

LOS PROBLEMAS DE LA FEDERACIÓN CENTRALIZADA (A propósito de la elección directa de los gobernadores)

Allan R. BREWER-CARÍAS

SUMARIO: Introducción; I. El federalismo centralizado o la precaria distribución vertical del poder público, 1. El desbalance en el sistema de distribución de competencias (poder nacional-poder de los estados), 2. Los órganos del poder público estatal; II. La crisis del sistema federal-centralizado, 1. La centralización política y el debilitamiento de la autonomía estatal. 2. La centralización administrativa, la ineficiencia de la administración nacional y el debilitamiento de la administración estatal; III. El nuevo federalismo o la necesaria modificación del sistema de distribución vertical del poder público (la descentralización política), 1. La inversión del desbalance en el sistema de distribución vertical del poder, 2. La reforma orgánica estatal; Conclusión.

INTRODUCCIÓN

Como en la mayoría de los Estados federales, el régimen federal en Venezuela ha venido sufriendo un creciente y evolutivo proceso de centralización. Así, aun bajo la forma federal, el Estado se ha centralizado, lo que en sí mismo es contradictorio.

En efecto, la Federación, como forma de Estado, ha estado presente en las instituciones políticas venezolanas desde el mismo nacimiento del Estado independiente en 1811, e invariablemente se ha consagrado en todos los textos constitucionales que se dictaron en los ciento cincuenta años posteriores, desde esa fecha (1811) hasta 1961 cuando se promulga la Constitución vigente.

Sin embargo, lo que fue una necesidad institucional para agrupar las aisladas y autónomas provincias coloniales en los inicios de nuestro proceso republicano, y quizás aun fue un esquema de descentralización política a mitades del siglo pasado, al formalizarse el Estado de los caudillos regionales que tuvimos, y en cuyo nombre se libraron las terribles e importantes guerras intestinas que sostuvimos, como las guerras federales (1858-1863), paulatinamente se fue deformando hasta configurarse la Federación centralizada de la actualidad.

A ello, sin duda, contribuyó, primero, la autocracia que consolidó el Estado nacional (1899-1936), proceso que continuaron los regímenes de transición a la democracia (1936-1958); y segundo, la propia implantación de la democracia, a partir de 1958. Ésta, sin duda, quizás no hubiera podido consolidarse en Venezuela a partir de la Revolución democrática de 1958, si no se hubiera adoptado para imponerla y consolidarla el mismo esquema de Estado centralizado con membrete federal, manejado políticamente por una partidocracia (democracia de partidos). A esos dos factores, centralismo de Estado y democracia de partidos, sin duda, se debe la implantación de la democracia.

Pero, sin embargo, transcurridos treinta años de vida democrática, ha sido la propia experiencia democrática y sus instituciones desarrolladas en estas últimas tres décadas (1958-1988), las que están exigiendo su propia profundización, clamando por la descentralización política del Estado, como base para el logro de una mayor participación y representatividad. De allí el planteamiento político que ha estado en el debate público venezolano durante los últimos años sobre la necesaria "Reforma del Estado" y que provocó, incluso, la creación en el presente periodo constitucional (1984-1989) de una "Comisión Presidencial para la Reforma del Estado", encargada de estudiar y proponer las reformas necesarias.

Entre las propuestas formuladas está, por supuesto, la de la necesaria descentralización político-administrativa del Estado, con lo cual la Comisión recogió así los planteamientos que se habían venido formulando en la opinión político-académica en los últimos tres lustros sobre la necesidad de reformular el esquema federal y establecer un nuevo federalismo. La discusión política pública del tema, sin embargo, signada a veces por el inmediatismo, ha identificado en una forma simplista la propuesta de descentralización política con la de la elección directa del órgano ejecutivo de los Estados de nuestra Federación (los gobernadores), buscando superar el esquema actual, conforme al cual los gobernadores de los Estados son de la libre designación y remoción por el presidente de la República, reflejo claro, sin duda, del esquema de Federación centralizada que existe como forma real del Estado.

Es evidente, sin embargo y por supuesto, que el problema de la crisis del federalismo del Estado venezolano, no se resuelve con la sola elección directa de los gobernadores por voto popular. Esa es, sin duda, una pieza importante que debe adoptarse en un proceso general que es el de la descentralización política a través de la rede-

finición del federalismo; pero reducir el problema a la sola elección directa de los gobernadores es confundir la parte con el todo, y no percatarse de que con esa reforma realizada en forma aislada, no se soluciona el problema de fondo y global, que es el del centralismo. En efecto, ¿qué se ganaría con elegir a los gobernadores de Estado si éstos actualmente no tienen materialmente atribuciones estatales que ejercer, ya que básicamente actúan sólo como agentes del Ejecutivo nacional? Si los Estados de nuestra Federación fueran entidades con competencias autónomas de importancia, la elección de los gobernadores sería un paso más de avance en el proceso de descentralización política. Pero elegir a los gobernadores en el esquema actual de Federación centralizada, significaría enquistar guerrilleros designados por voto popular, pero desocupados, en la estructura política del país, con grave riesgo para el funcionamiento de Estado. El problema, por tanto, no se resuelve con la sola elección de los gobernadores: el problema es otro, el del centralismo, y la elección del órgano ejecutivo estatal sólo puede verse como una medida más dentro de un esquema de descentralización política estatal, producto de un nuevo federalismo.

Es evidente, por tanto, que la elección directa de gobernadores debe ser el producto de una reformulación de nuestra Federación centralizada, que entre otros aspectos cambie el sistema de distribución de competencias entre la República o los órganos que ejercen el poder nacional (federal), y los Estados, cuyos órganos ejercen el poder estatal. En definitiva se trata de replantearse el sistema de distribución vertical del poder público, o en otras palabras, los términos en base a los cuales la Constitución regula el Estado federal (artículo 2).

I. EL FEDERALISMO CENTRALIZADO O LA PRECARIA DISTRIBUCIÓN VERTICAL DEL PODER PÚBLICO

1. *El desbalance en el sistema de distribución de competencias (poder nacional-poder de los Estados)*

Todo sistema federal o de distribución vertical del poder público (descentralización política), por supuesto, está montado sobre un sistema de distribución de competencias entre el nivel nacional (federal) y el nivel de los Estados miembros (estadal). La Federación como sistema de descentralización política será más completa mientras más competencias tengan los niveles estatales; en cambio, la

Federación será contradictoriamente más centralizada, mientras más competencias públicas se concentren en el nivel nacional (federal). Es el caso de Venezuela, donde el Poder Nacional concentra la casi totalidad de las competencias de actuación públicas.

A. Las competencias nacionales

En efecto, el proceso de centralización del Estado venezolano en los últimos cien años resulta claramente evidenciado de las normas de las respectivas constituciones que han venido asignando competencias a los órganos que ejercen el Poder Nacional. El artículo 136 de la Constitución de 1961 es un claro ejemplo de ello, y reflejo final, sin duda, de esa evolución centralista. En los 25 numerales de dicha norma se reservan al Poder Nacional una serie de competencias sustantivas, casi todas las fundamentales del Estado, y que pueden agruparse en la forma siguiente:

a. Competencias en cuanto a la legislación general.

a'. La legislación reglamentaria de los derechos y garantías que otorga la Constitución (ord. 24).

b'. La legislación civil, mercantil, penal, penitenciaria y de procedimientos (ord. 24).

c'. La legislación de expropiación por causa de utilidad pública o social (ord. 24).

d'. La legislación de propiedad intelectual, artística e industrial (ord. 24).

b. Competencias en relación a la Hacienda Pública Nacional

a'. Competencias tributarias

a". La legislación (ord. 24) y la organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, al capital y a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, las de registro y timbre fiscal y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserva al Poder Nacional, tales como las de alcohol, licores, cigarrillos, fósforos y salinas; las de minas e hidrocarburos y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y a los municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creare la Ley (ord. 8).

b". La legislación (ord. 24), la organización y el régimen de las aduanas (ord. 9).

b'. Competencias en materia de bienes del Estado

a". La legislación (ord. 24) y el régimen y administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas; la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país. Además, la Constitución prevé directamente que el Ejecutivo Nacional puede, en conformidad con la ley, vender, arrendar o dar en adjudicación gratuita los terrenos baldíos aun los que pertenecen a los Estados (ord. 10).

b". La legislación que establezca un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentran situados los bienes antes mencionados; sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados, en cuyo caso, dichas asignaciones están sujetas a las normas de coordinación previstas en el artículo 229 de la Constitución (ord. 10).

c. *Competencias en materia de política general del Estado*

a'. Política general

La defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de las leyes en todo el territorio nacional (ord. 2o.) y la legislación correspondiente (ord. 24).

b'. Política exterior

La actuación internacional de la República (ord. 12o.) y la legislación correspondiente (ord. 24).

c'. Política interior

a". El régimen y legislación concerniente a la bandera, escudo de armas, himno, fiestas, condecoraciones y honores de carácter nacional (ords. 3o. y 24).

b". La naturalización, admisión, extradición y expulsión de extranjeros (ord. 4) y la legislación correspondiente (ord. 24).

c". Los servicios de identificación y de policía nacional (ord. 5) y la legislación correspondiente (ord. 24).

d". La legislación (ord. 24) y la organización y régimen del distrito federal y de los territorios y dependencias federales (ord. 6).

e". La legislación sobre elecciones (ord. 24).

f". La legislación sobre inmigración (ord. 24).

d'. Defensa

La legislación (ord. 24), y la organización y régimen de las fuerzas armadas nacionales (ord. 11).

e'. Justicia

La administración de justicia y la creación, organización y competencia de los Tribunales, el Ministerio Público (ord. 23) y la legislación correspondiente (ord. 24).

d. *Competencias en materias económicas*

a'. El sistema monetario y la circulación de la moneda extranjera (ord. 7o.) y la legislación correspondiente (ord. 24).

b'. La legislación sobre bancos y demás instituciones de crédito (ord. 24).

c'. La legislación (ord. 24) y el régimen de pesas y medidas (ord. 12).

d'. La conservación y fomento de la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal (ord. 18) y la legislación correspondiente (ord. 24).

e'. La legislación agraria y sobre colonización (ord. 24).

f'. La legislación sobre crédito público (ord. 24).

g'. La legislación sobre loterías, hipódromos y apuestas en general (ord. 24).

h'. La legislación en materia de turismo (ord. 24).

í'. El censo y la estadística nacional (ord. 13) y la legislación correspondiente (ord. 24).

e. *Competencias en materias sociales*

a'. Las directivas y bases de la educación nacional (ord. 16) y la legislación correspondiente (ord. 24).

b'. La legislación (ord. 24) y la dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública (ord. 11).

c'. El fomento de la vivienda popular (ord. 19) y la legislación correspondiente (ord. 24).

d'. La legislación del trabajo, previsión y seguridad sociales (ord. 24).

f. Competencias en materias de desarrollo físico e infraestructura

a'. Establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo (ord. 14) y la legislación correspondiente (ord. 24).

b'. La ejecución de obras públicas de interés nacional (ord. 15) y la legislación correspondiente (ord. 24).

c'. El fomento de la vivienda popular (ord. 19) y la legislación correspondiente (ord. 24).

d'. Lo relativo al transporte terrestre, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y demás obras portuarias (ord. 20) y la legislación correspondiente (ord. 24).

e'. La apertura y conservación de las vías de comunicación nacionales; los cables aéreos de tracción y las vías férreas, aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de tranvías o cables de tracción urbanos cuya concesión y reglamentación compete a los respectivos municipios (ord. 21).

f'. El correo y las telecomunicaciones (ord. 22).

g. Competencia residual de orden material

Por último, el ordinal 25 del artículo 136 de la Constitución, asigna al Poder Nacional, "Toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza".

En esta forma, en muchos artículos del texto fundamental se reservan a la Ley nacional el establecimiento del régimen de muchos otros aspectos orgánicos del funcionamiento del Estado, quedando en todo caso abierta a la sola inteligencia del legislador nacional la identificación de las otras materias que deba corresponder a los órganos nacionales "por su índole o naturaleza", lo cual particularmente en el ámbito de las competencias concurrentes, abre un campo ilimitado a la centralización.

B. *Las competencias estatales*

a. *La enumeración de las competencias*

Frente a la amplia enumeración del artículo 136 del texto fundamental respecto de las competencias atribuidas a los órganos que ejercen el Poder Nacional, el artículo 17 precisa que corresponde a los Estados como entidades políticas autónomas e iguales, solamente las siguientes competencias:

1. La organización de sus poderes públicos, en conformidad con la Constitución.
2. La organización de sus municipios y demás entidades locales, y la división político-territorial, en conformidad con esta Constitución y las leyes nacionales.
3. La administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 229 y 235.
4. El uso del crédito público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes nacionales.
5. La organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal.
6. Las materias que le sean atribuidas de acuerdo con el artículo 137.
7. Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.

Ahora bien, si se analizan detenidamente estas normas, se observa que las mismas expresamente atribuyen a los Estados, sólo competencias formales de orden político y administrativo, y salvo por lo que respecta a la organización de la policía urbana y rural, no le asigna competencias sustantivas o materiales de ningún tipo. Al contrario, la Constitución atribuye a los municipios competencia en una serie de materias propias de la vida local (artículo 30) y como hemos visto, al Poder Nacional otras materias de orden nacional (artículo 136), y se reduce a señalar que corresponde a los Estados “todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal” (ord. 7); competencia residual, en principio, muy estrecha debido a la larga enumeración de competencias nacionales y municipales.

Por otra parte, si se analizan las constituciones de los propios Estados, se observa, en primer lugar, que salvo contadísimas excepciones (por ejemplo, la de los Estados Yaracuy y Aragua) ellas no contienen ninguna definición ni enumeración de las competencias de los mismos. La mayoría de los textos constitucionales estatales, al contrario, se limitan a asignar atribuciones a sus órganos políticos y administrativos (asamblea legislativa, gobernador, etcétera), de las cuales podrían, por deducción, identificarse algunas competencias, pero no han intentado delimitar expresamente competencias propias de los Estados, de carácter sustancial o material, en la misma orientación de los artículos 30 y 136 de la Constitución, y como aplicación y desarrollo del ordinal 7o. del artículo 17, del texto fundamental.

En segundo lugar, del análisis de las Constituciones estatales se observa que las competencias materiales que en ella se asignan a los Estados son muy exiguas. En general, y salvo algunas excepciones (Estados de Yaracuy, Aragua y Nueva Esparta), las competencias materiales que se les asignan, son sólo las que están relacionadas con la educación y la asistencia social; la apertura de vías de comunicación estatal; y las obras públicas del Estado.

Ahora bien, partiendo de la enumeración del artículo 17 de la Constitución, las competencias asignadas a los Estados pueden agruparse en la siguiente forma:

a'. La organización de los poderes públicos estatales

El artículo 17 atribuye en su ordinal 1o., como competencia de cada Estado, "la organización de sus poderes públicos, de conformidad con esta Constitución", los cuales son básicamente dos: el Legislativo y el Ejecutivo. El Poder Judicial, es exclusivamente nacional, y conforme al artículo 204, "se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que determine la Ley orgánica".

En todo caso, la organización de sus poderes públicos (Ejecutivo y Legislativo) la deben hacer los Estados, respetando los principios de las disposiciones fundamentales del propio texto constitucional, en particular en cuanto al carácter democrático, representativo, responsable y alternativo del gobierno.

Los Estados deben efectuar esta organización de sus poderes públicos mediante una legislación que debe emanar de sus propias Asambleas Legislativas. En esta materia, debe señalarse que la Cons-

titución de 1961 abandonó una terminología que era tradicional desde las guerras federales y que era el denominar como "constituciones" a estos actos de organización de los poderes públicos estatales. Así, en todas las constituciones anteriores a la actual, incluso en la de 1953, se atribuía expresamente competencia a los Estados para dictar "su propia constitución".

Sin embargo, en el texto de 1961 ello se eliminó y se establece simplemente, que los Estados tienen potestad organizativa respecto de sus poderes públicos, pero sin utilizar la expresión "constitución del Estado". Esto plantea la duda de considerar si hay o no constituciones estatales. Sin duda las hay de nombre (todos los Estados tienen sus "constituciones" dictadas por sus asambleas legislativas), pero en el fondo, no son "constituciones" sino leyes orgánicas, en el sentido de normas de organización de los órganos que ejercen los poderes públicos estatales que, dentro de la estructura de cada Estado, deben tener un rango superior a las leyes ordinarias del Estado. Por eso, podrían asimilarse a unas leyes orgánicas en el contexto de cada Estado.

En todo caso, esta primera competencia de los Estados implica la organización de sus poderes públicos "en los términos establecidos en la Constitución nacional", y ésta establece unos principios fundamentales respecto a los órganos que ejercen los poderes ejecutivo y legislativo, que se detallan en los artículos 19 y 20, destinados a regular a la Asamblea Legislativa y al gobernador, por lo que fuera de estos límites y prescripciones de la Constitución, no podrían haber limitaciones o regulaciones adicionales establecidas en leyes nacionales respecto de los órganos estatales y sus atribuciones.

b'. La organización municipal y la división político-territorial

La segunda competencia de los Estados regulada en el ordinal 2o. del artículo 17, se refiere a "La organización de sus municipios y demás entidades locales, y su división político-territorial, en conformidad con esta Constitución y las leyes nacionales".

En este caso, deben distinguirse dos competencias distintas: por una parte, la competencia de organización de otros poderes que funcionan dentro del territorio del Estado, en este caso, de los órganos del nivel municipal; y por la otra, la competencia de los Estados para establecer su propia división político-territorial, y esto de conformidad con la Constitución y las leyes nacionales.

En cuanto a la remisión a las leyes nacionales, en el caso de la organización de los municipios y demás entidades locales, ello está previsto, además, en el artículo 26 del texto fundamental que establece, que la “organización de los municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales, y por las disposiciones legales que en conformidad con aquéllas dicten los Estados”. Con esta disposición se ha establecido una graduación de normas que llevan a estimar que no sólo la organización de los municipios se rige por la Constitución y las leyes nacionales, sino también por las propias leyes que cada Estado dicte en su territorio. En todo caso, hasta ahora, esas “leyes orgánicas nacionales”, básicamente es una ley orgánica de régimen municipal; y aún no se han dictado leyes estatales que desarrollen esos principios en cada entidad.

c'. La administración de bienes e ingresos

El tercer ámbito de competencia de los Estados, establecido en el ordinal 3o. del artículo 17, se refiere a “La administración de sus bienes y la inversión del Situado Constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 229 y 235 de la Constitución”. Aquí es la propia Constitución la que establece el límite. Sin embargo, en la remisión a otras normas constitucionales, la Constitución no fue exhaustiva, porque se omitió el artículo 136, ordinal 10, que atribuye al Poder Nacional “el régimen y administración de las tierras baldías, aun y cuando sean de los Estados”. Esa es la primera de las limitaciones a la competencia del ordinal 3o. del artículo 17, concerniente a la administración de los bienes; pues en todo lo que se refiere a tierras baldías, está la competencia nacional del ordinal 10 del artículo 136 que da origen a la Ley de tierras baldías y de ejidos, que regula la administración nacional de los baldíos de los Estados.

En cuanto al artículo 229 de la Constitución, éste se refiere al Situado Constitucional y a la posibilidad de una ley nacional para coordinar la inversión del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional, agregando que “la Ley puede fijar los límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades federales y municipales”, en cuyo caso puede ser o una ley nacional o una ley del propio Estado. En todo caso, desde 1974 se ha dictado la Ley de coordinación de la inver-

sión del Situado Constitucional con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional, la cual no ha estado exenta de críticas que cuestionan su constitucionalidad, pues más que una normativa de coordinación de la inversión ha sido de imposición nacional de la inversión, a los Estados.

Pero en materia de administración de sus bienes y de inversión de sus ingresos, otra limitación que está en la misma norma del artículo 17, en cuanto a la sujeción de los Estados, se refiere a la posibilidad de que por ley nacional puedan extenderse las funciones de contraloría a las administraciones estatales, sin menoscabo de la autonomía. Aquí encontramos, de nuevo, que es la Constitución, directamente, la que remite a una ley para la limitación a la autonomía de los Estados en cuanto a las funciones de la Contraloría General de la República, lo cual se ha regulado en la Ley orgánica de la Contraloría General de la República.

En cuanto a los ingresos extraordinarios, conforme a lo previsto en el ordinal 4o. del artículo 17, corresponde a los Estados "el uso del crédito público con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes nacionales en materia de crédito público y, particularmente, a la Ley orgánica de Crédito Público".

d'. La organización de la policía

El artículo 17, sinodal 5o., establece también como competencia de los Estados "la organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal". Es importante destacar de esta norma, que la competencia básica en materia de policía general, es estatal; es decir, la organización de la policía urbana y rural, corresponde a los Estados, y son éstos en sus respectivas jurisdicciones, los que deben determinar las ramas de este servicio que se atribuyan a la competencia municipal. Este ordinal no remite a la ley o a la Constitución para el ejercicio de esa competencia, pero las remisiones están establecidas en otras dos normas: el artículo 134 que dice: "Los Estados y los municipios sólo podrán organizar sus fuerzas de policía de acuerdo con la ley", por lo cual sí hay ley nacional prevista expresamente (aún no dictada), para regular las fuerzas de policía, como organización y no como actividad administrativa, pues una cosa es la policía como actividad, y otra es la fuerza o conjunto de sujetos o funcionarios que van a ejercer aquella actividad. Además, el ordinal 5o. del artículo 136 establece que: "correspon-

de al Poder Nacional los servicios de identificación y de policía nacional”, con lo cual se establece una competencia concurrente.

e'. La competencia vacía: el producto de la descentralización nacional

Otra de las atribuciones de los estados, conforme al artículo 17, es la del ordinal 6o., que asigna a éstos

las materias que les sean atribuidas de acuerdo con el artículo 137, el cual establece que “el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los estados o a los municipios, determinadas materias de la competencia nacional a fin de promover la descentralización administrativa.

Esta es una de las normas claves del ordenamiento venezolano para la descentralización, aun cuando nunca ha sido utilizada como política de descentralización, sino que hemos hecho todo lo contrario, hemos centralizado progresivamente el país. Como ejemplo, allí está la Ley orgánica del Sistema Nacional de Salud de 1987.

b. *La dependencia financiera de los Estados*

a'. El Situado Constitucional

Entre las competencias atribuidas a los Estados, como se ha visto, está “la inversión del Situado Constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 229 y 235” de la Constitución.

“Situado Constitucional” es el nombre que tiene en la Ley de presupuesto nacional, una partida anual de gastos que no puede ser menor al 15% del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto, y que se distribuye entre los Estados, el distrito federal y los territorios federales en la forma siguiente: un 30% de dicho porcentaje, por partes iguales, y el 70% restante, en proporción a la población de cada una de las citadas entidades (artículo 229). Esta figura del Situado Constitucional se estableció al consolidarse el Estado autocrático centralizado en 1925, luego de haberse eliminado progresivamente los ingresos que tenían los Estados, particularmente durante el siglo pasado, y atribuirse al Estado nacional. Primero se había establecido una especie de dele-

gación que los Estados hacían al poder federal de ciertas materias rentísticas que conservaban, y luego, perdidas éstas, el "Situado Constitucional" se configuró como una especie de contrapartida a la centralización de los ingresos, dada a los Estados, representando la casi totalidad de los ingresos que en la actualidad tienen.

Ahora bien, la inversión del Situado Constitucional por los Estados no es libre, sino que conforme a la Constitución debe hacerse con sujeción a lo dispuesto en los artículos 229 y 235 del texto fundamental.

En cuanto al artículo 229, en dos ocasiones la norma remite a una ley orgánica nacional, mediante la cual podrá regularse y limitarse la autonomía administrativa de los Estados, conforme a la previsión constitucional. Se trata, en primer lugar, de la remisión a una ley orgánica respectiva, para determinar "la participación que corresponda a las entidades municipales en el situado"; y en segundo lugar, de la autorización constitucional para que una ley nacional pueda "dictar normas para coordinar la inversión del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional y fijar límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades federales y municipales".

Estas previsiones constitucionales, sin duda, limitan la autonomía administrativa de los Estados, lo que debería ser sólo y exclusivamente en la forma y con los alcances que establece la Constitución. Por ello, la ley nacional que prevé la Constitución no debería ir más allá del estricto marco constitucional que prevé el artículo 229 de la Constitución. Conforme a esta previsión se ha dictado la Ley orgánica de coordinación del Situado Constitucional con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional, cuya última reforma es de diciembre de 1980, y la Ley orgánica de régimen municipal de 1978, reformada en 1984.

El otro artículo constitucional al cual remite al artículo 17, ordinal 3o. del texto fundamental, es el artículo 235 de la Constitución, el cual, como se dijo, prevé otra limitación de la autonomía de los Estados, al autorizar a la ley nacional extender las funciones de la Contraloría de la República a las administraciones estatales, "sin menoscabo de la autonomía que a éstos garantiza la presente Constitución". Por tanto, y aquí expresamente señalado, sin menoscabo de la autonomía de los Estados, la Ley orgánica de la Contraloría General de la República de 1975 ha previsto la posibilidad del órgano contralor de ejercer, sobre las administraciones estatales, las funciones de inspección, fiscalización e investigación

(artículo 65); y de prescribir instrucciones para unificar las normas y procedimientos de contabilidad para la Administración Pública (artículo 67).

b'. Las normas de coordinación de la inversión del Situado con planes nacionales

Ahora bien, en cuanto a la posibilidad de que la ley nacional establezca normas para coordinar la inversión del Situado Constitucional con planes administrativos desarrollado por el Poder Nacional, ésta no debería consistir en restringir ni en limitar el ejercicio de sus atribuciones por los órganos de los poderes públicos de los Estados. La limitación admitida por la Constitución, en sus artículos 17, ordinal 3o. y 229, en efecto, consiste en que la Asamblea Legislativa y el gobernador respectivos, no son libres de disponer con entera autonomía la inversión del Situado Constitucional, sino que deben coordinar dicha inversión con los planes nacionales conforme a la ley. Pero insistimos, la obligación de coordinar no le debería quitar poderes ni a la Asamblea Legislativa ni al gobernador, dentro de sus respectivas competencias.

Ahora bien, la Ley orgánica de coordinación del Situado establece, como tales elementos y mecanismos de coordinación de la inversión del Situado Constitucional con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional, los siguientes más importantes:

En primer lugar, precisa el monto de lo que deberá coordinarse, en el 50 por ciento de lo que corresponda a cada Estado (artículo 2).

En segundo lugar, establece los programas que preferentemente deberán ser objeto de coordinación entre el Poder Nacional y los Estados: programas de desarrollo agropecuario; de desarrollo educativo; de salud y asistencia social; de reordenación de áreas urbanas marginales; de promoción y asistencia a la pequeña y mediana industria; para construcción de vías de comunicación; para el mantenimiento de reposición de edificaciones e instalaciones públicas y de protección de recursos naturales (artículo 2).

En tercer lugar, establece que la selección y aprobación de los programas corresponderá a una comisión integrada por los ministros, el jefe de Cordiplan, de la Ocepre, el gobernador o gobernadores respectivos y un representante de los organismos regionales de desarrollo (artículo 3).

En cuarto lugar, prevé que una vez aprobados los diferentes programas se celebren convenios entre el Ejecutivo Nacional y el gobernador de estado correspondiente (artículo 4).

En quinto lugar, prescribe que los gobernadores presentarán a las asambleas legislativas correspondientes, los programas y convenios, con el fin de que las asignaciones sean incorporadas al presupuesto correspondiente a cada ejercicio fiscal (artículo 4); y que en las leyes de presupuesto deben registrarse esas asignaciones en forma de partidas con dos subdivisiones (artículo 5).

En sexto lugar, se establece que a los efectos de la ejecución de los programas coordinados, el 50 por ciento de los ingresos que correspondan a cada Estado por concepto de Situado Constitucional, debe depositarse en el Banco Central en cuentas a nombre de cada entidad político-territorial (artículo 11); y que dichos fondos sólo pueden ser movilizados mediante cheques o cartas-órdenes firmadas por los gobernadores respectivos y los funcionarios nacionales que se designen (artículo 14), para cubrir los gastos destinados a financiar los programas de inversión coordinada (artículo 7).

Ahora bien, el hecho de que la Ley orgánica de coordinación haya establecido estos mecanismos de coordinación, no debe significar que ha cercenado las respectivas competencias de los Estados y de sus órganos constitucionales.

Coordinar, no significa imponer ni eliminar la autonomía y competencias de los órganos estatales. Por ello la obligación de coordinar la inversión del Situado Constitucional, no le puede quitar la competencia a la Asamblea Legislativa para ejercer sus potestades de legislar sobre las materias de competencia estatal, en particular, para aprobar la Ley de presupuesto del Estado; y de controlar la administración del Estado, sea con carácter previo o posterior; y asimismo, tampoco le puede restar competencia al gobernador para administrar e invertir ese situado, conforme a lo previsto en la Ley de presupuesto del Estado.

Sin duda, la actuación de los gobernadores en la comisión que tiene a su cargo la selección y aprobación de los programas coordinados (artículo 3 de la Ley orgánica) es un acto de la administración pública estatal, así como también lo son los convenios que suscriba el gobernador con la República (artículo 4). Por tanto, deberían ser actos esencialmente examinables y controlables por las asambleas, y no solamente cuando éstas discuten el proyecto de Ley de presupuesto de los Estados que deben contener las par-

tidas para pagar las actividades referidas en aquellos convenios (artículo 4).

c'. La participación de los municipios en el Situado Constitucional

En cuanto a la participación de las entidades municipales en el Situado Constitucional, la Ley orgánica de coordinación de la inversión del Situado Constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional estableció dos limitaciones a la autonomía de los Estados en la inversión de su Situado Constitucional: en primer lugar, la obligación de los Estados, a partir de la vigencia de dicha ley orgánica, de prever el "Situado Municipal" en las leyes de presupuestos adoptada por las asambleas legislativas; y en segundo lugar, la determinación, por la ley nacional, del porcentaje del situado de cada Estado, que debe destinarse al Situado Municipal no menor del 10% ni mayor del 15% de la porción del Situado Constitucional no sujeta a coordinación (50%).

Hasta aquí la Ley orgánica de coordinación se ajusta a la autorización constitucional de limitar la libre inversión del situado por los Estados. Sin embargo, fue más allá la ley al prever una regulación y limitación no autorizada por la Constitución, en el sentido de establecer, como obligación, de que el 50 por ciento del Situado Municipal se coordine con los ejecutivos regionales en la forma general que prevé la ley para la coordinación de los situados de los Estados (artículo 19), lo cual evidentemente es lesivo de la autonomía municipal y de la autonomía estatal. En efecto, es lesivo a la autonomía municipal, pues se establece mediante una ley nacional, una limitación a la libre "inversión de sus ingresos" prevista respecto de los municipios en el artículo 29, ordinal 3º de la Constitución, no autorizada en la Constitución; y es lesivo a la autonomía de los Estados pues, como se ha visto, la Constitución no autoriza al Poder Nacional a imponer a los Estados la obligación de coordinar la inversión de sus ingresos con los municipios, sino con los planes nacionales. La última parte del artículo 19 de la Ley orgánica de coordinación, es evidentemente inconstitucional.

c. *La limitada competencia tributaria estatal*

Pero dentro de las competencias propias de los Estados, tienen una particular importancia las competencias tributarias.

La ausencia de asignación constitucional expresa de potestad tributaria originaria a los Estados, en contraste con la asignación de potestad tributaria al Poder Nacional (136, ord. 8) y a los municipios (artículo 31), ha conducido a los Estados, en la práctica, a no tener recursos tributarios propios.

En efecto, si se analizan las constituciones estatales se evidencia que en materia tributaria, las mismas se limitan a repetir el carácter residual de la competencia estatal aplicado a la materia tributaria, pero sin identificar con precisión el ámbito de la potestad tributaria de los Estados. Por ejemplo, la Constitución del Estado Aragua, antes de 1980, establecía como competencia de la Asamblea Legislativa la de

establecer impuestos de carácter general en cuanto no colidan con la Constitución nacional y siempre sobre la base de justicia e igualdad tributaria, con el fin de lograr una repartición de impuestos y contribuciones progresivas, proporcional a la capacidad económica del contribuyente, la elevación del nivel de vida y del poder adquisitivo de los consumidores y la protección e incremento de la economía nacional (artículo 47, ord. 23).

Sin embargo, a pesar de la amplitud de esta fórmula, el único impuesto establecido en algún Estado era el que pecha las loterías y rifas (Aragua), repitiéndose esa situación en casi todos los Estados de la República.

Por tanto, los Estados, materialmente no tienen ingresos tributarios, y la casi totalidad de sus ingresos (más del 90%) provienen del Situado Constitucional. Es más, en general en Venezuela, cuando se habla de la potestad tributaria originaria se la sitúa sólo a nivel municipal y a nivel nacional, conforme a normas expresas de la Constitución. En cuanto al nivel nacional, el artículo 136, ordinal 8o. determina una competencia tributaria como de la competencia del Poder Nacional, para determinar tributos; y además, el artículo 31 establece, para los municipios, competencias tributarias originarias en diversos rubros: patente sobre industria y comercio; impuesto sobre inmuebles urbanos; impuestos sobre espectáculos públicos. En contraste, la Constitución no establece directamente, tributo alguno a nivel estatal; es decir, no hay una asignación expresa de competencias tributarias a nivel de los Estados.

En realidad, lo que la Constitución establece es una limitación a esta potestad tributaria (artículo 18) en la siguiente forma: en cuanto a los impuestos al consumo, los Estados sólo podrían gravar

el consumo de bienes producidos en su territorio o después que entren en circulación dentro de su territorio; en caso de gravar el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, no podrían gravarlos en forma diferente a los producidos en él; y en cuanto a los impuestos a la producción, no podrían gravar el ganado en pie ni sus productos o subproductos.

Dentro de estas limitaciones constitucionales, y sólo dentro de ellas, los Estados podrían ejercer su autonomía tributaria (lo cual no han hecho), y en todo caso, una ley nacional podría incidir sobre ella, limitarla y aun extinguirla, si el Poder Nacional decide, conforme al ordinal 8o. del artículo 136 de la Constitución, reservarse esos impuestos a la producción y al consumo de bienes.

2. *Los órganos del Poder Público Estatal*

A. *La separación orgánica de Poderes en el nivel estatal*

De acuerdo con la Constitución, en los Estados miembros de la Federación venezolana se ha previsto un principio de distribución horizontal del poder público que da origen a una separación orgánica de poderes entre el órgano legislativo estatal (las Asambleas Legislativas), que ejerce el Poder Legislativo, y el órgano ejecutivo estatal (los gobernadores), que ejerce el Poder Ejecutivo. No existe, por tanto, en el nivel estatal, órgano alguno de carácter judicial, pues en nuestro sistema constitucional, el Poder Judicial es uno y único a nivel nacional, desde 1945, cuando se produjo la "nacionalización" de la justicia.

Por tanto, las competencias estatales se ejercen por las Asambleas Legislativas y los gobernadores, en cada entidad federal, por lo que el ámbito, importancia y efectividad de estos órganos, depende de las competencias que ejercen.

B. *Las Asambleas Legislativas como órganos legislativos y deliberantes regionales*

Las Asambleas Legislativas son, sin duda, los organismos de mayor importancia a nivel de los Estados, pues son las depositarias de la voluntad popular, al ser electos sus miembros por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo a lo establecido en la Constitución (artículo 19).

La organización, funcionamiento y competencias de las Asambleas Legislativas en la actualidad, sin embargo, nos la muestra como instituciones que han reducido su acción a un actuar político-partidista nugatorio, y con poca participación en los asuntos políticos del país, dada la material inexistencia de competencias estatales, como antes se ha visto.

a. La composición de las Asambleas Legislativas

En efecto, en cuanto a su composición, los miembros de las Asambleas Legislativas son los diputados electos en virtud de lo previsto en la Constitución nacional y de la Ley orgánica del sufragio. La elección de éstos se verifica en un número que varía según la población del Estado, de once (11) diputados para una población menor de 30,000 habitantes hasta veintitrés (23) diputados, para una población mayor a un millón trescientos mil habitantes (artículo 4o. Ley orgánica del sufragio).

La elección de estos diputados a las Asambleas Legislativas se realiza mediante una postulación por listas cerradas y bloqueadas, por una circunscripción electoral que se corresponde con la total superficie del Estado y mediante la aplicación del principio de la representación proporcional de las minorías (sistema d'Hondt).

Ahora bien, la composición de las Asambleas resulta poco representativa de las comunidades territoriales, por una parte, porque la elección no se realiza por Distritos; y por otra parte, porque en ellas no tienen representación sino los partidos políticos, no teniendo participación en las deliberaciones del órgano regional, los grupos de intereses de la comunidad agrupados en sociedad intermedias.

b. Las competencias de las Asambleas Legislativas

Las constituciones de los Estados tradicionalmente han regulado una larga lista de competencias de las Asambleas Legislativas, que se pueden reducir a las dos tradicionales de estos órganos deliberantes conforme al artículo 20 de la Constitución: legislar sobre las materias de la competencia estatal y controlar la administración del Estado.

En cuanto a la primera, muy pocas leyes han dictado los Estados pues, al haberse reducido las competencias estatales, materialmente no han tenido materias sobre las cuales legislar. Si se analiza

la legislación de los Estados, ésta se reduce en efecto, generalmente, a las siguientes leyes: Ley de régimen político, reguladora del poder ejecutivo del Estado; Ley del poder municipal del Estado, con vigencia hasta 1978 cuando se dictó la Ley orgánica de régimen municipal y que debió implicar una reforma total de las legislaciones estatales; Ley de división territorial del Estado, en la cual se establecen los límites territoriales y la división político-territorial en distritos y municipios; Ley o código de policía del Estado, con regulaciones vetustas que requieren de una reforma total; Ley de la hacienda pública del Estado; Ley de contraloría; Ley de carrera administrativa que sustituyó en muchos casos a las Leyes del juramento y responsabilidad de empleados y a la Ley de pensiones y jubilaciones; Ley de escudo, sello e himno del Estado; Ley de becas; y Ley de loterías y rifas, ahora de dudosa constitucionalidad en virtud de lo atribuido al Poder Nacional (artículo 136, ord. 24).

En cuanto a las funciones de control debe señalarse que en general, han tenido una amplia regulación en las constituciones estatales, aun cuando no han incidido sobre lo fundamental. El control ha sido siempre un control político posterior, salvo en relación a algunos contratos, y las Asambleas no han participado, realmente, en la conducción de los asuntos públicos.

En este campo, sólo se prevé la posibilidad de que la Asamblea apruebe o impruebe anualmente la gestión del gobernador, en la sesión especial que al efecto se convoque (artículo 20, ord. 2o.), y en caso de improbación, ello debe acarrear la "inmediata destitución" del gobernador por el presidente de la República, en el caso de que ello sea así acordado expresamente y por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa (artículo 24). En caso de que se establezca la elección de los gobernadores, la improbación de la gestión tendría que configurar un caso de falta absoluta.

En cuanto al control administrativo, éste se ha reducido a ser un control fiscal, presupuestario e investigativo. Sin embargo, se insiste, las Asambleas Legislativas no han participado en la conducción y orientación del desarrollo económico y social de los Estados, y no han tenido participación, como órganos políticos que son, en la definición de las políticas y planes de desarrollo económico y social del Estado.

Por otra parte, y en virtud de lo establecido en la Ley orgánica de coordinación de la inversión del Situado Constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional, según

la cual, el 50 por ciento del monto de lo que corresponda a cada Estado por situado debe invertirse coordinadamente con los planes nacionales, las Asambleas Legislativas deben aprobar los convenios que a tal efecto el gobernador celebre con los órganos ejecutivos nacionales.

C. El gobierno y la administración del Estado

Tradicionalmente el gobierno y administración de los Estados ha tenido en su concepción y regulación por las constituciones estatales, una enorme carga política. Al reducirse progresivamente las competencias estatales, el gobernador se ha venido configurando como un funcionario político, cuyas atribuciones son más de gobierno. De allí, que, en todos los Estados, las leyes reguladoras del Poder Ejecutivo y de su administración se denominen leyes “de régimen político”.

a. La doble figura del gobernador del Estado: jefe del Ejecutivo del Estado y agente del Ejecutivo Nacional

De acuerdo con la Constitución, “el gobierno y la administración de cada Estado corresponde a un gobernador quien además de jefe del Estado, es agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción”.

Entre estos dos papeles, sin duda, por la minimización y reducción progresiva de las competencias estatales, la tarea del gobernador como jefe del Ejecutivo del Estado, ha ido progresivamente perdiendo importancia y quedando reducida a aspectos puramente formales y protocolares (artículo 23, ords. 2, 3 y 4 de la Constitución). En cambio, dada la creciente centralización de competencia en el nivel nacional, el papel fundamental de los gobernadores de Estados en la actualidad está en su carácter de “agente del Ejecutivo Nacional”.

b. La designación de los gobernadores por el presidente de la República

Precisamente por ese desbalance y por el papel preponderante de los gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional es que la Constitución establece como regulación actual, que los gobernado-

res son del libre nombramiento y remoción por el presidente de la República (artículo 22).

Ello, sin duda, tiene lógica con el sistema de federación centralizada: no teniendo los Estados, virtualmente, competencias propias, poco puede hacer y en efecto hace el gobernador como “jefe del Ejecutivo del Estado”; en cambio, centralizadas la mayoría de las competencias públicas en el nivel nacional, más relevancia tiene la figura del gobernador como “agente del Ejecutivo Nacional”, razón por la cual ha sido lógica su dependencia y sujeción al presidente de la República.

La elección directa de los gobernadores, por vía de elección popular, por tanto, exige la reversión del desbalance antes indicado: un gobernador que por las competencias que se asignen a los Estados, sea más jefe del Ejecutivo del Estado que mero agente del Ejecutivo Nacional, por tener los Estados competencias sustantivas propias, sin duda, debe ser electo popularmente como reflejo de un proceso de descentralización política y participación. Para ello, la Constitución (artículo 22), prevé que “la ley puede establecer la forma de elección y remoción de los gobernadores” de acuerdo con los principios de gobierno democrático, representativo, responsable y alternativo previstos en el mismo texto fundamental (artículo 3). En ese caso, el proyecto de ley respectivo, debe ser admitido a discusión por las Cámaras Legislativas, en sesión conjunta, por el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros; y una vez sancionada, la ley no está sujeta al veto del presidente de la República.

Pero al contrario, si el desbalance antes mencionado no se modifica, y continúa el sistema de federación centralizada donde los Estados no tienen materialmente competencias propias y autónomas, y el gobernador en sus funciones es un dependiente del presidente de la República, y su agente, la elección directa de los gobernadores como medida aislada no tiene sentido, salvo para provocar una crisis, pues ello podría significar un descalabro en el funcionamiento del Estado. Por ello hemos sostenido que la elección directa de los gobernadores no puede resolverse como un hecho aislado, sino que tiene que configurarse como una pieza más de una decisión política global que implique descentralizar el Poder Público.

II. LA CRISIS DEL SISTEMA FEDERAL-CENTRALIZADO

La situación anteriormente descrita del régimen jurídico y político de los Estados y su autonomía, en su carácter de instituciones básicas de la forma federal del Estado, evidencia, sin duda, la crisis del federalismo y del esquema teórico de descentralización que comporta.

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

Venezuela, como hemos dicho, y así lo declara el artículo 2o. de la Constitución es un Estado federal, sin embargo, una de las características fundamentales del mismo, desde el punto de vista institucional, es su excesiva centralización. Ello implica como hemos visto que el poder político, administrativo y jurídico está casi totalmente concentrado en el nivel nacional (instituciones políticas "federales") poder que no es compartido por los entes territoriales políticos y autónomos, los Estados de nuestra Federación, y las municipalidades.

Por tanto, Venezuela continúa siendo un Estado federal y, por tanto, en principio con instituciones descentralizadas, pero contradictoriamente es un país absolutamente centralizado, donde el federalismo es un mero ribete histórico, pues los Estados de la Federación, con su división político territorial y sus autoridades electas y designadas, sólo han quedado como legado de nuestra historia política del siglo pasado.

Como hemos señalado, no hay que olvidar que la Federación ha estado íntimamente ligada a nuestra historia, como realidad política: se instauró en la primera República de 1811; acompañó el nacimiento del Venezuela separada de la Gran Colombia de 1830 a 1857; en su nombre se libraron las guerras federales y ella guió, en 1864, la estructuración de la forma de Estado por los vencedores; sirvió, durante la segunda mitad del siglo pasado, para consolidar el poder de los caudillos, y durante la primera mitad de

este siglo para liquidarlos; y cuando se integró el país en todos los órdenes, fue relegada progresivamente.

Por tanto, al producirse la integración política del país bajo la dictadura gomecista (1899-1935) y luego, la integración física y cultural, los Estados dejaron de servir para los fines políticos para los cuales habían sido estructurados —mantener la unión política en un sistema disgregado en unidades regionales caudillistas—, y fueron siendo relegados a entelequias políticas uniformadas por el peso del centralismo. De allí que plantear en Venezuela la necesidad de reformar el Estado y de establecer un nuevo modelo de organización del Estado, necesariamente exige atacar el problema medular de nuestras instituciones, que es el del centralismo político administrativo, y plantearse este problema, a la vez exige la formulación de esquemas de descentralización política.

Ahora bien, el proceso de centralización del Estado venezolano y la crisis del federalismo, pueden caracterizarse porque ha provocado tanto una centralización política como una centralización administrativa.

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

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

El constitucionalismo venezolano de las últimas décadas, como hemos visto, ha centralizado al Estado minimizando a los Estados de nuestra Federación, a los cuales se ha vaciado de contenido al quitárseles sucesivamente sus competencias. ¿De qué sirve, entonces, una Asamblea Legislativa si no tiene materia sobre la cual legislar, y de qué sirve un gobernador, salvo de ser agente del poder central, si no tiene materia propia, estatal, para administrar y gobernar? El gobernador, por tanto, en general, gobierna materias prestadas por

el poder central, y que las Asambleas Legislativas no controlan, y éstas legislan sobre aspectos formales que no tiene nada que ver con el desarrollo económico, social y físico de los Estados.

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

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

2. *La centralización administrativa, la ineficiencia de la administración nacional y el debilitamiento de la administración estatal*

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

Esta situación ha provocado diversas consecuencias: una confrontación demasiado evidente en materia de desarrollo, entre los niveles locales o regionales y el nivel nacional, y la carencia de recursos humanos suficientes y eficientes a nivel local o estatal, para asumir los programas de desarrollo. Esto provoca un círculo vicioso: no se descentraliza la toma de decisiones sobre asuntos estrictamente regionales o locales, porque no hay suficientes recursos humanos dis-

puestos en ese nivel; pero no habrá nunca un desarrollo adecuado de recursos humanos a nivel local o estatal si no se descentraliza, efectivamente, el poder de decisión.

Ahora bien, un pequeño país rural, con sus pretensiones políticas democráticas como la Venezuela de hace cincuenta años, podía ser administrado en forma centralizada. Sin embargo, la Venezuela contemporánea, con todas sus complicaciones, sencillamente es imposible que sea administrada, toda, desde Caracas. Hemos llegado, administrativamente hablando, al absurdo de centralizar todo en nuestro país: los servicios educativos, los servicios de atención médica, la regulación del tránsito, la planificación urbana, el abastecimiento de poblaciones, para sólo citar algunos ejemplos. Todo se pretende administrar desde Caracas, y ello a lo que ha conducido es, además a la ineficiencia e ineffectividad de la acción nacional, a crear monstruosos aparatos burocráticos que se agotan en sí mismos.

En el campo administrativo, por otra parte, debe insistirse en el efecto centralizador de la mencionada Ley de coordinación del Situado Constitucional con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional. En la práctica, lejos de ser una ley que haya conducido a la coordinación, lo que ha provocado es la imposición, a los Estados, de una voluntad administrativa nacional. Los Estados, en realidad, no participan en la elaboración de los programas a coordinarse, sino que les son impuestos a los gobernadores y a las Asambleas Legislativas.

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

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

Por ello, uno de los retos planteados a nuestra administración pública contemporánea, es el de la descentralización, con el objeto de

hacer participar, en los procesos políticos y administrativos de nuestros países, a las regiones y comunidades.

III. EL NUEVO FEDERALISMO O LA NECESARIA MODIFICACIÓN DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN VERTICAL DEL PODER PÚBLICO (LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA)

Del esquema antes expuesto de distribución vertical del poder público, entre el Poder Nacional y el poder de los Estados (poder estatal), resulta sin duda un desbalance a favor del Poder Nacional (federal) que como hemos señalado, configura al Estado venezolano como un Estado centralizado con forma federal.

La necesaria descentralización política que está planteada en el país, por tanto, tiene que darle un nuevo contenido al federalismo, mediante una modificación del descrito sistema de distribución vertical del poder público, para lo cual primero, es necesario identificar, conforme a la propia Constitución, nuevas competencias de los Estados; y segundo, es necesario transferir competencias nacionales hacia los Estados. Sólo con competencias sustantivas importantes, los órganos de los Estados (Asambleas Legislativas y gobernadores) tendrán materias propias de las cuales ocuparse.

En todo caso, hablar de descentralización política es hablar de un movimiento contemporáneo que ha tocado a casi todos los Estados del globo. El Estado nacional, con su centralismo político y su administración napoleónica que se consolidó en todos los Estados unitarios o federales durante el siglo pasado y el presente, está en crisis, y está abriendo paso a un nuevo tipo de Estado descentralizado, que comienza a adoptar los más variados nombres (Estado regional, Estado de autonomías o nuevo federalismo).

Ciertamente, la Federación no es precisamente una fórmula nueva de descentralización, pero lo cierto es que si ella existe, así sea en el papel, como en Venezuela, no tiene sentido buscar otras formas de descentralización política autonómica, que comienzan a evidenciarse como nuevas formas de federalismo o regionalismo. Por ello, estimamos que debe partirse de la fórmula federal para propugnar la descentralización político administrativa del Estado, para lo cual, la Federación debe revitalizarse. En ello consiste el nuevo federalismo.

Esta revitalización, por supuesto, puede comenzar dentro de los marcos de la Constitución vigente, aun cuando una efectiva descentralización política administrativa del Estado venezolano, sin duda, requeriría de una modificación constitucional que reformularse el

esquema de nuestra forma de Estado y estableciera un verdadero Estado descentralizado, tomando como base la Federación.

Esta modificación constitucional debería hacer de los Estados, sea que éstos conserven en el futuro el actual ámbito territorial que tienen o éste sea modificado, auténticas entidades políticas autónomas, para lo cual una verdadera enmienda constitucional tendría que reformular íntegramente el sistema de distribución de las competencias, que los artículos 17, 30 y 136 de la Constitución, actualmente atribuyen a los niveles estatales, municipales y nacionales, respectivamente.

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

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

Transcurridos veintisiete años de vigencia de la Constitución ya no es posible soslayar la discusión sobre centralismo o descentrali-

zación, pues la mezcla constitucional está conduciendo al inmovilismo y a la ineficiencia total en el interior del país. Una enmienda constitucional debe sin duda ser discutida, y esa, antes que cualquier otra, debería ser la que tienda a descentralizar al Estado, sobre la base de una auténtica representatividad política a nivel de las entidades político-territoriales.

En todo caso, sea que se enmiende la Constitución, sea que se proceda a efectuar un cambio político en el sistema de distribución de competencias entre el nivel nacional (federal) y los Estados, resulta indispensable identificar nuevas competencias estatales, transferir a los Estados algunas ubicadas en el nivel nacional e identificar las de carácter tributario que los Estados deben tener. Sólo así, tiene sentido la reforma orgánica estatal.

1. *La inversión del desbalance en el sistema de distribución vertical del poder*

A. *El descubrimiento de las competencias estatales residuales y concurrentes*

a. *Las competencias residuales*

Como se ha señalado el artículo 17 asigna a la competencia de los Estados "todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal". Se trata de la competencia residual de los Estados, que no sólo está por regularse sino incluso por descubrirse.

En efecto del análisis global del texto constitucional, entre las competencias no asignadas expresamente al Poder Nacional y al ámbito municipal, deben destacarse por ejemplo las siguientes: el régimen de comercio y de la industria manufacturera; la protección, fomento y conservación del ambiente; la ordenación del territorio y la localización industrial; la ejecución de obras de interés estatal; la apertura y conservación de las vías de comunicación estatales; el fomento de la vivienda rural, y la promoción de la participación ciudadana.

En efecto, debe señalarse que en ninguna parte de la Constitución se utiliza, la palabra "comercio"; se habla de industria, de iniciativa privada, pero no hay norma alguna que se refiera a la regulación de comercio. Ahora bien, ¿por qué ésta tiene que ser sólo una competencia nacional? ¿Por qué el nivel nacional tiene que montar un apa-

rato denominado Superintendencia de Protección al Consumidor para que controle los precios de los bienes de consumo en todos los rincones del país? Al contrario, esa tendría que ser una actividad estatal, pues en el nivel estatal y local es más factible desarrollar el control, conforme a una normativa que puede ser nacional. En el nivel nacional, por ejemplo, deben dictarse las normas que por su índole o naturaleza sean nacionales para, por ejemplo, no imponer multas distintas en todos los Estados; pero la administración del sistema de protección al consumidor tendría que funcionar al nivel de los Estados. Ello, por supuesto, exigiría reformar la Ley nacional de Protección al Consumidor que ha entendido que por su naturaleza se trata de una competencia nacional.

En el mismo sentido, la Constitución, en ninguna norma, utiliza la palabra "ambiente"; habla sólo de la protección de los recursos naturales renovables (artículo 109), pero no habla de ambiente. Entonces, ¿por qué la protección del medio ambiente tiene que ser sólo una competencia nacional? Esta es una típica competencia residual que debería provocar que la normativa y regulación sean nacionales, a los efectos de establecer los criterios generales de control de la contaminación válidos para todo el país, pero la administración del ambiente debe estar en los Estados. Si descentralizamos estas tareas al nivel estatal se reduciría el aparato estatal considerablemente, y así podría convertirse al gobernador en efectivo agente del Poder Nacional para aplicar determinadas leyes. Ello exigirá la reforma de la Ley orgánica del ambiente que ha entendido también, que por su naturaleza, se trata de una competencia nacional.

En materia de ordenación del territorio, también debemos señalar que ningún artículo de la Constitución habla de "ordenación territorial", ni de "localización industrial". ¿Por qué, entonces, tiene que ser el nivel nacional representado por el Ministerio de Fomento el que, por ejemplo, determine todo en materia de localización de industrias en un Estado determinado? Creemos que racionalmente no puede ordenarse el territorio y su ocupación desde el solo nivel nacional. Esto lo ha captado parcialmente el legislador y en la Ley orgánica para la ordenación del territorio de 1983 se han atribuido algunas competencias a los gobernadores en la administración de dicha materia.

En resumen, conforme al texto de la Constitución (no del legislador) las competencias residuales de los Estados serían entre otras, las siguientes:

1. El régimen del comercio y de la industria manufacturera, con sujeción a las regulaciones destinadas a planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación y consumo de la riqueza (artículo 98) y con las limitaciones previstas en el texto constitucional al asignar competencias al Poder Nacional (artículo 136, ords. 7 y 12).

2. La protección, fomento y conservación del ambiente con sujeción a las regulaciones dictadas en este campo, por ser nacionales por su índole o naturaleza (artículo 136, ord. 25).

3. La ordenación del territorio del Estado y la localización industrial en el mismo, conforme a las normas establecidas en el Poder Nacional (artículo 98).

4. La ejecución de obras públicas de interés estatal (artículo 136, ord. 15) conforme a las normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo establecidas por el Poder Nacional (artículo 136, ord. 14).

5. La apertura y conservación de las vías de comunicación estatales, excepto las vas férreas (artículo 136, ord. 21).

6. El fomento de la vivienda rural con sujeción a los planes nacionales en materia de vivienda popular (artículos 73 y 136, ord. 19).

7. La promoción de la participación de los ciudadanos en el proceso de formulación, toma y ejecución de las decisiones estatales.

Una definición de competencias de los Estados como la anteriormente expresada, realizada, por ejemplo, por las Constituciones de los Estados Yaracuy, Aragua y Nueva Esparta en 1980 y 1981, puede decirse que podría ser el comienzo de la reformulación y revitalización de los Estados, tan necesaria en la coyuntura política contemporánea.

b. Las competencias concurrentes

Aparte de las competencias de los Estados enumeradas en el artículo 17 de la Constitución y que son todas de carácter formal excepto por lo que se refiere a la policía urbana y rural, y las competencias residuales, en el texto fundamental pueden identificarse otra serie de competencias que corresponden a los Estados, en forma concurrente con las competencias de los otros niveles territoriales (nacional y municipal).

En efecto, la Constitución consagra una serie de competencias que no se reservan a ninguna de las ramas del poder público en sen-

tido vertical, sino que se atribuyen en genérico al “Estado”, y que por tanto, son competencias concurrentes.

En efecto, la totalidad de los entes que conforman la organización política de la nación, a los que la Constitución engloba bajo el término “Estado”, realizan su actividad en ejercicio también de una sola potestad genérica, “el poder público”, que se distribuye vertical y horizontalmente. Por ello todas las veces que al Constitución utiliza la palabra “Estado”, tiene que entenderse como comprensivo de la totalidad de los entes que conforman la organización política nacional. En cambio, cuando la Constitución ha querido hablar específicamente de la República, de los Estados o de los municipios, lo ha hecho expresamente (artículo 124).

Por tanto, otro grupo de competencias de los Estados, que están por descubrirse, es el que resulta de las materias que son atribuidas en forma concurrente a la República, a los Estados y a los municipios. Se insiste, si se analizan en forma concatenada los artículos relativos a los derechos económicos y sociales (artículos 72 a 109), y los que asignan atribuciones a los municipios (artículo 30) y al Poder Nacional (artículo 136), resulta que hay una serie de competencias atribuidas al “Estado”, como noción que abarca al conjunto de entes orgánico-territoriales de nuestro país (República, Estados y municipios), y que corresponden en forma concurrente a los diversos niveles territoriales.

Estas competencias atribuidas por la Constitución al “Estado”, por tanto, no son atribuidas a la República ni al Poder Nacional exclusivamente, sino que corresponden a todos los entes político-territoriales de nuestra organización federal: a la República, a los Estados federados y a los municipios. Cada uno de ellos tiene competencia en esas materias, con las limitaciones que se derivan de las regulaciones de los artículos 30 y 136 de la Constitución, que puedan asignar exclusivamente algunas materias a los niveles municipales y nacional, lo cual excluiría la competencia estatal.

Sin embargo, hemos señalado que el Poder Nacional tiene una competencia genérica, establecida en el ordinal 25 del artículo 136, respecto de las materias que “por su índole o naturaleza” correspondan al nivel nacional. Con base en esos criterios, muchas materias que la Constitución atribuye al “Estado” (que comprende la República, los Estados y los municipios), han sido reguladas por la República (por las Cámaras Legislativas) y han adquirido esa connotación nacional. Pero si ello no ha ocurrido respecto de otras materias de competencia concurrentes, no se pueden excluir las com-

petencias estatales y municipales que pueda haber. Además tampoco la regulación nacional que pueda dictarse en esas materias, excluye las competencias estatales y municipales, salvo por lo que se refiere al necesario sometimiento a la jerarquía normativa nacional, por la concurrencia de competencias.

Veamos algunos ejemplos: el artículo 72 de la Constitución dice: "El Estado protegerá las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social y fomentará la organización de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar la economía popular". En este artículo 72, que es una de esas normas tan utilizada políticamente y tan poco llevada a la práctica en todo el periodo democrático, está la esencia de la participación. Es en este artículo donde podría tener su fundamento todo el proceso de organización social del pueblo, como base para un sistema participativa que no sólo se concrete en organizar cooperativas, de las que habla la norma, sino a las instituciones destinadas al mejoramiento de la economía popular, y, en general, todo lo que tiene por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y la convivencia social.

Ahora bien, cuando la norma dice: "El Estado protegerá las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades. . .", no tiene por qué referirse sólo a la República (el Estado nacional), sino que también asigna una competencia programática a los Estados de nuestro sistema federal, y a los municipios. Si sólo los Estados asumieran la conducción de un proceso de participación a nivel local y de organización social de la población, podría provocarse una reforma del Estado, sin precedentes en nuestro país.

El artículo siguiente de la Constitución, el 73, también señala: "El Estado protegerá la familia, como célula fundamental de la sociedad y velará por el mejoramiento de su situación moral y económica. . .". Ésta tampoco debe ser una tarea exclusiva del Estado nacional (la República), y que se realiza a través de una entidad descentralizada funcionalmente (Instituto Nacional del Menor) sometido a la tutela del Ministerio de la Familia; al contrario, ésta es una tarea que debe corresponder a todos los entes político-territoriales: la República, los Estados y los municipios. Hasta ahora, sin embargo, ni los Estados, ni ningún otro ente local han asumido competencias en esa materia, y sólo la República tiene algunas competencias aisladas y precisas.

Bajo este mismo ángulo, cuando el artículo 73 dice: "La ley protegerá el matrimonio, favorecerá la organización del patrimonio fa-

miliar inembargable y proveerá lo conducente a facilitar a cada familiar la adquisición de vivienda cómoda e higiénica"; por "ley" debe entenderse aquí el acto legislativo dentro de los respectivos niveles territoriales de competencia, y no sólo la ley nacional. La remisión es a una ley nacional sólo en aquellas áreas que son de la competencia nacional, por ejemplo, en cuanto a la organización del patrimonio familiar inembargable. Esto es una regulación nacional, porque incide sobre las normas de procedimiento, y de acuerdo al artículo 136, ordinal 24, la legislación de procedimientos es de la reserva nacional. Éste es un punto que sí correspondería ser regulado por una ley nacional, pero no tienen por qué corresponder a una ley nacional, el proveer lo conducente para facilitar a cada familia la adquisición de vivienda cómoda e higiénica. El proceso de desarrollo de la vivienda no puede ser sólo una responsabilidad y competencia del nivel nacional, que ejerce a través de un ente descentralizado (el INAVI), sino que realmente debe ser una competencia de todos los entes territoriales.

Otro principio de competencia concurrente está en el artículo 75 de la Constitución que dispone lo siguiente:

La ley proveerá lo conducente para que todo niño, sea cual fuere su filiación, pueda conocer a sus padres; para que éstos cumplan el deber de asistir, alimentar y educar a sus hijos, y para que la infancia y la juventud estén protegidas contra el abandono, la explotación o el abuso. La filiación adoptiva será amparada por la Ley. El Estado compartirá con los padres, de modo subsidiario y atendiendo las posibilidades de aquellos, la responsabilidad que les incumbe en la formación de los hijos. El amparo y la protección de los menores serán objeto de legislación especial y de organismos y tribunales especiales.

En esta norma ¿por qué el "Estado" va a ser sólo la "república"? Indudablemente que compete a esta, por ejemplo, dictar la legislación especial de protección y la reguladora de los Tribunales de Menores, pues ello es de la competencia nacional. Pero en otros aspectos de la norma, el Estado allí es toda la organización política de la nación, a todos los niveles y muchas de estas tareas además, deben cumplirse a nivel local. De nuevo se nos plantea el problema del centralismo. ¿Cómo podemos racionalmente imaginarnos que en un país de la magnitud de los problemas de Venezuela, la atención pública de modo subsidiario, en la formación de los hijos,

corresponda al nivel nacional que hoy se presta a través de un instituto autónomo, el Instituto Nacional del Menor?

El artículo 76 de la Constitución, también establece:

Todos tienen derecho a la protección de la salud. Las autoridades velarán por el mantenimiento de la salud pública y proveerán los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos. Todos están obligados a someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley, dentro de los límites impuestos por el respeto a la persona humana.

Las autoridades a las cuales se refiere la norma, son las “autoridades públicas” de todos los niveles territoriales. Ello se confirma en el artículo 136, ordinal 17, que atribuye al Poder Nacional “la dirección técnica y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública”, con lo cual se reconoce que también, en el nivel estatal y municipal existen competencias en materia de salud. De paso debe señalarse que éste es el único artículo de la Constitución en el cual se habla de centralización, pero denominándola “nacionalización”; o sea, se reconoce que estos servicios destinados a la salud, pueden estar a nivel estatal y municipal, al establecerse que “por ley”, pueden ser “nacionalizados”, en el sentido de conversión de una competencia concurrente en una reservada al nivel nacional; es decir, conversión en nacional de lo que es estatal o municipal en materia de salud.

Esta facultad de centralización de servicios públicos destinados a la salud, mediante una ley, se ha ejercido en relación a los servicios de recolección de basura en Caracas, mediante la ley que creó el Instituto Metropolitano de Aseo Urbano. En todo caso, en forma absurda, la salud se presta en Venezuela centralizadamente, e incluso bajo el marco de la Ley orgánica del Sistema Nacional de Salud de 1987.

El artículo 77 de la Constitución también hace referencia al “Estado” para identificar competencias concurrentes. Dice: “El Estado propenderá a mejorar las condiciones de vida de la población campesina”. Por supuesto, ésta es una función que no sólo le corresponde a nivel nacional a través de un instituto autónomo, el Instituto Agrario Nacional, sino tiene que corresponder en forma concurrente a los niveles estatal o municipal.

En el artículo 78, al regular el derecho a la educación, la Constitución establece: “El Estado creará y sostendrá escuelas, institu-

ciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la cultura..”. El Estado, en esta norma no sólo es la República, sino también los niveles estatales y municipales. Puede decirse que en ningún país del mundo la educación es sólo un servicio nacional y en general, es un servicio municipal y del nivel político intermedio. Nacional es, por ejemplo, la competencia en la organización de los currícula, programas, requisitos de exámenes para obtener títulos, reválidas, etcétera; pero la prestación del servicio tiene que ser un problema local. Sin embargo, a pesar del sistema constitucional concurrente en esta materia, el centralismo se ha acentuado y para ello se ha partido del supuesto de que hay incapacidad administrativa y humana en el nivel local, pero nos hemos olvidado de que jamás habrá capacidad administrativa y humana en los niveles locales, si no descentralizamos.

Por otra parte, también, cuando el artículo 83 señala, que “el Estado fomentará la cultura en sus diversas manifestaciones y velará por la protección y conservación de las obras, objetos y procurará que ellos sirvan al fomento de la educación”; la expresión “Estado” que debe fomentar la cultura, comprende los tres niveles territoriales: la República, los Estados y municipios. En particular, en los Estados de la Federación es donde realmente deben desarrollarse los centros culturales del país. La cultura no puede ser una competencia única del Consejo Nacional de la Cultura, instituto autónomo nacional, pues la cultura no sólo es un problema nacional.

Por otra parte, cuando la Constitución establece en el artículo 84, que “todos tienen derecho al trabajo” agrega que “el Estado procurará que toda persona apta pueda obtener colocación que le proporcione una subsistencia digna y decorosa”. Esta es una responsabilidad de todos los niveles territoriales, inclusive el estatal.

El mismo enfoque se debe hacer en materia de desarrollo económico. Cuando el artículo 95, dice que “el Estado promoverá el desarrollo económico”: ¿por qué ha de ser esa una obligación sólo de la República? Al contrario, eso quiere decir que la República, los Estados y los municipios promoverán el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país. Lo mismo debe decirse respecto del artículo 98. Este dispone, que “el Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas, para planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular

la circulación, distribución y consumo de la riqueza a fin de impulsar el desarrollo económico del país". Estas tareas, dentro de sus respectivos niveles de competencia corresponden a los tres niveles territoriales. Por ejemplo, nada autoriza a considerar que el fomento sea una actividad nacional, pues también es una actividad que compete a los Estados y municipios.

Por su parte, el artículo 106 de la Constitución, establece: "el Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos está dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos". Esto corresponde, ciertamente al Poder Nacional, y para ello se ha creado el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, pero también corresponde a los niveles estatales y municipales.

En esta forma, y en resumen del análisis de las mencionadas normas constitucionales, resulta que deberían ser de la competencia de los Estados de nuestra Federación, por no ser por su índole o naturaleza, de la exclusiva competencia del Poder Nacional, las siguientes:

1. Proteger las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social, y fomentar la organización de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar la economía popular (artículo 72).

2. Proteger la familia como célula fundamental de la sociedad y velar por el mejoramiento de su situación moral y económica (artículo 73).

3. Compartir con los padres, de modo subsidiario y atendiendo a la posibilidad de aquéllos, la responsabilidad que les incumbe en la formación de los hijos (artículo 75).

4. Velar por el mantenimiento de la salud pública y proveer los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos (artículos 76 y 77), con sujeción a la dirección técnica, las normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública que establezca el Poder Nacional (artículo 136, ord. 17), y sin perjuicio de las competencias municipales en el campo de la salubridad y asistencia social (artículo 30).

5. Mejorar las condiciones de vida de la población campesina (artículo 77).

6. Crear y sostener escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso de todos, en forma gratuita,

a la educación y a la cultura (artículo 78) conforme a las directrices y bases de la educación nacional establecidas por el Poder Nacional (artículo 136, ord. 16).

7. Estimular y proteger la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en la Constitución nacional y en las leyes (artículo 79).

8. Fomentar la cultura en sus diversas manifestaciones y velar por la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico que se encuentren en el Estado, y procurar que ellos sirvan al fomento de la educación (artículo 83).

9. Procurar que toda persona apta pueda obtener colocación que le proporcione una subsistencia digna y provechosa (artículo 84).

10. Promover el desarrollo económico y la diversificación de la producción en el Estado, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza y aumentar el nivel de ingresos de la población (artículo 95).

11. Proteger la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar en el campo de sus respectivas competencias, medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción en el Estado, a fin de impulsar su desarrollo económico (artículo 96).

12. Atender a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y cuidar que la explotación de los mismos esté dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos (artículo 106), sin perjuicio de las competencias del Poder Nacional en la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales (artículo 136, ord. 1o.).

B. La transferencia de competencias nacionales a los Estados

Pero además del descubrimiento de nuevas competencias estatales concurrentes y residuales, la revitalización del federalismo, o el nuevo federalismo en Venezuela exige, además un complejo pero importante proceso de transferencias de competencias nacionales o que ha asumido el Poder Nacional, a los Estados.

Ello está previsto expresamente en la Constitución, cuyo artículo 137 establece lo siguiente:

El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa.

Esta atribución del Congreso, que debe ejercerse preferiblemente mediante Ley con el quórum especial de aprobación mencionado, jamás se ha utilizado en Venezuela. Al contrario, como se ha visto, lo que se ha hecho en las últimas décadas, es continuar el proceso centralizador, interpretando que por su índole o naturaleza muchas competencias concurrentes son nacionales, regulándoselas en leyes nacionales; y por esa misma vía, restringiendo cada vez más el ámbito del residuo de competencias a favor de los Estados.

Se impone, por tanto, una tarea inversa, la de transferir a los Estados competencias nacionales o nacionalizadas.

C. La necesaria identificación de competencias tributarias estatales

Por último, dentro de un proceso de revitalización del federalismo, los Estados deben ser dotados de ingresos tributarios propios, de manera que se reduzca su dependencia respecto del situado constitucional.

En tal sentido debe señalarse que aun cuando la Constitución sólo regule expresamente la potestad tributaria nacional (artículo 136, ord. 8) y municipal (artículo 31), y no establezca expresamente competencias tributarias estatales, ello no puede conducir a negar la existencia de una potestad tributaria estatal que, al contrario, debe ser descubierta como base del nuevo federalismo.

En efecto, estimamos que la Constitución establece, indirectamente, una competencia tributaria estatal que no ha sido utilizada. En concreto, la Constitución dice, en el artículo 136, que competen al Poder Nacional los impuestos "que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserva al Poder Nacional, tales como las de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas" (ord. 8). En tal sentido, la Constitución Nacional dice que corresponden al Poder Nacional esos impuestos sobre la producción y consumo de bienes cuando total o parcialmente se reservan por ley al Poder Nacional. Por tanto, si no hay una ley que reserve total o parcialmente al Poder Nacional determinados impuestos a la producción y al consumo de bienes, éstos no son nacionales; o sea, sólo son nacionales los impuestos a la producción y al consumo de bienes que la ley haya reservado total o parcialmente al Poder Nacional, tales como alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas, y precisamente estos casos son los que se han regulado en las leyes nacionales de las llamadas renta de licores,

de cigarrillos, de fósforos y de salinas. Pero fuera de estos impuestos a la producción o al consumo, relativos a los alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas, no hay otra ley nacional que haya reservado al Poder Nacional impuestos al consumo o la producción de bienes, por lo que en esta materia se aplica la competencia residual de los Estados.

Así, corresponden a los Estados, en base a la competencia residual, los otros impuestos a la producción y consumo de bienes, hasta tanto una ley nacional los reserve al Poder Nacional. Esto lo confirma el artículo 18, ordinal 2o., al señalar, que “los Estados no podrán gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio”; por lo cual sí pueden gravar bienes de consumo después de que entren en circulación en su territorio. También, el ordinal 3o. del mismo artículo 18 establece que: “Los Estados no podrán prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlo en forma diferente a los producidos en él”; por lo cual sí pueden gravar bienes de consumo en forma igual a los producidos en él. La limitación del ordinal 4o. también se aplica en el sentido de que no pueden los Estados “crear impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos o subproductos”, con lo cual sí bien se admite la competencia tributaria de los Estados sobre la producción, ella no puede caer sobre la producción agropecuaria.

a. El ámbito de los impuestos a la producción y consumo de bienes

En consecuencia, el ámbito propio de la potestad tributaria de los Estados es el de los impuestos a la producción y consumo de bienes, lo que surge de la interpretación del ordinal 8o., del artículo 136 y del artículo 18 de la Constitución.

En efecto, del análisis del ordinal 8 del artículo 136 de la Constitución, antes indicado, se deduce lo siguiente:

a) Que no existe una auténtica reserva constitucional al Poder Nacional en materia de impuestos a la producción y al consumo de bienes, sino que la Constitución remite a la ley nacional la determinación de los impuestos de tal naturaleza que se reserven a dicho Poder.

b) En esta forma, sólo los impuestos a la producción y consumo de bienes que la ley nacional haya reservado expresamente al Poder Nacional, le corresponden exclusivamente. Estos son, hasta ahora,

los que gravan los cigarrillos, los alcoholes y licores, los fósforos y salinas.

c) Por otra parte, aun en los casos en que la Ley nacional reserva al Poder Nacional un impuesto a la producción y al consumo de bienes como los indicados, esa ley puede contener una reserva parcial, por lo que la misma podría atribuir a los Estados la recaudación de parte de dichos impuestos.

d) Todos los impuestos a la producción y al consumo de bienes, excluidos los que recaigan sobre los alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas, son de la potestad tributaria de los Estados, tal como lo confirma, en cuanto a los impuestos al consumo de bienes, los expresados en el artículo 18 de la Constitución.

El ejercicio de esa potestad tributaria originaria de los Estados para establecer impuestos a la producción y consumo de bienes, debe sujetarse a las siguientes normas establecidas en el artículo 18 de la Constitución:

1. En cuanto a los impuestos al consumo sólo pueden gravar el consumo de bienes producidos en su territorio o después que entren en circulación dentro de su territorio; y en caso de gravar el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, no pueden gravarlos en forma diferente a los producidos en él.

2. En cuanto a los impuestos a la producción, no pueden gravar el ganado en pie ni sus productos o subproductos.

De lo anterior se deduce claramente que los Estados tienen una muy amplia potestad tributaria originaria para gravar la producción, y el consumo de bienes que no ha sido utilizado hasta el presente. Sin embargo, esta potestad está sometida a la limitación de que conforme al artículo 136, ordinal 8 de la Constitución, el Poder Nacional la pueda eliminar, al reservarse total o parcialmente los otros impuestos a la producción o al consumo de bienes. En caso de reserva parcial, la ley respectiva podría establecer limitaciones al ejercicio de la potestad tributaria por los Estados.

b. Los impuestos a las ventas

Dentro de estos impuestos a la producción y consumo de bienes están todos aquellos impuestos a las ventas, en todas sus modalidades (ventas al por mayor, al detal, de los manufactureros o al valor agregado), los cuales son de la competencia de los Estados, hasta tanto una ley nacional no los reserve al Poder Nacional. No

hay que olvidar que los impuestos a las ventas en los Estados Federales son, en general de la competencia estatal y no federal.

En el caso de los impuestos a las ventas, debe considerarse que éstos, con tasas muy bajas, podrían producir ingresos fiscales relativamente cuantiosos al tener una base mucho más amplia (consumo). Sin embargo, estos impuestos a las ventas pueden afectar la capacidad contributiva de las personas de menores recursos y aumentar el costo de la vida. Por ello, en su establecimiento deben tenerse en cuenta los principios contenidos en el artículo 223 de la Constitución, en el sentido de que deben procurar "la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente, atendiendo al principio de la progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo". En tal sentido, por ejemplo, un impuesto sobre las ventas al por mayor o sobre las ventas de los manufactureros, que recaería en la producción, podría ser más recomendable.

2. La reforma orgánica estatal

Adicionalmente a la inversión del desbalance en la distribución vertical del Poder Público, la revitalización del federalismo, como consecuencia de las nuevas competencias estatales, tendría que estar acompañada de una reforma orgánica estatal que incida en las Asambleas Legislativas y en la figura del gobernador.

A. La revitalización de las Asambleas Legislativas

Con competencias estatales efectivas y sustantivas, las Asambleas Legislativas pasarían de ser los entes inactivos de la actualidad, a convertirse en el centro de la vida política estatal, como las entidades representativas que deben ser.

Como consecuencia de ello, hay que hacer de estas instituciones centros de participación y representatividad estatal. Para ello, por ejemplo, resulta indispensable la reforma del sistema electoral, conforme a lo previsto en la enmienda constitucional número 2 de 1983, y elegir a los diputados a las Asambleas, en circunscripciones pequeñas, dos en cada una, las cuales pueden coincidir con los distritos, que es la división político territorial básica de los Estados.

Por otra parte, y adicionalmente a la reforma de la Ley orgánica del sufragio, estimamos que la legislación orgánica de los Estados, dentro de una política de participación que deben orientar en el

futuro todos los órganos del Estado, debería prever una representatividad de base corporativa para propiciar la incorporación al órgano deliberante estatal, de sectores que participen en el proceso de desarrollo económico y social del Estado.

En esta forma, la legislación de los Estados, como ya sucedió en las Constituciones de los Estados Yaracuy, Aragua y Nueva Esparta entre 1980 y 1981, debe prever la integración de la Asamblea Legislativa, además de con los diputados electos, con representantes de las organizaciones sindicales de trabajadores del Estado, de los sectores económicos privados que actúen en el mismo, de los colegios profesionales con sede en el Estado, de las universidades e institutos de educación superior de la entidad, y de los municipios del Estado. Estos representantes, al no ser miembros de las Asambleas en los términos del artículo 19 de la Constitución nacional, no tendrían derecho a voto, pero tendrían derecho a participar en las deliberaciones con voz, aun cuando su presencia, por supuesto, no sera necesaria para el quórum de la Asamblea. En todo caso, estos representantes tendrían que ser remunerados por las propias sociedades intermedias que representan y no por el presupuesto de la Asamblea.

En esta forma, la composición de la Asamblea Legislativa adquiriría una base de representación corporativa y de participación, que provocaría un cambio de enorme importancia en sus funciones.

B. La elección directa de los gobernadores y el régimen de coordinación de los órganos nacionales en los Estados

En cuanto a la figura del gobernador de los Estados, como se ha dicho, sólo si se rompe el desbalance actual en el sistema de distribución vertical del Poder Público, de preponderancia de competencias nacionales frente a escasísimas competencias estatales, es que tendría sentido establecer su elección directa conforme lo prevé el artículo 28 de la Constitución. Ésta es, sin duda, una reforma fundamental pero que no puede realizarse aisladamente sino como una pieza del Nuevo Federalismo, reflejo de un fortalecimiento de competencias de los Estados frente al Poder Nacional. Para ello, es necesaria la sanción de la ley prevista en dicha norma la cual ha de regular, además, los mecanismos de remoción, y de sustitución del gobernador en casos de faltas absolutas.

Por otra parte, otros aspectos deben destacarse en el régimen administrativo de los Estados tal como se regulan en la actualidad, y

en relación a los cuales se plantean urgentes reformas, y que se refieren a la regulación del régimen jurídico de la administración del Estado, y a las actividades del gobernador como agente del Ejecutivo Nacional.

En efecto, dada la ausencia o carencia de competencias propias de los Estados que puedan ser efectivamente gobernadas y administradas por sus gobernadores, las constituciones de los Estados, no han previsto en sus normas las regulaciones básicas del régimen jurídico de las administraciones estatales; se han limitado, en general, a regular la figura del gobernador y de los otros órganos del Poder Ejecutivo del Estado, pero no han previsto la normativa básica para guiar la acción administrativa conforme al principio de la legalidad.

En tal sentido, descentralizadas y reforzadas las competencias de los Estados, estimamos que es precisamente en las constituciones de los Estados, en las cuales deben establecerse las regulaciones básicas sobre los principios de organización del Estado. Así, los principios de jerarquía administrativa, de la competencia y de la descentralización funcional deben ser regulados expresamente, como garantía de la legalidad, además de la exigencia del sometimiento de la acción de los órganos administrativos al ordenamiento jurídico y a la jerarquía de las normas. Asimismo, deben preverse las normas básicas que regulen la responsabilidad administrativa del Estado y de sus funcionarios.

En particular, debe establecerse expresamente la posibilidad de la descentralización funcional de la administración del Estado, mediante la creación de institutos autónomos y empresas del Estado, con la debida participación y control de las Asambleas Legislativas que, en general, pocas constituciones estatales han contemplado.

Por último, y también en relación a la administración del Estado, deben adaptarse las normas estatales a algunas regulaciones nacionales que inciden en la administración estatal, tales como la Ley orgánica de régimen presupuestario y la Ley orgánica de crédito público.

Por otra parte, tal como se ha señalado, la Constitución Nacional establece que los gobernadores de los Estados tienen el doble carácter de agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva jurisdicción y del jefe del Poder Ejecutivo del Estado (artículo 21).

En particular, sus atribuciones como agente del Ejecutivo Nacional deben ser reguladas por ley nacional, máxime cuando la Constitución establece dentro de sus deberes el "ejecutar y hacer ejecu-

tar las órdenes y resoluciones que reciba del Ejecutivo Nacional" (artículo 23, ord. 1).

En particular, esa legislación nacional debe precisar las funciones del gobernador como funcionario coordinador de la actividad de las unidades administrativas nacionales que actúen desconcentradamente en el Estado respectivo, así como sus actividades como agente del proceso de regionalización administrativa de la Administración Nacional. No hay que olvidar que la motivación central de la reforma del Decreto de regionalización administrativa de 1972 tuvo por objeto hacer participar a los gobernadores en el proceso de regionalización y convertirlos en agentes de dicho proceso.

Por último, y también en su carácter de agente del Ejecutivo Nacional en el Estado, debe preverse la participación del gobernador en los órganos del sistema nacional de planificación del desarrollo económico y social. La Ley orgánica para la ordenación del territorio de 1983, en este sentido, ha sido un paso de avance.

Por supuesto, los actos administrativos del gobernador del Estado, cuando actúe como agente del Ejecutivo Nacional, deberán ser considerados como actos administrativos nacionales, y no estatales, a los efectos de su eventual impugnación.

CONCLUSIÓN

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, resulta que el problema de la forma del Estado venezolano y consecuentemente, de su funcionamiento político, es el que a pesar de que la Constitución la define como federal, el proceso de centralización que durante todo el presente siglo ha caracterizado el proceso político de nuestro país, lo ha convertido en un Estado centralizado. El problema actual del Estado, por tanto, es el de constituir una federación centralizada, con todas sus contradicciones.

Hemos dicho que, sin duda, la centralización fue el elemento clave para la propia configuración del Estado nacional a principios de siglo, y el elemento fundamental para la implantación de la propia democracia en los últimos treinta años. Sin embargo, integrado definitivamente el Estado y estabilizado el régimen democrático, la centralización antaño beneficiosa, está ahora conspirando contra la eficiencia del propio Estado y el desarrollo político democrático del interior del país. Ya los servicios y acciones públicas resultan imposible de ser atendidos sólo desde el centro, y la propia madurez democrática de la Nación, comienza a reclamar más re-

presentatividad y participación, es decir, comienza a exigir su perfeccionamiento. Por ello, el planteamiento ineludible de la descentralización política como una de las reformas fundamentales del Estado, y que tienen por objeto, no sólo cambiar el desbalance actual de preponderancia de competencias nacionales frente a las que tienen los otros niveles político territoriales, sino que al trasladar poder a dichos niveles, se propugne perfeccionar la democracia y hacerla más participativa y representativa.

El problema de la Federación Centralizada, por tanto, no puede resolverse sino mediante un profundo proceso de descentralización política y administrativa, que revitalice el federalismo y que resulte en un nuevo federalismo. Ello exige, ante todo, asignar efectivas competencias de actuaciones públicas a los Estados miembros de nuestra Federación, sea descubriendo aquellas de carácter residual y concurrente que les corresponden, sea transfiriendo competencias nacionales a los Estados, asegurándoles además ingresos propios y autonomía financiera, mediante el establecimiento de tributos a la producción y consumo.

De ello resulta, por tanto, que el tema de la elección directa de gobernadores, que ha signado el debate político en los últimos tiempos como una propuesta de reforma del Estado, en sí mismo no tiene mayor significación. Como reforma aislada, dicha medida no tiene sentido alguno, pues la elección popular de los gobernadores es completamente incompatible con la forma centralizada de nuestra Federación, y podría más bien desquiciar el funcionamiento del Estado. Esa reforma, en realidad, sólo puede ser una añadidura a la reforma sustancial de Estado, la descentralización, que transforme a los Estados de nuestra Federación en instituciones fundamentales del país, producto de un nuevo federalismo.

Por ello, sólo como resultado de este nuevo federalismo tendría sentido establecer la elección directa del órgano ejecutivo estatal.