimen de Chávez fomentaría ineficiencia, retardos, decisiones erradas, tráfico de influencias, nepotismo y corrupción”. [37]

Por nuestra parte, nos limitamos a observar las consecuencias de la adopción de los mecanismos a que nos referimos desde el punto de vista del funcionamiento de las Finanzas Públicas, y a este respecto consideramos que la exigencia que se hace a las empresas que contraten con el Estado de un porcentaje de sus ingresos para el Fondo Social de PDVSA, es un mecanismo torvo, por decir lo menos. Como no se trata de un impuesto, la figura adoptada se parece a las llamadas comisiones (mordidas, en México), sin las cuales el contrato no se obtiene. Desde el punto de vista de las empresas, se incrementan los costos de producción de bienes o servicios, lo que las obliga a inflar las cotizaciones, pero, sobre todo, se les sustraen recursos que deberían ingresar al patrimonio de la República por la vía del impuesto sobre la renta, si es que obtuvieran ganancias susceptibles de ser pechadas. De este modo, se alimenta un presupuesto paralelo con recursos que debían enterarse al Tesoro Nacional e incorporarse a éste como ingresos ordinarios, con lo cual se generaría Situado para los Estados y los Municipios, y al no hacerse se hurtan recursos que debían transferirse a los niveles mencionados del Poder Público.

d) Observaciones globales sobre los fondos extrapresupuestarios

Los dineros que se asignan a FONDESPA, a FONDEN, al Fondo Social de PDVSA y a los fideicomisos, se destinan a aspectos muy diversos, cuya atención corresponde a entes de la Administración Pública Nacional o de los Estados y Municipios, según el caso. En la autorización para crear el primero se pauta que los recursos serían invertidos “en la ejecución de programas y proyectos de obras, bienes y servicios destinados al desarrollo de infraestructura, vialidad, actividad agrícola, salud y educación en el país”, mientras que en la Ley del Banco Central (art. 113) se expresa que los recursos asignados al Fondo que creará el Ejecutivo Nacional (FONDEN), se destinarán “a los fines del financiamiento de proyectos de inversión en la economía real y en la educación y la salud; el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública; así como, la atención de situaciones especiales y estratégicas”. Los programas que deben atenderse con esos Fondos son de tal diversidad, y la cuantía de los recursos que se manejan a través de ellos es de tal magnitud que puede afirmarse sin exageración alguna que se han conformado presupuestos paralelos para la prestación de servicios públicos.

Sin entrar a emitir juicios de valor sobre la eficiencia o la honestidad en la utilización de los recursos a que nos referimos ni sobre los efectos sociales o económicos del gasto realizado o previsto, el mecanismo utilizado para constituir y alimentar los fondos a que nos referimos contradice los siguientes principios de rango constitucional:

1. El principio de la legalidad del gasto público

Con el mecanismo utilizado se afectan fondos para ser gastados sin obtenerse previamente la autorización de la Asamblea Nacional, en infracción a lo dispuesto en el artículo 314 de la Constitución: “No se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto”, salvo el caso de los créditos adicionales, que es un mecanismo de afectación en cuya aprobación interviene la Asamblea Nacional. Pero los recursos con cargo a los fondos que examinamos se gastan sin que en ningún momento haya recaído sobre ellos la autorización de la Asamblea Nacional constitucionalmente exigida, lo que de paso implica una violación a la soberanía parlamentaria.

Se ha dado dos argumentos como justificación del uso de la figura del presupuesto paralelo:

De un lado, que según la Constitución, “El ingreso que se genere por la explotación de la riqueza del subsuelo y los minerales, en general, propenderá a financiar la inversión real productiva, la educación y la salud” (art. 311, segundo aparte). Sin embargo, la norma trascrita no autoriza a que se prescinda de los procedimientos constitucional y legalmente establecidos para realizar el gasto público y, sobre todo, que se eluda la intervención parlamentaria para alcanzar unos objetivos que de igual manera pueden lograrse –incluso con mayor eficiencia- sin irrespeter el marco jurídico establecido.

De otro lado, que los ingresos petroleros que se perciban en exceso del monto presupuestado constituyen ingresos extraordinarios y que los beneficios que perciban las empresas de la industria petrolera nacional por ese concepto también tienen la naturaleza de ingresos extraordinarios, los cuales no deben necesariamente ser incorporados al presupuesto nacional ni general porcentaje para el Situado constitucional. Este argumento es igualmente falaz. En efecto, para los fines del cálculo de los ingresos del Presupuesto nacional, el precio del barril de exportación ha sido calculado en 26 dólares norteamericanos, y el precio de realización ha estado por encima de los 62 dólares por barril, [26] lo cual produce un rendimiento de este ramo de ingresos superior al presupuestado. Pero ello no significa que los ingresos realmente percibidos por encima de la estimación presupuestaria constituyan ingresos extraordinarios ni, mucho menos, que los beneficios que obtengan las empresas de la industria petrolera nacional por el aumento de los precios de los hidrocarburos no deban ser declarados para el pago del impuesto sobre la renta.

En este caso, la falacia consiste en lo siguiente: conforme a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), “Se entiende por ingresos extraordinarios los ingresos no recurrentes, tales como los provenientes de operaciones de crédito público y de leyes que originen ingresos de carácter eventual o cuya vigencia no excedan de 3 años” (art. 7º, numeral 7). En cambio, los ingresos ordinarios son los ingresos recurrentes (art. 7º, numeral 5). Pero el concepto de recurrencia no se refiere al ingreso en particular,

sino a la fuente que produce el ingreso. En tal sentido, los empréstitos son ingresos no recurrentes porque provienen de una fuente no recurrente (el crédito público), pero si la recurrencia se refiriera al ingreso, los empréstitos serían ordinarios, porque todos los años se contratan. En sentido contrario, los ingresos que produce el impuesto sucesoral son ordinarios, porque derivan de una fuente ordinaria, como son los tributos. Si se considerara el ingreso y no la fuente, el impuesto sucesoral sería extraordinario, porque recibir una herencia es algo que le ocurre a las personas muy rara vez (a la mayoría nunca), y deriva de un hecho irrepetible, como es la muerte de una persona.

En tal virtud, la venta de los hidrocarburos producen ingresos para el Tesoro Nacional por concepto de regalía (impuesto sobre la producción), por el impuesto sobre la renta y por otros impuestos, por los dividendos que debe enterar PDVSA a la República y por las utilidades cambiarias del Banco Central de Venezuela relacionadas con las operaciones que realice con las divisas que le entregue la industria petrolera. Todas estas fuentes son ordinarias, y el hecho de que los aumentos del precio de los hidrocarburos produzca incrementos en las sumas que se perciben por estos rubros no modifica la naturaleza jurídica de los ingresos, es decir, no convierte en extraordinarios unos ingresos que por su naturaleza son ordinarios. De lo contrario, bastaría con subestimar en el Presupuesto el monto de la recaudación de un ramo de ingresos para convertir en extraordinarios los fondos que se obtengan en exceso del cálculo aprobado. Para mostrar mejor este argumento, si el Presupuesto se elaborara con fundamento en un barril de petróleo calculado en un dólar norteamericano, ello sería suficiente para convertir en extraordinarios los ingresos que se obtuvieran por encima de este valor, lo cual es absurdo.

Como consecuencia de lo expuesto, los ingresos que exceden del valor estimado para la formulación del Presupuesto no son extraordinarios, ni existe discrecionalidad para disponer de ellos sin someterse a las normas constitucionales y legales que disciplinan el proceso presupuestario, y, además, deben ingresar al Tesoro Nacional y deben ser considerados para el cálculo del Situado constitucional de los Estados y de los Municipios.

Por lo tanto, se constata que bajo la figura de los Fondos a que nos hemos referido, se ha violado el principio de la legalidad del gasto público, porque se están efectuando gastos con fondos del Tesoro Nacional que no han sido aprobados en la Ley de Presupuesto.

2. El principio de la unidad del Presupuesto

Este principio se descompone en varias reglas interrelacionadas, [27] entre las cuales encontramos:

En primer lugar, la regla de la unidad del documento presupuestario: la República, como persona jurídica, sólo tiene un presupuesto, no pueden haber varios presupuestos ni tampoco presupuestos anexos.

En segundo lugar, la regla de la Unidad del Tesoro: sólo existe un Tesoro Nacional y todos los ingresos de la República (como son los que antes enunciamos por concepto de hidrocarburos), deben ingresar al Tesoro Nacional.

En tercer lugar, la regla de no afectación de ingresos, la cual se expresa en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) así: “No se podrán destinar específicamente el producto de ningún ramo de ingreso con el fin de atender el pago de determinados gastos, ni predeterminarse asignaciones presupuestarias para atender gastos de entes o funciones estatales específicas, salvo las afectaciones constitucionales” (art. 34, encabezamiento, subrayado nuestro). Esta norma persigue salvaguardar las competencias de la Asamblea Nacional, la única que puede afectar ingresos del Tesoro para gastos, con ocasión de la aprobación del presupuesto o de la autorización de créditos adicionales, tal como lo veremos seguidamente. Por lo tanto, los ingresos que deben ser incorporados al Tesoro Nacional no pueden ser desviados de este destino por ninguna autoridad ejecutiva, ni siquiera por el Presidente de la República.

3. La obligación de contribuir al financiamiento de los gastos públicos

La creación de fondos extrapresupuestarios para prestar servicios públicos lesiona el principio conforme al cual “Toda persona tiene

el deber de coadyuvar a los gastos públicos mediante el pago de impuestos, tasas y contribuciones especiales que establezca la ley” (art. 133 de la Constitución). Este principio se desarrolla en la Ley de Impuesto sobre la Renta y en la Ley Orgánica de Hidrocarburos y en otras leyes. En estos conjuntos normativos última se establece un bloque de impuestos, tasas, contribuciones especiales y regalías que deben pagar las empresas de hidrocarburos (PDVSA, sus empresas filiales y las empresas privadas del ramo bajo contratos de servicios o de asociación) a la República, para el financiamiento de los gastos públicos. En particular, en la Ley de Impuesto sobre la Renta se determina que este tributo se pagará por los ingresos netos y disponibles obtenidos en el país, y que “Para obtener el enriquecimiento neto global se harán de la renta bruta las deducciones que se expresan a continuación, las cuales, salvo disposición en contrario, deberán corresponder a egresos causados no imputables al costo, normales y necesarios, hechos en el país con el objeto de producir el enriquecimiento” (art. Artículo 27). Conforme a lo expuesto, PDVSA y sus empresas filiales deben pagar el impuesto sobre la renta en la forma establecida en la ley, lo que significa que no pueden deducir los aportes hechos a los fondos de desarrollo, porque no se trata de gastos normales y necesarios para producir la renta gravable. Pero al permitirse la deducción en infracción a la ley se disminuye el monto del impuesto que debe pagarse a la República y se incumple la obligación de contribuir a los gastos públicos.

Como conclusión preliminar de lo expuesto debemos señalar que PDVSA tiene la obligación de entregar a la República, para ser enteradas al Tesoro Nacional, las sumas que correspondan a aquélla por impuesto sobre la renta y otros impuestos, por regalía, por dividendos y por cualquier otro concepto establecido en las leyes, y que esos ingresos deben ser utilizados conforme a los procedimientos constitucionales, lo que implica que deben ser ingresados al Tesoro Nacional y afectados para el gasto mediante la autorización parlamentaria, otorgada al sancionar la Ley de Presupuesto de la República o al autorizar al Ejecutivo Nacional a decretar créditos adicionales al Presupuesto.

La misma obligación corresponde a los particulares que contratan con

entes del Estado a través de Empresas de Producción Social (EPS), de modo que el mecanismo de efectuar aportes al Fondo Social de PDVSA es una forma de eludir, por disposición del Estado, el cumplimiento de deberes de rango constitucional, como es la obligación de coadyuvar a los gastos público mediante el pago de impuestos, tasas y contribuciones especiales, y no mediante mecanismos perversos como es la entrega de comisiones con ocasión de celebrar contratos con los entes públicos.

4. El principio del Estado federal descentralizado

En la Constitución se proclama que “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución” (art. 4). Entre las particularidades del federalismo venezolano está la existencia de varias transferencias de recursos del Poder Nacional hacia los Estados y Municipios (Situado, FIDES, LAEE) para compensar la asunción por el primero de la administración y utilización de recursos naturales que, como los hidrocarburos, generan, en países federales como los Estados Unidos, ingresos tributarios para unos y otros. Por otra parte, en la generalidad de los países federales pertenece a los Estados o provincias la tributación al consumo (tipo IVA o bajo cualquier modalidad), lo cual no ocurre en Venezuela, por lo cual se han adoptado medidas compensatorias como las mencionadas. Pues bien, la constitución del FONDESPA con divisas provenientes de la exportación de hidrocarburos infringe las normas y principios sobre la forma federal del Estado venezolano, porque se lesiona el derecho de los Estados y de los Municipios de recibir la parte de Situado constitucional correspondiente a las sumas que se aporten al Fondo. En efecto, si PDVSA sustrae de sus ingresos las sumas que se asignan al Fondo hace disminuir en la misma proporción las ganancias netas que son pechadas por el impuesto sobre la renta, y se reducen los aportes al Tesoro Nacional y al Situado que corresponde a los Estados y Municipios. En definitiva, por un acuerdo entre PDVSA y el Banco Central de Venezuela, se sustraen ilegítimamente recursos que deben necesariamente ingresar al Tesoro Nacional y se disminuyen los aportes a los Estados y Municipios, por concepto del Situado, en infracción al

ordenamiento constitucional y legal. En igual sentido, la figura de los aportes de las Empresas de Participación Social (EPS) al Fondo Social de PDVSA, es un mecanismo que se traduce en la sustracción de los recursos que debería percibir el Fisco por concepto de impuestos y que deberían ser enterados al Tesoro como ingresos ordinarios. En tal virtud, se produce una disminución del Situado de los Estados y de los Municipios.

Pero desde una perspectiva más general es oportuno destacar el contraste que existe entre la declaración de Venezuela como Estado Federal descentralizado, por una parte, y por la otra, la disminución en términos porcentuales de los recursos que corresponden a los Estados y a los Municipios. En efecto, si en el proceso de descentralización la participación de los entes subnacionales había ascendido del 17% al 24% del presupuesto nacional, para el 2004 había descendido al 21%, con tendencia a decrecer porcentualmente de año en año. [28]

5. El principio del control y la legalidad administrativa

En su sentido más general, el control presupuestario persigue verificar la correcta ejecución de las normas que prevén ingresos, así como el cumplimiento de los procedimientos y de los objetivos que se ha propuesto el Estado con la aprobación del Presupuesto de Gastos. Esa función de control corresponde principalmente, en el nivel nacional, a la Asamblea Nacional, a la Contraloría General de la República y al mismo Ejecutivo Nacional, cada uno dentro del ámbito de su competencia. En cuanto al control sobre el gasto público, debemos destacar la innovación que introduce la Constitución de 1999, cuando dispone que: "En los presupuestos públicos anuales de gastos, en todos los niveles de gobierno, se establecerá de manera clara, para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se espera obtener y los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables por el logro de tales resultados. Éstos se establecerán en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible. El Poder Ejecutivo, dentro de los seis meses posteriores al vencimiento del ejercicio anual, presentará a la Asamblea Nacional

la rendición de cuentas y el balance de la ejecución presupuestaria correspondiente a dicho ejercicio” (art. 315). A estos mismos fines, se pauta en la Ley Orgánica de la Administración Pública que “El funcionamiento de los órganos y entes de la Administración Pública se sujetará a las políticas, estrategias, metas y objetivos que se establezcan en los respectivos planes estratégicos y compromisos de gestión. Igualmente, comprenderá el seguimiento de las actividades, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados” (art. 18).

Esta disposición reitera y desarrolla el principio contenido en el artículo 141 de la Constitución, conforme al cual “La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”.

Ahora bien, para lograr el control de los resultados de la acción administrativa y el establecimiento de las responsabilidades en el ejercicio de la función pública, es necesario que cada ente público actúe dentro del marco de las competencias que le son propias, es decir, que se respete el principio de la legalidad administrativa. Sobre este aspecto, en la Constitución se declara que “Esta constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales debe sujetarse las actividades que realicen” (art. 137), y en la Ley Orgánica de la Administración Pública se reitera que “La Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de legalidad, por el cual la asignación, distribución y ejercicio de sus competencias se sujeta a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a las leyes y a los actos administrativos de carácter normativo, dictados formal y previamente conforme a la ley, en garantía y protección de las libertades públicas que consagra el régimen democrático a los particulares” (art. 4).

Aunque en la nueva Constitución se otorga facultad al Presidente de la República para determinar el número y competencia de los despachos ministeriales, el esquema resultante no puede ser relajado ni incumplido por ningún órgano de la Administración, ni siquiera

por disposición del mismo Presidente. Así se establece no sólo en la Constitución (art. 137), sino en la Ley Orgánica de la Administración Pública, donde se pauta que “Toda competencia otorgada a los órganos y entes de la Administración Pública será de obligatorio cumplimiento y ejercida bajo las condiciones, límites y procedimientos establecidos legalmente; será irrenunciable, indelegable, improrrogable y no podrá ser relajada por convención alguna, salvo los casos expresamente previstos en las leyes y demás actos normativos”, y que “Toda actividad realizada por un órgano manifiestamente incompetente o usurpada por quien carece de autoridad pública es nula y sus efectos se tendrán por inexistentes” (art. 26).

3. El principio de la especificidad del Presupuesto de Gastos

En el artículo 315 de la Constitución se establece que “En los presupuestos públicos anuales de gastos, en todos los niveles de gobierno, se establecerá de manera clara, para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se espera obtener y los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables para el logro de tales resultados”. Pero el sistema adoptado por el gobierno de crear presupuestos paralelos lo libera del cumplimiento de esta norma, y de todas las demás de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público que establecen el principio de especificidad del Presupuesto de Gastos, tanto en su aspecto cualitativo como cuantitativo: “Los niveles de agregación que haya aprobado la Asamblea Nacional en los gastos y en las aplicaciones financieras de la ley de presupuesto constituyen los límites máximos de las autorizaciones disponibles para gastar” (art. 45), e impide que se pueda aplicar la Ley contra la Corrupción en cuanto a los delitos de malversación de fondos públicos (art. 56) y de sobregiro en las partidas (art. 59). En efecto, como los fondos extrapresupuestarios no están sometidos a la sanción de la Asamblea Nacional, el Ejecutivo Nacional dispone libremente de ellos y constituyen, de hecho y en infracción de la Constitución y de la ley, lo que se podría llamar “cajas chicas” del gobierno, si los montos no fueran de un nivel próximo al del Presupuesto formalmente aprobado.

C. La transformación de organizaciones partidistas en sujetos de la descentralización

Desde el comienzo de la República civil, en 1958, las personas electas para el cargo de Presidente de la República se separaban de sus actividades partidistas y los partidos las liberaban de la disciplina correspondiente, para poder atender con imparcialidad sus funciones como jefes de Estado y de gobierno. Así se consagró en una norma de la Constitución de 1961, y se repitió en la de 1999: "Los funcionarios públicos y funcionarias públicas están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna" (art. 145). En la Ley del Estatuto de la Función Pública, del 13-11-2001, se prohíbe a los funcionarios públicos: "Realizar propaganda, coacción política u ostentar distintivos que los acrediten como miembros de un partido político, todo ello en el ejercicio de sus funciones" (art. 40,2), y en la Ley contra la Corrupción se contempla que "El funcionario público que abusando de sus funciones, utilice su cargo para favorecer o perjudicar electoralmente a un candidato, grupo, partido o movimiento político, será sancionado con prisión de un (1) año a tres (3) años" (art. 68).

Pero esas normas dejan de tener aplicación cuando se reúnen en la misma persona la titularidad de la Presidencia de la República y la jefatura de un partido político (MVR), como ha ocurrido actualmente [29], y cuando los comandos de campaña electoral del partido de gobierno los preside el Jefe del Estado y se conforman con ministros, gobernadores y otros altos funcionarios.

Por otra parte, desde hace algunos años se han venido creando estructuras organizativas de base, generalmente efímeras, que son, al mismo tiempo, partidistas y oficiales. La primera de ellas son los Círculos Bolivarianos, que según la información gubernamental "son grupos organizados, conformados por el pueblo en un número variable que puede oscilar entre siete (07) a once (11) personas, las cuales se reúnen para discutir los problemas de su comunidad y canalizarlos a través del organismo competente, para buscar su pronta solución, basándose en lo consagrado en la Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela", y que tienen entre sus tareas fundamentales la de "Ser parte de los nuevos sujetos de descentralización que la ley contempla a

nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y vecindades a los fines de garantizar el principio de corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estadales” [38] (subrayado nuestro). La identificación de estructuras partidistas y administrativas también se observa en el caso de la Unidad de Batalla Electoral (UBE), que se define oficialmente como “la organización de base de todas las fuerzas bolivarianas para implementar la estrategia electoral en la comunidad, que opera en una zona de batalla electoral entendida como un área geográfica variable delimitada en torno al centro de votación. Próximamente se determinará el mapa exacto de cada una de dichas zonas. Se integran a la misma todos los factores bolivarianos (Misiones, Partidos Políticos y Movimientos Sociales, Frentes Estudiantiles y Juveniles, Organizaciones Comunitarias, etc.)” [39] (subrayado nuestro). Como puede verse, estructuras partidistas y organizaciones públicas se engloban bajo la etiqueta de “factores bolivarianos”. Además, la prensa reseña la participación de altos funcionarios gubernamentales en las actividades de las UBE, así: “Las noticias de juramentación de UBE evidencian la participación activa de altos funcionarios de Gobierno en la campaña electoral por el NO. Entre otros: Alvin Lezama, director general de Conatel, José Vicente Rangel Avalos, José Vicente Rangel (padre), Freddy Bernal, Aristóbulo Istúriz, María Cristina Iglesias, Lucas Rincón, Didalco Bolívar, Ramón Martínez, Willian Lara, Alexis Navarro y Nohelí Pocaterra. Todos ellos aparecen juramentando UBE y dando discursos electorales por el NO”. Esas organizaciones eran dependientes del Comando Maisanta, estructura partidista creada para actuar en el referendo revocatorio y en las elecciones de octubre de 2004 (para elegir Gobernadores de Estados; Diputados a los Consejos Legislativos Estadales; Alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas; Concejales al Cabildo Metropolitano de Caracas; Alcalde del Distrito del Alto Apure; Concejales al Cabildo Distrital del Alto Apure y Alcaldes de Municipios), integrada por altos funcionarios del gobierno y presidida por el jefe del Estado. [30]

Pues bien, en la alocución dirigida por el Presidente de la República a líderes partidistas y altos funcionarios del gobierno en el Teatro de la Academia Militar los días 12 y 13 de noviembre de 2004, a que antes nos referimos, aquél expresó que: “Volviendo a la estructura social que

brotó de la batalla de Santa Inés, no permitamos que se la lleve el viento, vamos a estructurarla ya, ahora mismo, con amplitud, con mucho liderazgo. Los comités de salud que están en torno a Barrio Adentro, las unidades de batalla, ahora vamos a llamarla endógenas, unidades de batalla endógenas. Hay que transformar las unidades de batalla electorales en unidades de batallas endógenas. En aquellos estados donde va haber referendo revocatorio contra diputados de oposición deben mantener carácter electoral hasta que terminen ese proceso en diciembre, pero esos son una minoría, no es la mayoría. Y las patrullas conectadas por cierto con las Ubes, las cooperativas, los estudiantes de las misiones. En eso tienen un papel muy importante que jugar los alcaldes, los líderes políticos, los partidos, los gobernadores". [40] Esa transformación se produjo y en tal sentido se expresa en la página web del Ministerio de Comunicación e Información que "Originadas como grupos de campaña del gobierno bajo el marco del referéndum presidencial, las Unidades de Batalla Endógena contribuyen en mejorar, a pasos agigantados, la calidad de vida de las personas que habitan los barrios venezolanos. Establecidas en cada una de las parroquias del país, estas organizaciones de base son punta de lanza de la democracia participativa y protagónica de la Venezuela bolivariana". [41]

Por otra parte, debemos señalar que, ante la proximidad del proceso comicial, las UBE recuperan la finalidad electoral que tenían antes. En efecto, en Internet se informa que "Correctamente el presidente Chávez planteó este jueves en un acto de celebración de 7 años de revolución que para ganar las elecciones presidenciales de diciembre hay que reactivar las UBE,s, Unidades de Batalla Electoral, para organizar a la población y empezando a montarlas desde ahora. De hecho ha llamado a organizar una batalla de Santa Inés 2", que "Estas UBE's no deben quedarse en el terreno electoral, es necesario que se conviertan en la estructura estatal alternativa al actual estado de la V republica" y que "Estas unidades de batalla electoral UBE's deben servir como unidades de batalla por el socialismo,UBS, antes y después de las elecciones de diciembre." [42]

En todo caso, sin entrar al fondo político presente en esta situación, la mezcla de funciones administrativas con cometidos partidistas constituye un factor de centralización, porque los órganos correspondientes,

supuestamente descentralizados de la Administración, dependen del Presidente de la República, no en tanto que Jefe del Estado o Jefe de Gobierno, sino como Presidente del principal partido de gobierno y Jefe del respectivo comando de campaña.

D. La última tendencia: creación y financiamiento de los consejos comunales

Hemos considerado necesario otorgar un espacio particular al estudio de la figura de los consejos comunales, que se presentan en los últimos tiempos como las instituciones emblemáticas del nuevo centralismo, sobre todo por el hecho de que están siendo dotadas de inmensos recursos financieros.

a) Los contornos de la iniciativa

A principios del año 2006, en medio de las situaciones de emergencia provocadas por el colapso del viaducto N° 1 de la autopista Caracas-La Guaira, el Presidente de la República anunció que el gobierno daría prioridad a la creación y al financiamiento de los consejos comunales. Esta figura, que según la información oficial “es el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación de ideas, propuestas y proyectos que se puedan traducir y ejecutar como políticas públicas”, [43] había sido conceptualizada así: “Pensamos que probablemente sean los Consejos Comunales (entendidos como organizaciones de base en espacios comunitarios reducidos) la mejor instancia de base de una comunidad para elaborar este plan, ya que ellos están conformados por representantes de las fuerzas vivas que activan en ella”. [44] Los autores de estos conceptos agregan que los consejos comunales “Suelen conformarse en el ámbito de lo que en Venezuela se ha conocido como asociaciones de vecinos, sólo que en este caso, no eligen una directiva, no requieren formalización legal, no cobran cuotas a sus afiliados, etcétera. Vecinos somos todos, es la premisa que distingue a esta instancia de organización de base”. Contrariamente a esta visión informal en lo jurídico, la estación televisora oficialista VIVE, expresa el 27-2-2006 que:

Desde el Ejecutivo Nacional se propone una reforma de la Ley de Participación Ciudadana a objeto de darle figura a los Consejos Comunales en formación, “el poder popular, constituyente, originario y organizado”, en palabras del presidente Hugo Chávez. “No debemos adscribirlos (a los Consejos) a las alcaldías ni a las gobernaciones: los estaríamos matando; hay que darles figura jurídica” a la iniciativa ciudadana, y “si hiciera falta hacer una ley nueva o modificar algunas de las que ya existen, que es lo que creo que hay que hacer, hagámoslo”, propone el Presidente. [45]

Con esta misma orientación, el presidente de la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional, Rodrigo Cabezas, “admitió que el fondo nacional para el autogobierno comunal con el que el Primer Mandatario busca financiar directamente los proyectos de las comunidades no acumulará este año más de los 2,3 billones de bolívares que el Ejecutivo ya transfirió. No será más porque la reforma de la ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE), que presentará este diputado la semana entrante, prevé que sea a partir de 2007 cuando se transfiera 25% de los recursos ordinarios a los consejos comunales. Pero la Oficina de Asesoría Económica de la Asamblea Nacional calcula que el año próximo el fondo recibirá 2,19 billones de bolívares más por la vía presupuestaria”. [46]

Por otra parte, es de destacar que, antes de la aprobación de la Ley de los Consejos Comunales, la Guardia Nacional había creado, por instrucciones del Presidente de la República, un programa de promoción de la constitución de estos organismos en diversos Estados del país, [31] como parte de la misión de fortalecer “la Unión Cívico-Militar para la Participación Ciudadana, el Desarrollo del Poder Popular y el Orden Interno”. [47]

b) La Ley de los Consejos Comunales

El 2-3-2006, la Comisión Permanente de Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional de la Asamblea Nacional presentó ante el órgano legislativo el proyecto de Ley Especial de los Consejos Comunales, [32] el cual fue aprobado en primera discusión el mismo día y sancionado el 7 del mes siguiente. [33] La ley, que en defi-

nitiva fue denominado como Ley de los Consejos Comunales, fue publicada en la Gaceta Oficial, N° 5.806, Extraordinario, del 10 de Abril de 2006. El nuevo instrumento legal define estas figuras como “instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social” (art. 2), y determina que “las comunidades se agrupan en familias, entre doscientos (200) y cuatrocientos (400) en el área urbana y a partir de veinte (20) familias en el área rural y a partir de diez (10) familias en las comunidades indígenas. La base poblacional será decidida por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas de acuerdo con las particularidades de cada comunidad, tomando en cuenta las comunidades aledañas” (art. 4,4). Igualmente se define la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas como “la máxima instancia de decisión del Consejo Comunal, integrada por los habitantes de la comunidad, mayores de quince (15) años” (art. 6).

En cada consejo comunal se organizarán comités de trabajo, que son el “colectivo o grupo de personas organizadas para ejercer funciones específicas, atender necesidades y desarrollar las potencialidades de cada comunidad” (art. 4,6), y a tales efectos se mencionan las siguientes áreas: salud, educación, tierra urbana o rural, vivienda y hábitat, protección e igualdad social, economía popular, cultura, seguridad integral, medios de comunicación e información, recreación y deportes, alimentación, mesa técnica de agua, mesa técnica de energía y gas, servicios, y cualquier otro que considere la comunidad de acuerdo a sus necesidades (art. 9). Cada comité tendrá un vocero o vocera, cuya función es la de “coordinar todo lo relacionado con el funcionamiento del Consejo Comunal, la instrumentación de sus decisiones y la comunicación de las mismas ante las instancias correspondientes”.

En su aspecto organizativo, cada consejo comunal, además de la asamblea de ciudadanos, está estructurado así: un órgano ejecutivo, integrado por los voceros y voceras de cada comité de trabajo; una Unidad de Gestión Financiera como órgano económico-financiero y una Unidad de Contraloría Social como órgano de control, cuyos integrantes son

designados por la Asamblea de Ciudadanos.

Con la finalidad de someter los consejos comunales a la exclusiva regulación de las leyes y de los reglamentos nacionales, lo que significa transformarlos en organismos del Poder Nacional, desvinculados de la potestad organizatoria de los Estados y los Municipios, la Asamblea Nacional derogó el artículo 8 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (Disposición Derogatoria Única de la Ley de los Consejos Comunales) y sancionó, el 6 de abril de 2006, una nueva reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en la que se derogan los artículos 112, 113 y 114, los cuales contienen menciones sobre los consejos parroquiales y comunales como instituciones del Poder Público Municipal.

c) Régimen financiero de los consejos comunales

En el artículo 10 de la Ley de los Consejos Comunales se dispone que “La unidad de gestión financiera es un órgano integrado por cinco (5) habitantes de la comunidad electos o electas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, que funciona como un ente de ejecución financiera de los consejos comunales para administrar recursos financieros y no financieros, servir de ente de inversión y de crédito, y realizar intermediación financiera con los fondos generados, asignados o captados” y que “A los efectos de esta Ley, la unidad de gestión financiera se denominará Banco Comunal. El Banco Comunal pertenecerá a un Consejo Comunal o a una Mancomunidad de consejos comunales, de acuerdo con el desarrollo de los mismos y a las necesidades por ellos establecidas”. En el mismo artículo se pauta que “Serán socios y socias del Banco Comunal todos los ciudadanos y ciudadanas que habiten en el ámbito geográfico definido por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas y que conforman el Consejo Comunal o la Mancomunidad de consejos comunales” y que “El Banco Comunal adquirirá la figura jurídica de cooperativa y se registrará por la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas, la Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero y otras leyes aplicables, así como por la presente Ley y su Reglamento. Los Bancos Comunales quedarán exceptuados de la regulación de la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras”.

Entre las funciones de los Bancos Comunales (llamados microbancos en la versión inicial del proyecto de ley), están las de “promover la constitución de cooperativas para la elaboración de proyectos de desarrollo endógeno, sostenibles y sustentables”, “promover formas alternativas de intercambio, que permitan fortalecer las economías locales” (trueques), “prestar asistencia social” y “realizar la intermediación financiera”. En este aspecto observamos que los diferentes objetivos asignados a los Bancos Comunales son contradictorios: en la medida en que cumplan sus funciones de asistencia social o de promoción de proyectos de interés general, disminuye la posibilidad de ejercer la intermediación financiera, es decir, son especies de pequeños bancos que deben ayudar a la gente, pero que también hacen préstamos que deben ser cobrados, con lo cual se acumulan en los mismos entes funciones asistenciales y financieras que no pueden ejecutarse sin que unas perjudiquen la eficiencia en el cumplimiento de las otras.

Las fuentes de financiamiento de los consejos comunales son las siguientes:

- En primer lugar, aún antes de la aprobación de la Ley de los Consejos Comunales, se había comenzado el proceso de constitución y de financiamiento de los consejos comunales, y a estos efectos el gobierno informó el 12 de febrero pasado que:

Para este año el Gobierno nacional tiene estipulado realizar la transferencia de 2,2 billones de bolívares a los vecinos organizados en los Consejos Comunales.

La información fue dada a conocer por el ministro de Participación Popular, general Jorge Luis García Carneiro, quien indicó que la mitad de este presupuesto será entregado por las alcaldías y gobernaciones, y el resto por parte del Ejecutivo.

Informó que en el país ya se encuentran funcionando 7 mil Consejos Comunales, los cuales recibieron de manos del presidente Hugo Chávez, 19 mil millones de bolívares para que ejecutaran diversos proyectos en las áreas sociales, productivas, así como de infraestructura. Estima García Carneiro, que serán conformadas unas 50 mil de estas organizaciones comunitarias, de las cuales esperan que 30 mil ya estén formalizadas a finales de este mismo año. [34]

- En segundo lugar, en fecha reciente se ha aprobado reformas a leyes nacionales para garantizar fondos a los consejos comunales, así:
El 7-3-2006 fue sancionada la reforma de la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, para modificar la distribución de los recursos del Fondo en la siguiente forma: anteriormente, descontados los gastos de funcionamiento del Fondo, se asignaba a los Estados un 60% de los recursos y el 40% restante para los Municipios; con la reforma legal, se reduce el aporte a los Estados a un 42% y la parte de los Municipios a un 28%, mientras que el 30% es para los consejos comunales. Pero además, de los recursos que se consideran remanentes del ejercicio anterior, se asignará a las gobernaciones el 30%, a los Municipios, el Distrito Metropolitano de Caracas y el Distrito Alto Apure el 20%, y para los consejos comunales el 50%.
El 9-3-2000 fue sancionada la reforma de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivadas de Minas e Hidrocarburos, para modificar el destino de los fondos allí contemplados en la siguiente forma: en el artículo 3, *eiusdem*, se disponía que “Los estados y el Distrito Metropolitano de Caracas deberán administrar los referidos recursos de manera armónica e integral, dando prioridad a las inversiones en los municipios donde se exploren o exploten dichos recursos. En todo caso, el porcentaje que se destine a los municipios del monto de las asignaciones económicas especiales de cada Estado y del Distrito Metropolitano de Caracas, no podrá ser menor de cuarenta por ciento (40%). Este porcentaje se distribuirá de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal”. Pues bien, a partir de la reforma de esta Ley, los recursos que según la Constitución (art. 156, numeral 16) corresponden a los Estados por este concepto, se disminuyen al 45%, para permitir el financiamiento directo de proyectos presentados por los Municipios (30%) y por los consejos comunales (25%). En esta reforma no se establece ningún criterio para la distribución de los fondos entre los consejos comunales.
- En tercer lugar, en la Ley de los Consejos Comunales se crea “el Fondo Nacional de los Consejos Comunales, como servicio autóno-

mo sin personalidad jurídica, el cual estará adscrito al Ministerio de Finanzas y se registrará por las disposiciones contenidas en esta Ley y su Reglamento. Tendrá una junta directiva conformada por un presidente o presidenta, tres miembros principales y tres suplentes, designados por el Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros y Ministras” (art. 28). Dicho Fondo tiene por objeto “financiar los proyectos comunitarios, sociales y productivos, presentados por la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular en sus componentes financieros y no financieros” (art. 29). El 18-5-2006 se publicó en la Gaceta Oficial N° 38.439 el Reglamento del Fondo Nacional de los Consejos Comunales, en el que se ratifica que los proyectos autorizados serán aquellos que apruebe la Comisión Presidencial del Poder Popular, lo que significa que el Presidente (no las comunidades) determina los proyectos comunitarios a ser financiados con los recursos del Fondo y ordena la asignación de los recursos correspondientes. Asimismo, se expresa que los recursos del Fondo se destinarán al financiamiento de los proyectos de los proyectos aprobados y a las donaciones, contribuciones, subvenciones y transferencias, que para la organización y financiamiento del Fondo especial se aplicarán los principios de corresponsabilidad del Estado y de los consejos comunales y que el Fondo estará sometido a los mismos controles internos y externos que se aplican a los servicios autónomos. En la Ley (art. 29) se había dispuesto que “La transferencia de los recursos financieros se hará a través de las unidades de gestión financieras creadas por los consejos comunales”, es decir que, según las instrucciones del Presidente, los recursos se transfieren directamente a los Bancos Comunales.

- En cuarto lugar, en la Ley de los Consejos Comunales se establecen fuentes adicionales de financiamiento para dichos organismos, tales como: transferencias de recursos de los Estados y los Municipios, los que provengan de la administración de los servicios que les sean transferidos por el Estado, los generados por su actividad propia, incluido el producto del manejo financiero de todos sus recursos, los provenientes de donaciones y cualquier otro generado de actividades financieras permitidos por la Constitución y la ley (art. 25).

Es oportuno señalar que en varios países (México, Argentina,

Colombia, entre otros), desde hace varios años se vienen creando microbancos destinados a proveer a los sectores de menores recursos de créditos con intereses rebajados, sin la pesada tramitación y sin la exigencia de las garantías que son habituales en el sistema financiero. Pero en estos casos los microbancos se constituyen con el ahorro de los pobladores, aún cuando tienen el apoyo técnico y financiero de instituciones públicas nacionales y en algunos casos internacionales. [35] Pero la regulación de los Bancos Comunales que se hace en Venezuela es diferente: no se trata de captar ahorros de la población, sino de distribuir recursos desde el nivel central del gobierno a las comunidades que determine el Presidente de la República.

Diversas observaciones se le han hecho a la figura de los bancos comunales desde el punto de vista jurídico, con fundamento en que viola diversas disposiciones de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas (LEAC): de un lado, conforme al artículo 43 de esta ley, "Los recursos financieros de las cooperativas deberán provenir, principalmente, de los propios asociados, mediante procesos de aportes en dinero o trabajo de ellos mismos y como resultado de la reinversión de excedentes que así decida la asamblea o reunión general de asociados", lo cual no es el caso en los bancos comunales; del otro que "Mientras la Ley de Consejos Comunales pauta que todos los miembros de la comunidad son socios de la cooperativa financiera, la LEAC establece el principio de la adhesión voluntaria por parte de ciudadanos y organizaciones cooperativas o asociativas". [48] Las diferencias de los bancos comunales con las cooperativas de ahorro y crédito son muchas. Basta con señalar que, según la Superintendencia Nacional de Cooperativas, "Las Cooperativas de Ahorro y Crédito son aquellas que tienen por objeto fundamental fomentar el ahorro y otorgar préstamos a sus asociados con los recursos aportados por los mismos, a un interés muy bajo, con el fin de eliminar los altos costos que representan los créditos otorgados por los bancos comerciales". [49]

Por lo demás, en sectores vinculados con el gobierno han surgido observaciones a esta figura sobre los efectos perversos que puede tener la utilización de este mecanismo de distribución de dinero y sobre la pérdida de toda significación de los Consejos Locales de

Planificación Pública previstos en la Constitución. [36] Estas circunstancias han inducido al Presidente de la Asamblea Nacional a afirmar que “sectores de la ultraderecha, inició una campaña de desprestigio, en contra de los Consejos Comunales” y que “sectores del gobierno también están en contra de la conformación de los consejos comunales. De nuestro lado algunos también le tienen un miedo, que seguro se les va a pasar cuando vean que el torrente popular pasa por un lado y se consolida el poder popular, objetivo principal de esta revolución”. [50]

Para concluir debemos observar que las sumas que se destinarán a los consejos comunales en este año serán muy superiores a la cantidad prevista en el Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2006 por concepto de Situado para todos los Municipios del país, y que asciende a 2,83 billones de bolívares, aún con el valor del barril de petróleo estimado en 26 dólares. Pero lo grave es que no existe una fórmula objetiva para distribuir esos recursos entre los consejos comunales que se creen, como ocurre con el Situado constitucional, sino que reina la más absoluta discrecionalidad de los entes que administran el financiamiento, y sobre todo de la Jefatura del Estado, para financiar los proyectos que estimen pertinentes u otorgar los financiamientos que le parezcan convenientes, lo cual abre las puertas para la discriminación política o de cualquier otra naturaleza.

d) Apreciación general

La figura de los consejos comunales se inspira en los consejos populares creados en Cuba, conforme a la proposición que hizo en 1986 el Partido Comunista en su III Congreso, lo que dio origen a la implantación en la Habana de los primeros consejos en 1990, que luego se extienden a todo el país y cuya existencia se refrenda en la Constitución de 1992. [37] En efecto, en el artículo 104 de la Constitución de Cuba se consagra que: “Los Consejos Populares se constituyen en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales; están investidos de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones; representan a la demarcación donde actúan y a la vez son representantes de los órganos del Poder Popular municipal, provincial y nacional. Trabajan activamente por la eficiencia

en el desarrollo de las actividades de producción y de servicios y por la satisfacción de las necesidades asistenciales, económicas, educacionales, culturales y sociales de la población, promoviendo la mayor participación de ésta y las iniciativas locales para la solución de sus problemas. Coordinan las acciones de las entidades existentes en su área de acción, promueven la cooperación entre ellas y ejercen el control y la fiscalización de sus actividades. Los Consejos Populares se constituyen a partir de los delegados elegidos en las circunscripciones, los cuales deben elegir entre ellos quien los presida. A los mismos pueden pertenecer los representantes de las organizaciones de masas y de las instituciones más importantes en la demarcación". [51]

No obstante, entre los consejos populares de Cuba y nuestros consejos comunales existen diferencias importantes: aquellos son organismos de participación, de fiscalización y de control de la gestión pública, mientras que a éstos se les agregan competencias de orden financiero. Pero sobre todo, y esto es lo más significativo, con la creación y regulación de los consejos comunales se introduce un nuevo nivel del poder público, de gran importancia y dotado de ingentes recursos, que no está previsto en la Constitución que nos rige, y ese nuevo nivel depende del Presidente de la República.

En efecto, la figura de los consejos comunales no está contemplada en la Constitución, como sí lo estaba en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, del 12-6-2002, y en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, del 17-5-2005. En ambos instrumentos legales se concebía a los consejos comunales, junto con los consejos parroquiales, como instituciones del Poder Público Municipal, para permitir la participación de las comunidades en la planificación y en la gestión de los servicios locales. Así por ejemplo, en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública se disponía lo siguiente:

Artículo 8. El Consejo Local de Planificación Pública promoverá la red de consejos parroquiales y comunales en cada uno de los espacios de la sociedad civil que, en general, respondan a la naturaleza propia del municipio cuya función será convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas,

así como viabilizar ideas y propuestas para que la comunidad organizada las presente ante el Consejo Local de Planificación Pública. Una vez aprobadas sus propuestas y convertidas en proyectos, los miembros de los consejos parroquiales y comunales podrán realizar el seguimiento, control y evaluación respectivo.

Los miembros de los consejos parroquiales y comunales tendrán carácter ad-honorem.

Esta disposición fue suprimida por la Disposición Derogatoria Única de la Ley de los Consejos Comunales, como también lo fueron el 6 de abril de 2006 los artículos 112, 113 y 114 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en los que se establecían regulaciones sobre los consejos parroquiales y comunales como instituciones del Poder Municipal, a fin de que no quedara ninguna duda de que los consejos comunales han pasado a ser órganos descentralizados funcionalmente (en realidad desconcentrados), adscritos a la Presidencia de la República. Esto último se desprende de las siguientes circunstancias:

Para la constitución de los consejos comunales se requiere de la existencia de un equipo promotor provisional, integrado por ciudadanos y ciudadanas de la comunidad que asuman esta iniciativa, “con la participación de una o un representante designado por la Comisión Presidencial del Poder Popular respectivo, dejando constancia escrita en el acta que se levante para tal fin” (art. 15).

Una vez cumplidos los requisitos para la convocatoria de la Asamblea Constituyente Comunitaria (nombramiento de la comisión promotora y de la comisión electoral y ejecutadas las actuaciones que corresponden a éstas), en la cual se aprueban los estatutos del consejo comunal y se eligen los órganos ejecutivo, financiero y de control, se procede al registro del consejo comunal, a cuyo efecto se dispone en la ley lo siguiente:

Artículo 20. Los consejos comunales serán registrados ante la Comisión Local Presidencial del Poder Popular, para lo cual harán entrega de los estatutos y acta constitutiva aprobados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas. Copia del registro será consignada ante el Consejo Local de Planificación Pública correspondiente, a los efectos de lograr la articulación con el Sistema Nacional de Planificación Pública.

El registro de los Consejos Comunales, ante la Comisión Presidencial del Poder Popular respectiva, les reviste de personalidad jurídica para todos los efectos relacionados con esta Ley.

De acuerdo a esta norma, si en el equipo promotor provisional del consejo no hay un representante de la Comisión Presidencial del Poder Popular, el consejo no es registrado, y por lo tanto carece de personalidad jurídica y de existencia a todos los efectos legales y financieros. En definitiva, queda a criterio de la Comisión decidir cuáles consejos se registran y cuáles no.

Ahora bien, la Comisión Presidencial del Poder Popular está formada por personas que son de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, de modo que las funciones que se asignan a este órgano no pueden ser ejercidas sin la anuencia del máximo mandatario. Pero además, dicha Comisión designa una Comisión Regional Presidencial del Poder Popular por cada estado y una Comisión Local Presidencial del Poder Popular por cada Municipio, en ambos casos “previa aprobación del Presidente de la República” (arts. 31 y 32). De esta forma, la creación, el registro, la evaluación del funcionamiento, la aprobación de los proyectos y la concesión del financiamiento de los consejos comunales dependen del Presidente de la República.

En todo caso, lo cierto es que la creación y regulación de los consejos comunales modifica sustancialmente la distribución del Poder Público en el ámbito territorial, porque se crea una red de organizaciones comunitarias desvinculada de las parroquias, de los Municipios y de los Estados –los cuales carecen de facultad para regularlas-, y que dependen directamente del Presidente de la República. Pero además, por las modificaciones de la Ley del FIDES y de la LAEE se restan recursos que antes correspondían a los Estados y a los Municipios para engrosar los fondos que se transfieren a los consejos comunales. Todo esto se ha traducido en que los Municipios han perdido significación política, administrativa y financiera, y las parroquias y los consejos locales de planificación pública han pasado a ser inexistentes.

Por otra parte, debemos señalar que la naturaleza jurídica de los consejos comunales no es clara. De un lado, se presentan como organizaciones de la sociedad civil en el ámbito comunitario, para realizar

y promover la realización de actividades de interés general. Del otro, son administradores de dineros públicos, por lo que las personas a las que corresponda esta función pasan a ser empleados públicos, con las correspondientes consecuencias: están obligados a llevar registros de la administración de los fondos con sus soportes correspondientes, deben presentar declaración jurada de patrimonio ante la Comisión Presidencial del Poder Popular, e incurrir en responsabilidad civil, penal o administrativa por los actos, hechos u omisiones contrarios a las disposiciones legales que regulen la materia (art.27 de la Ley de los Consejos Comunales). Pero además, los consejos comunales “permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas” (art. 2) y pueden recibir transferencias de servicios públicos, pues se autoriza a las Asambleas de Ciudadanos a “promover la solicitud de transferencias de servicios (art. 21,7).” Asimismo, se incluye entre los recursos de los consejos comunales “Los que provengan de la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado” (art. 25,3). Por ello, si se considera que los consejos comunales no son entes públicos sino organismos de la sociedad civil, es decir, que tienen carácter no gubernamental, estaríamos en presencia de una privatización de servicios públicos y no de una descentralización ni de una desconcentración.

Por último, es oportuno indicar que son diversas las advertencias que se ha formulado sobre los peligros que representa esta nueva figura en cuanto a la administración de los dineros públicos. Un diario de Caracas reseña el 8-5-2006 la constitución de un nuevo movimiento político, “Paso a la Nueva Democracia”, conformado por activistas sociales que buscan marcar distancias de las propuestas del Presidente Chávez y de las iniciativas de lo que denominan “el liderazgo tradicional opositor”, y cuyos dirigentes consideran que “Los consejos comunales pueden ser para las comunidades lo que el Plan Bolívar 2000 significó para amplios sectores de la FAN: una fábrica de corrupción, una pelea por las migajas del festín petrolero”. [52]

Las características del nuevo centralismo

En el proceso de descentralización que se cumplió en la última década del siglo XX se partió del supuesto de que existían tres niveles del Poder Público (nacional, estatal y municipal) y que era necesario transferir competencias y recursos del nivel nacional hacia los Estados y Municipios, y de los Estados hacia los Municipios, para lograr una prestación más eficiente de los servicios públicos y para redistribuir el poder político en la sociedad, que se había concentrado excesivamente en el ámbito nacional, con lo cual se fortalecería la democracia.

En la Constitución que nos rige, al igual que en la anterior, se prevén tres centros de prestación de servicios públicos, los que corresponden a los niveles nacional, estatal y municipal del Poder Público, y asimismo se contemplan unos mecanismos de participación de las comunidades en la planificación que deben realizarse en esos niveles, a cargo del Consejo Federal de Gobierno, los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación y los Consejos Locales de Planificación Pública, respectivamente. Pero de un tiempo a esta parte ha quedado claro que, al menos en el ámbito regional y local, las competencias de los órganos correspondientes se han desdibujado y han surgido nuevos actores, como los consejos comunales, que tienen a su cargo la administración de importantes y cada vez más cuantiosas sumas de dineros públicos, lo cual hace impreciso el lindero entre sociedad y Estado y entre descentralización y privatización.

De las nuevas tendencias se desprende el propósito de restar significación (y recursos) a los niveles formales del Poder Público (al menos en los ámbitos regional y local), en los cuales ejercen sus atribuciones funcionarios electos conforme al ordenamiento constitucional, y que tienen sus atribuciones otorgadas en éste. En su lugar, se hace cada vez más evidente la disposición de fortalecer unas organizaciones que, a diferencia de lo que ocurre en Cuba, no tienen base constitucional como niveles de Poder Público, y cuya creación se hace con fundamento en que serían manifestaciones de la democracia participativa.

Cabe entonces interrogarse sobre cuál es la concepción que existe en el gobierno venezolano sobre la proclamada descentralización a que se refiere la Ley Fundamental, y si esta noción ha sido sustituida por la de la participación.

A. Una descentralización que no lo es

En la terminología mundialmente aceptada la descentralización implica un proceso de redistribución de competencias y de recursos dentro del Poder Público, así: se transfieren competencias y recursos de una persona jurídica central a otra periférica, siempre que las competencias recibidas se gestionen sin someterse a la jerarquía del ente que trasfiere. Si la cesión de competencias se hace dentro de la misma persona jurídica, es decir, que se mantiene una relación jerárquica, o si al final resulta que las competencias se gestionan bajo un vínculo de dependencia, la figura que se utiliza es la desconcentración, no la descentralización. En ambos casos, sin embargo, se trata de la redistribución de competencias y facultades en el interior de la Administración Pública, sea por razones técnicas, vinculadas con la eficiencia, políticas, por la búsqueda de la redistribución del poder político, o de ambas. A despecho del manejo técnico jurídico de los conceptos de descentralización y desconcentración, durante la campaña electoral de 1998 y en los años siguientes, el comandante (r) Hugo Chávez ha expresado que su propósito es el de lograr una “descentralización desconcentrada”, [53] términos antitéticos que no fueron reflejados en la Constitución, pero que en definitiva lo que buscan es mantener una relación jerárquica sobre todas las actividades que se realizan en el sector público, a cualquier nivel, contrariamente a lo previsto en nuestra Ley Fundamental.

Pero además, separándose de las declaraciones constitucionales sobre el federalismo y la descentralización, el Presidente Chávez ha expresado su concepción a este respecto en la alocución que dirigió el 13 de noviembre de 2004 a los responsables de alto nivel de su partido, sobre “las líneas estratégicas de actuación para los próximos años”, en los siguientes términos:

...hay gente nuestra que hoy sigue defendiendo de manera acrítica la descentralización, tal cual la planteó Carlos Andrés Pérez, que no es sino la desmembración de la unidad territorial, de la unidad nacional... tratando de conocer de dónde venían las decisiones, nos dimos cuenta que el llamado proceso de descentralización — tal como lo diseñaron y lo pusieron en marcha aquí en la IV República— fue

parte de la estrategia de debilitamiento del estado nacional (aplausos)... El proceso revolucionario tiene que ir en sentido contrario, tiene que repotenciar la unidad nacional. A mí nunca me ha gustado ni siquiera la palabra descentralización, ¿saben por qué?, porque me suena a descabezamiento, descabezar, quitar la cabeza, descentrar, quitar el centro, y todo requiere un centro. Nosotros deberíamos hablar más bien de un proceso distinto y no sólo hablar, reenfocarlo... Así como estamos hablando a nivel mundial de multipolarización, me gusta más mirando hacia adentro el término multicentrar. En vez de descentrar o descerebrar, vamos a centrar, a multicentrar. El país puede tener varios centros, centros que se conviertan en centros de dinamización el poder económico, el poder político, el poder militar, el poder moral, el poder social.

El tema de la descentralización se ha tocado de manera muy vaga, muy superficial y a veces como consigna, sin entrar en un análisis de lo que eso significa en el fondo. En aquellos años, cuando recorriamos el país, en alguna ocasión incluso llegué a plantear la posibilidad de reducir la cantidad de estados que tiene la República. Por ejemplo, Apure y Barinas fueron un solo estado, el estado Zamora. Pero aquí la tendencia es a continuar creando estados... la centralización y la descentralización, o sea el descabezamiento, estrategia imperialista que nos venden y que se las compramos baratísimo. Eso lleva a azuzar los regionalismos. Además de dividirnos a nivel continental nos quieren dividir a nivel interno, y cada vez en más pedacitos. [54]

B. Una participación que no lo es

El objetivo de la participación es el más reiterado en la Constitución de 1999, incluso más que la descentralización. En efecto, en la Ley Fundamental se hace referencia al principio de la participación en el Preámbulo y en los artículos 5, 6, 55, 62, 67, 70, 72, 79, 80, 81, 84, 86, 102, 119, 125, 127, 128, 141, 168, 141, 168, 171, 173, 178, 184, 187, 255, 294 y 299. [38]

Las diferencias conceptuales entre la descentralización y la participación son claras: si bien la descentralización se refiere a la redistribu-

ción de competencias y recursos en el interior del Estado, la participación implica la existencia de dos sujetos: de un lado, el Estado o la Administración Pública, del otro, el ciudadano. Este último toma parte, es decir, participa, en las decisiones políticas o administrativas que corresponden al primero, pero ambos sujetos no se confunden, mantienen su individualidad. Por participar, los sujetos que lo hacen no adquieren la condición de funcionarios públicos. Un buen ejemplo de esta figura es la del “presupuesto participativo”, contemplada en el artículo 268 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, la cual no convierte a los ciudadanos en administradores presupuestarios.

En materia de participación el principio general está contenido en el artículo 62 de la Ley Fundamental, así:

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

En el Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Planificación se introducen normas sobre la participación social en la planificación en la siguiente forma:

Artículo 58. Se entiende por participación social, el derecho que tienen los sectores sociales de estar debidamente informados, de elaborar propuestas, de identificar prioridades y de recomendar formas de participación que incidan en la construcción, viabilidad y perfectibilidad de la planificación.

Artículo 59. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución y en la ley respectiva, los órganos y entes de la Administración Pública promoverán la participación ciudadana en la planificación.

A tales fines, las personas podrán, directamente o a través de las comunidades organizadas o las organizaciones públicas no estatales

legalmente constituidas, presentar propuestas y formular opiniones sobre la planificación de los órganos y entes de la Administración Pública.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública (art. 135) se regula la obligación de los entes públicos de promover mecanismos de participación en la gestión administrativa, así:

Sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en leyes especiales, los órganos y entes de la Administración Pública promoverán la participación ciudadana en la gestión pública.

A tales fines, las personas podrán, directamente o a través de las comunidades organizadas o las organizaciones públicas no estatales legalmente constituidas, presentar propuestas y formular opiniones sobre la gestión de los órganos y entes de la Administración Pública. A los efectos de su participación en la consulta sobre políticas y normas para la regulación del sector respectivo, cada órgano o ente público llevará un registro de las comunidades organizadas y las organizaciones públicas no estatales cuyo objeto se refiera al sector y que soliciten libremente su inscripción.

Ahora bien, el gobierno denomina participación a una política de asistencia social, en la cual los beneficiarios son sujetos pasivos de la acción del Estado, al mismo tiempo que se dejan sin crear o inactivos los mecanismos de participación en los planes previstos en la Constitución: el Consejo Federal de Gobierno, en el ámbito nacional, los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, en el nivel estatal, y los Consejos Locales de Planificación Pública, en jurisdicción de los Municipios. Tal vez la confusión radica en que se están instrumentando unos mecanismos para que determinadas categoría de personas “participen en los ingresos públicos”, pero ello no implica ni participación en las políticas del gobierno ni en la gestión de los servicios públicos. En su lugar, las políticas actuales conducen al establecimiento de una relación directa entre unos grupos de base organizados con la persona del jefe del Estado, que es quien dispone la creación de las nuevas figu-

ras, ordena la discusión de los proyectos de ley correspondientes y asigna los recursos, todo ello dentro de un clima de partidización, que no se había conocido en la historia contemporánea del país. Por lo tanto, las figuras que examinamos no promueven la descentralización, porque el Presidente de la República, en su condición de jefe máximo del partido MVR, mantiene una superioridad jerárquica con relación a las organizaciones de base a que nos referimos, y tampoco es un mecanismo de participación, como pueden serlo los consejos comunales de gobierno que se han establecido en algunas regiones de Colombia, sobre todo en Antioquia, [38] porque entre nosotros la finalidad financiera (y la política partidista) prevalece sobre todas las demás.

Como puede verse, se han creado unas estructuras semipúblicas y semipartidistas, paralelas a los niveles regional y municipal del poder público, vinculadas directa y personalmente con la jefatura del Estado y dotadas de ingentes recursos, que, bajo el pretexto de la participación, se superponen a las instituciones regionales y locales previstas en la Constitución, creándose de esta manera un nuevo centralismo, sin precedentes en nuestra historia, y sin equivalencia en otros países, como no sea, en algunos aspectos, al centralismo de los Estados comunistas, y principalmente al de Cuba.

Conclusiones

Las consideraciones anteriores nos muestran, en primer lugar, que en Venezuela la tendencia hacia el centralismo es la regla, mientras que la política de descentralización es la excepción. En tal sentido, el proceso que se cumplió en la última década del siglo XX se hizo contra la corriente, y no tuvo continuidad en lo que va del siglo XXI, a pesar de las declaraciones constitucionales sobre el Estado federal descentralizado y sobre la descentralización.

En segundo lugar, que tomando como fundamento la Constitución de 1999, no siempre de manera fiel, y al amparo de los altos precios de los hidrocarburos en el mercado mundial, se ha venido configurando progresivamente un nuevo centralismo, cuyos rasgos principales son los siguientes:

- A. El Presidente de la República es el árbitro de las decisiones del sector público en todos sus ámbitos y niveles, sobre todo de las que impliquen políticas de transferencia de recursos hacia las comunidades. Esta relación directa Presidente-Pueblo hace que se desdibujen los niveles regionales y locales previstos en la Constitución como centros de prestación de servicios públicos.
- B. Al parecer se aspira a que los servicios sean asumidos por las propias comunidades, pero los mecanismos para hacerlo no son claros, ni en lo jurídico, ni en lo económico ni en lo administrativo. Lo único evidente es que determinadas organizaciones comunitarias van a recibir grandes sumas de dinero, pero más con fines de asistencia social o de clientelismo político que como financiamiento para la prestación de servicios públicos.
- C. Las instituciones del nuevo centralismo (Plan Bolívar, Misiones, fondos, Unidades de Batalla Electoral, Unidades de Batalla Endógena), son consideradas “factores bolivarianos”, lo cual las tiñe de partidismo, con el agravante de que muchas veces las funciones mixtas se ponen bajo la responsabilidad de militares activos. La neutralidad e imparcialidad ante la controversia partidista que se exigía a las autoridades de la República Civil han sido suplantadas por la reunión de investiduras estatales y partidistas en una misma persona, comenzando por el Presidente de la República, quien es jefe del Estado y Presidente del partido Movimiento V República, como ocurre en los Estados totalitarios.
- D. Con relación a los consejos comunales, existe una gran expectativa en cuanto a la naturaleza de sus actividades, y surge la interrogante de si tendrán carácter permanente, incluso cuando los precios del petróleo puedan disminuir, o si se trata de mecanismos transitorios que se promueven con vistas a la proximidad de la campaña electoral presidencial.
- E. No existe un modelo normativo de la configuración que se aspira para el sector público, sino que se agregan iniciativas presidenciales, que deben ser ejecutadas por los poderes públicos sin plan previo. No existe tampoco una fórmula alternativa para la prestación ni para el financiamiento de los servicios públicos que pudiera ser puesta en ejecución cuando cambie la coyuntura de altos precios petroleros.

- F. La organización actual de la Administración Pública dista mucho de la prevista en la Carta Fundamental y las leyes: una parte significativa de los servicios públicos se presta a través de organizaciones ad-hoc (Misiones), o se financian desde fondos (FONDESPA, FONDEN, Fondo Social de PDVSA y otros), todos ellos sometidos a la jerarquía del Poder Nacional, y más específicamente del Presidente de la República, sin tomar en consideración que muchas veces tales servicios se refieran a competencias que corresponden al ámbito regional o local. Asimismo, las instituciones del nuevo centralismo no son transparentes en cuanto a las líneas de mando, ni a las estructuras organizativas, ni a las fuentes de financiamiento, ni a los procedimientos de gasto.
- G. El régimen financiero del nuevo centralismo implica una distancia creciente entre lo dispuesto en la Constitución y en las leyes y los mecanismos utilizados por el gobierno. Las fórmulas en vigor para transferir recursos a FONDESPA, FONDEN y el Fondo Social de PDVSA no solo incrementan artificialmente los recursos que maneja el Ejecutivo Nacional y crean reales factores inflacionarios, sino que constituyen infracciones a principios constitucionales relacionados con la legalidad del gasto público, con las normas que rigen la unidad del Tesoro, con el deber de contribuir a los gastos públicos, con la reserva al parlamento de la afectación de gastos por vía presupuestaria o de créditos adicionales y con la exigencia de honestidad en el manejo de los fondos y de los bienes públicos.
- H. La figura de los consejos comunales implica la creación de un nuevo nivel del poder público, carente de sustentación en la Ley Fundamental. Estos consejos están previstos para funcionar en el ámbito comunitario, pero desvinculados de los poderes locales, pues dependen directamente de la Jefatura del Estado. Además, se restan recursos de los Estados y Municipios para ser transferidos directamente a estos nuevos organismos, cuyas funciones son teóricamente muy amplias, pero que en definitiva pueden convertirse en mecanismos para distribuir dineros públicos a sectores politizados de la sociedad, con gran impacto en la campaña electoral presidencial y con gran peligro de incubar una corrupción generalizada en el país.

- I. Bajo el nuevo centralismo, los mecanismos de control y de evaluación de resultados permanecen ausentes. Una institución de tanta significación constitucional como la Asamblea Nacional en ningún momento ha reclamado por la sustracción de ingresos del Tesoro para la constitución de fondos extrapresupuestarios, por la afectación de recursos para gastos por decisión del Ejecutivo y por la asunción por el Ejecutivo de competencias financieras que le son propias; la Contraloría General de la República no ha abierto una averiguación por las infracciones al ordenamiento hacendario, y los Estados y Municipios permiten que se les reduzcan los aportes por concepto de Situado sin reacción alguna. En esas condiciones, se multiplican las advertencias sobre la creación de nuevos ámbitos para la corrupción administrativa.
- J. El panorama examinado hace que la declaración constitucional sobre el Estado federal descentralizado luzca como una ficción. Si bien en épocas anteriores de nuestra historia se habían vivido etapas de centralismo galopante, nunca como hasta ahora la concentración del poder en el máximo titular del Ejecutivo Nacional había coexistido con la vigencia de normas que simultáneamente proclaman la descentralización como política nacional para profundizar la democracia y para hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos.

Nota: las referencias a las páginas web han sido tomadas de Internet entre principios de marzo y fines de mayo de 2006.

Notas

- [1] Decreto N° 1.535, G.O. N° 37.076, del 13/11/2000.
- [2] Decreto-Ley N° 1946, del 18/9/2001, G.O. N° 37.293 del 9/9/2001.
- [3] G.O. del 11/12/2002
- [4] Secretaría de la Presidencia: Coordinación Administrativa, Colección Seminarios, N° 6, México, 1975.
- [5] Enrique Linde Paniagua: La Coordinación de las Administraciones Públicas en la Constitución Española de 1978, Servicio de publicaciones del Ministerio de Justicia, Colección de Temas Constitucionales, Madrid, 1981.

- [6] <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=510>
- [7] <http://www.consejoslocales.org/modules.php?name=Forums&file=viewtopic&t=97&sid=5addd0789d2361649fa38cbd722eb3a8>
- [8] Véase: <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=639>
- [9] Ver: www.tsj.gov.ve, sentencia N° 2003-714 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo
- [10] MailScanner has detected a possible fraud attempt from «72.14.203.104» claiming to be MailScanner warning: numerical links are often malicious: <http://72.14.203.104/search?q=cache:7lp5B8J5dBIJ:www.mpd.gov.ve/proggob/200dias/200dias.htm+Plan+Bol%C3%ADvar&hl=es&gl=ve&ct=clnk&cd=1>
- [11] <http://www.el-nacional.com/especiales/mediamaquina/5creaciones.asp>
- [12] http://www.gobiernoenlinea.ve/misc-view/ver_cartelera.pag
- [13] <http://www.mem.gob.ve/misiones/index.php>
- [14] <http://www.venezolano.web.ve/archives/526-Unos-35-mil-cubanos-viajaran-a-Venezuela-para-trabajar.html>
- [15] Véase la página web del Ministerio de Energía y Petróleo.
- [16] <http://www.misionvenezuela.gov.ve/01BarrioAdentro/01MisionCifras.htm>
- [16] http://www.alopresidente.gob.ve/docs/Misiones/248Mision_Milagro.pdf
- [18] <http://www.barrioadentro.gov.ve/>
- [19] <http://www.mem.gob.ve/misiones/index.php>
- [20] Véase: <http://www.mpd.gov.ve/pdeysn/pdesn.pdf>
- [21] http://www.emancipacion.org/descargas/El_nuevo_mapa_estrategico.pdf
- [22] www.poderpopulargn.mil.ve/view/documentoShow.php?id=16 - 12k - MailScanner has detected a possible fraud attempt from «72.14.203.104» claiming to be MailScanner has detected a possible fraud attempt from «72.14.203.104» claiming to be En caché
- [23] Martha Harnecker: Intervenciones del Presidente de la República el día 12 de noviembre de 2004 en la reunión sostenida con gobernadores y alcaldes en el Teatro de la Academia Militar, Caracas, 2004.
- [24] http://www.circulosbolivarianos.org/processo/coordination_national/chavez/6junio04.html
- [25] http://www.soberania.org/Articulos/articulo_783.htm
- [26] http://www.aporrea.org/imprimir_noticia.php?docid=76488

- [27] Véase mi libro: *Lecciones sobre Presupuesto Público*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, pp. 57 y ss.
- [28] Carlos Mascareño, loc. cit., p. 156.
- [29] Véase : <http://www.el-nacional.com/mvr/>
- [30] <http://www.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/masanta/masanta4.html>
- [31] <http://www.poderpopulargn.mil.ve/view/nosotros.php>
- [32] Véase: <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=735>
- [33] <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=755>
- [34] http://www.temas.info.ve/modules.php?name=News_v2&file=article&sid=3626
- [35] Véase:: http://72.14.203.104/search?q=cache:HAGIqlwQBQ4J:mediosindependientes.org/display.php3%3Farticle_id%3D109927+microbanco&hl=es&gl=ve&ct=clnk&cd=2 (México); http://72.14.203.104/search?q=cache:OV4SZrilq0J:www.larepublicadigital.com.ar/article.php3%3Fid_article%3D387+microbanco&hl=es&gl=ve&ct=clnk&cd=1 (Argentina) ; <http://www.presidencia.gov.co/cne/2003/enero/15/05152003.htm> (Colombia)
- [36] Dinero para los Consejos Comunales «Son Malos Consejos» (II) (Fuente: <http://aporrea.org>). Véase <http://www.laescueladeciudadanos.org.ve/detalle.asp?id=503&plantilla=1>
- [37] Véase: Jesús P. García Brigos “Cinco tesis sobre los consejos populares”, artículo publicado en el número 31 de la Revista Cubana de Ciencias Sociales, año 2000, consultado en: http://72.14.203.104/search?q=cache:ri8JvnMIGnMJ:www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/brigos4_280201.htm+Cuba+Consejos+populares&hl=es&gl=ve&ct=clnk&cd=4
- [38] Véase: Haiman El Troudi, Martha Harnecker y Luis Bonilla: *Herramientas para la Participación*, publicación del Despacho del Presidente y otros, Caracas, 2005, pp. 137 y ss.
- [38]: <http://64.233.179.104/search?q=cache:CilbOPvsXqsJ:www.presidencia.gov.co/cons/+Consejos+comunales&hl=es&gl=ve&ct=clnk&cd=2>.

Bibliografía

- [1] Fundación Polar: *Diccionario de Historia de Venezuela*, Caracas, 1997, Tomo 1, p. 1013.
- [2] Carlos Mascareño: “Descentralización, recentralización y sociedad civil”, en: *Venezuela Visión Plural*, Cendes, 2005, Tomo I, p. 149.

- [3] Francisco González Cruz: "Balance y perspectivas de la descentralización en Venezuela" en la Descentralización en Venezuela, CEDIEG, Rectorado de la Universidad del Zulia, Maracaibo, 1997, pp. 248 y 249.
- [4] Angel G. Hernández (coord.): La Descentralización. Diálogo para el desarrollo, Banco Mundial, PNUD, BID, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1998, p. 172.
- [5] Véase: Allan R. Brewer-Carías: "El 'Estado Federal Descentralizado' y la centralización de la federación en Venezuela. Situación y perspectivas de una contradicción constitucional", en la Revista Provincia N° 11, CIEPROL, Mérida, enero-junio 2004, pp. 98-136.
- [6] Ver: www.tsj.gov.ve, sentencia N° 2003-552 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo
- [7] Idem, véase también <http://www.barrioadentro.gov.ve/>
- [8] <http://www.mem.gob.ve/misiones/index.php>. Véase también: <http://www.misionrobinson.gov.ve>
- [9] <http://www.mem.gob.ve/misiones/index.php>. Véase también: <http://www.misionsucre.gov.ve>
- [10] <http://www.mem.gob.ve/misiones/index.php>.
- [11] <http://www.mem.gob.ve/misiones/index.php>. Véase también: <http://www.misionguaicaipuro.gov.ve>
- [12] http://www.misionflorentino.org.ve/index.php?tpl=design/read2.tpl.html&newsid_obj_id=62. Véase también: <http://www.misionvenezuela.gov.ve/12Miranda/12Ejercitodepueblo.htm>
- [13] <http://www.mem.gob.ve/misiones/index.php>. Véase también: <http://www.misionribas.gov.ve>
- [14] <http://www.mem.gob.ve/misiones/index.php>. Véase también: <http://www.mercal.gov.ve>
- [15] <http://www.mem.gob.ve/misiones/index.php>.
- [16] <http://www.mem.gob.ve/misiones/index.php>
- [17] <http://www.mem.gob.ve/misiones/index.php>. Véase también: <http://www.mhv.gob.ve/habitat/pag/program>
- [18] <http://www.mem.gob.ve/misiones/index.php>. Véase también <http://www.misioncultura.gob.ve>
- [19] <http://www.mem.gob.ve/misiones/index.php>
- [20] <http://www.mem.gob.ve/misiones/index.php>. Véase también: <http://www.misionciencia.gob.ve>

- [21] MailScanner has detected a possible fraud attempt from "72.14.203.104" claiming to be MailScanner warning: numerical links are often malicious: http://72.14.203.104/search?q=cache:EcJgzL5e_SQJ:www.rnv.gov.ve/noticias3Fact%3DST%26f%3D2%26t%3D31417+Decreto+4.342&hl=es&gl=ve&ct=clnk&ccd=1
- [22] Diario el Universal del 1-4-2006, p. 2-8.
- [23] <http://www.el-nacional.com/referencia/documentos/doc/SIP2005.doc>
- [24] <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/noticia.asp?numn=8975>
- [25] <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/discursos.asp?id=78>
- [26] <http://www.pdvsa.com/>
- [27] <http://www.fedecamaras.org.ve/servicio/eventos/analeco/notas1028.html>
- [28] El Universal, p. 2-1.
- [29] http://www.eluniversal.com/2006/03/04/eco_art_04201D.shtml
- [30] <http://www.bcv.org.ve/c4/Conferencias.asp?Codigo=88&Operacion=2&Sec=False>
- [31] <http://www.el-nacional.com/Articulos/DetalleArticulo.asp?Id=76897&IdSeccion=177>
- [32] El Universal del 16 -4-2006, p. 2-1, Caracas.
- [32] <http://www.mci.gob.ve/archivos/Acuerdo%20EPS.doc>
- [33] <http://www.mci.gob.ve/reportajes1.asp?id=166>
- [34] <http://www.vcrisis.com/index.php?content=esp/200511180932>
- [35] http://www.mem.gob.ve/noticias/recientes/2005-11-17_maturin.php
- [36] http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/salaprensa/readnew.tpl.html&newsid_obj_id=1545&newsid_temas=1
- [37] <http://www.vcrisis.com/index.php?content=esp/200511180932>
- [38] <http://portal.gobiernoenlinea.ve/cartelera/CirculosBolivarianos.html>
- [39] <http://www.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/maisanta/maisanta8.html>
- [40] http://www.emancipacion.org/descargas/El_nuevo_mapa_estrategico.pdf
- [41] <http://www.mci.gob.ve/boletinespanol.asp?param=71>
- [42] http://venezuela.elmilitante.org/index.asp?id=muestra&id_art=2349
- [43] MailScanner has detected a possible fraud attempt from "72.14.203.104" claiming to be MailScanner warning: numerical links are often malicious: <http://72.14.203.104/search?q=cache:0jYGU256zSwJ:portal.gobiernoenlinea.ve/cartelera/ConsejoLocalPlanificacion.html+Al%C3%B3+Presidente+creaci%C3%B3n+de+consejos+comunales&hl=es&gl=ve&ct=clnk&cd=6>

- [44] Haiman El Troudi, Martha Harnecker y Luis Bonilla: Herramientas para la Participación, publicación del Despacho del Presidente y otros, Caracas, 2005, p. 49.
- [45] http://www.vive.gob.ve/inf_art.php?id_not=999&id_s=6&id_ss=1&p=5
- [46] <http://www.el-nacional.com/Articulos/DetalleArticulo.asp?Id=76904&IdSeccion=177>
- [47] <http://www.poderpopulargn.mil.ve/view/index.php>
- [48] <http://www.consejoslocales.org/modules.php?name=Forums&file=viewtopic&t=180#539>
- [49] <http://www.sunacoop.gob.ve/link203.html>
- [50] <http://www.globovision.com/news.php?nid=22425>
- [51] <http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm>
- [52] http://buscador.eluniversal.com/2006/05/08/pol_art_08108C.shtml
- [53] Véase su Programa de Gobierno en: www.mpd.gov.ve/prog-gob/prog_gob2/e_territorial2.htm+descentralizaci%C3%B3n+desconcentrada&hl=es&gl=ve&ct=clnk&cd=1, o mejor, buscar en Google “descentralización desconcentrada”.
- [54] http://www.emancipacion.org/descargas/El_nuevo_mapa_estrategico.pdf.