

LA GOBERNANZA LOCAL EN VENEZUELA A PARTIR DE LA PROPUESTA DE "REFORMA CONSTITUCIONAL"

■ SÍNTESIS

El artículo aborda el análisis del impacto que sobre las condiciones para el ejercicio del gobierno en el ámbito local pueden producir los nuevos parámetros que plantea la reforma constitucional propuesta por el Presidente de la República, básicamente en cuanto a lo que se presenta como "nueva geometría del poder" y el llamado "poder popular".

A tal efecto, se analiza el proceso de tramitación de la reforma, enfatizando los vicios que lo afectan y el aspecto sustantivo que se somete a un análisis crítico, para lo cual se formula una evaluación comparativa entre la propuesta con la regulación vigente y su evolución histórica.

Las conclusiones presentan un cuadro de debilitamiento de las instituciones locales, una falsa vigorización de la participación y el poder ciudadano. La pérdida de la democracia frente a una evidente tendencia a la centralización y el totalitarismo.

■ ABSTRACT

The article analyzes the impact of the constitutional reform, designed and presented by the President, over the local governance conditions. The research gives special attention to concepts such as "new geometry of the power" and "the Popular Power" (Poder Popular) presented as a fake new branch in the State organization.

It includes references to the way used to consider the presidential proposition and compares the actual rules and its historic evolution with the new concepts. The conclusions aims to show the lacking of power for the local government and the citizens power, it means, for democracy.

Palabras clave: Gobernanza. Instituciones locales. Poder Público. Nueva geometría del poder. Poder popular.

Key-words: Governance. Local institutions. Public Power. New geometry of power. People power

Recibido: 21 de Noviembre de 2007
Aceptado: 17 de Enero de 2008

Según el *Diccionario de la Lengua Española* (1992, p. 1044), *gobernanza* es un vocablo antiguo que significa “acción y efecto de gobernar o gobernarse”, por lo que se vincula o complementa con *gobernar* que, en su primera acepción, es “mandar con autoridad o regir una cosa”. Dentro esa misma familia lingüística, y básicamente a partir del campo de las ciencias sociales y políticas, se ha venido acuñando el neologismo “governabilidad”, que evoca la idea o noción de ambiente y condiciones objetivas para el ejercicio del gobierno. Probablemente se trata de un anglicismo, derivado del vocablo “*governability*” (“*the continuous exercise of authority over a political unit*”, *The American Heritage Dictionary*), que por uno de esos efectos de transculturización que conlleva (cada vez con mayor efectividad y velocidad) la globalización, se ha venido incorporando a nuestro idioma por la vía de los estudios científicos.

En cualquier caso, nos interesa de manera inmediata el tema del ejercicio del poder político y, a partir de allí, las expresiones de gestión de los asuntos públicos, colectivos, partiendo de la institucionalidad que implica un orden formal, provisto decisivamente por el Derecho, mediante la sustitución de la fórmula primitiva y rudimentaria, consistente en sustentar el poder en la fuerza o la cadena genética del gobernante, como fuente legitimadora.

En este punto es donde el Derecho, la “arquitectura normativa”, provee los elementos estructurales (la organización de la institucionalidad pública o de gobierno, sus modalidades, tipologías, formas e interrelaciones), y funcionales (modos operativos, soportes, límites y efectos de los cauces válidos de actuación) que deben transformarse en consecuencias reales, efectivas, a través de la práctica gerencial. Por tal motivo es posible adelantarse en la exploración para incluir como referente de partida que esa “arquitectura”, ese andamiaje normativo no basta, no es suficiente para la obtención de resultados, aunque sus cualidades o defectos configuran, sin duda alguna, un factor primordial para la gobernanza, para el ejercicio del gobierno.

Los componentes indicados, montados en la forma descrita, son producto de la concepción sobre la Sociedad, la vida colectiva y la práctica política que trae consigo el surgimiento del Estado moderno, por contraste con el “antiguo régimen”, al cual sustituye, que se basaba en el ejercicio sin límites del poder, y por ello, concentrado en un único punto, en una sola persona, que no obedece a otra instancia mas que a su voluntad, o tal vez mejor decir, a su “capricho”, pues un esquema con este formato escapa a la racionalidad.

Esta fórmula, que tiene sus exponentes prácticos iniciales en el surgimiento de Estados Unidos de Norteamérica a partir de los movimientos de independencia de las antiguas colonias británicas y en los eventos sociales y políticos que configuran la Revolución Francesa es, en síntesis, un esquema que descansa en la limitación al ejercicio del poder, mediante las técnicas de disciplina, estabilidad y control que aporta el Derecho, partiendo de la fundamentación ideológica que ubica la fuente, el origen y la sede del poder político, en el pueblo, en la colectividad. Todo ello se expresa bajo la moderna concepción de

democracia, como método de ejercicio del poder a través de la construcción de espacios públicos de convivencia para la expresión libre de las voluntades y pareceres como práctica cotidiana que refuerza y fortalece la interacción social —fuente y centro legitimador del poder— a través del pleno respeto y garantía a la discrepancia, es decir, manteniendo la pluralidad como único escenario válido para la vida política, por ser la expresión genuina de la libertad de los individuos que es un elemento indispensable para la existencia de una Sociedad o una Nación libre.

Ahora bien, una concepción de esta naturaleza encuentra modalidades distintas en cuanto a su diseño instrumental, guardando, claro está, la uniformidad conceptual. Tales diferencias formales mas no sustantivas se aprecian de manera evidente, según la manera en que se organice políticamente una determinada sociedad, esto es, de acuerdo a la forma de Estado y de gobierno que adopte, lo que nos pone directamente en contacto con la clasificación tradicional que distingue entre Estado Unitario y Estado Complejo (Federación, Estado Federal, Estado Regional, Estado de Autonomías).

La diferencia básica se centra, a los fines que interesa exponer en esta oportunidad, en que en los Estados Complejos existe, esencialmente, una pluralidad de centros espaciales de ejercicio del Poder Público que conduce necesariamente a un juego de articulación territorial del poder que ofrece un mayor volumen y variedad de oportunidades de gobierno para la selección del ciudadano, lo que conduce a la coexistencia de estilos de gobierno en las diferentes escalas territoriales que configuran el mapa de entidades territoriales conformadas bajo el patrón de integración de los elementos propios del Estado (territorio, población y gobierno), mediante la técnica de la personificación jurídica.

Se cumple así la expresión de complejidad que identifica esta categoría de Estado, al comprender la diversidad dentro de la unidad. Una diversidad de centros de poder social, de colectividades organizadas políticamente, que actúan simultáneamente con otras entidades de igual o diferente factura (local, regional, provincial, estatal, nacional), produciendo decisiones colectivas, actos jurídicos, ordenamientos jurídicos que se integran en un complejo sistema de normas, instituciones y relaciones, montados bajo el principio unitario de respeto mutuo y las garantías de permanencia y funcionalidad, bajo los patrones de organización y comportamiento que provee el Derecho, las instituciones jurídicas, comenzando por la norma constitucional y legal como expresión de la voluntad general (fuente del poder político), y actuando a través de las estructuras diseñadas para el ejercicio controlado de ese poder para la adecuada satisfacción de las necesidades comunes.

Dentro de esa compleja y variada gama, se hace énfasis en este momento en el gobierno local, que aparece impregnado de valores históricos y reúne particularidades de singular importancia por el significado especial de su vinculación con el ciudadano, en razón de los asuntos cotidianos que le corresponde manejar, de donde surge un peculiar escenario en lo que implica la gobernanza local.

Pero hay un factor adicional que se presenta como presupuesto del análisis propuesto. Se trata de la condición de protagonista que tiene la institución local, el Municipio, en el manejo de los asuntos colectivos esenciales y básicos en las colectividades urbanas, en la ciudad. Por ello, en el contexto de una sociedad urbanizada —como lo es el caso venezolano—, el municipio se convierte naturalmente, necesariamente, en el espacio de gobierno idóneo para la gestión de las políticas públicas de desarrollo humano y la atención inmediata de los requerimientos colectivos (Rodríguez G., 2003; pp. 215 y ss.), por lo que pasa a ser un ámbito particularmente interesante para el estudio de la gobernanza o gobernabilidad.

Desde luego, el solo diseño normativo de las estructuras político territoriales y sus modalidades de funcionamiento no es el único factor para determinar su eficacia; como nos enseña el profesor Ramón Martín Mateo, "... de las Gacetas Oficiales no pueden esperarse milagros y soluciones taumatúrgicas..." (Martín Mateo, 1980, p. 22). Sin embargo, tampoco puede negarse que una arquitectura adecuada de las estructuras operacionales encargadas de la gestión de los asuntos públicos, del ejercicio del gobierno, constituye un componente primordial para la buena marcha y eficiencia de sus actuaciones, de modo tal que el buen diseño del aparato de gobierno no garantiza la gobernanza, por cuanto será necesario agregar las cualidades gerenciales, capacidad y sensibilidad de los gobernantes; no obstante, un diseño inadecuado, oscuro, confuso, recargado, pobre, es presagio de dificultades en las relaciones con los ciudadanos, con las otras instituciones públicas y, en definitiva, de ineficiencia e insatisfacción, lo que se traduce en atraso social y político.

De otra parte, por tratarse en esta oportunidad de la revisión de una propuesta de cambio en la estructura existente, que se refiere a la Norma Fundamental, procede la referencia inicial como punto de partida —aun cuando sea de manera superficial y breve— al diseño vigente, a las líneas maestras de la estructura actual, objeto de la reforma, para poder formular el contraste con lo que se propone incluyendo, en la medida de lo posible, la mención a las razones que se exhiben como fundamento, como soporte intelectual o motivación.

EL ESQUEMA VIGENTE: LA FORMA DE ESTADO FEDERAL Y SU PRESENCIA EN EL CONSTITUCIONALISMO VENEZOLANO

La forma federal y su presencia en la historia constitucional

La forma federal como modelo institucional seleccionado para el montaje de la organización político territorial del Estado aparece, en el caso de Venezuela, desde el mismo inicio de su nacimiento como entidad política independiente, desde el surgimiento de la República, con la promulgación de la primera Constitución venezolana que es, además, el primer texto constitucional de toda Iberoamérica.

En efecto, la “Constitución Federal para los Estados de Venezuela”, dada en Caracas el 21 de diciembre de 1811, es la expresión formal de las *“Bases de un Pacto Federativo que ha de constituir la Autoridad general de la Confederación”*, tal como indica su capítulo Preliminar. Este dato tiene, en consecuencia, una trascendencia singular, que la subraya el hecho de que prácticamente esta forma de Estado Federal ha permanecido inalterable en su expresión formal a lo largo de toda la historia republicana hasta llegar a la Constitución vigente, que proclama en su artículo 4 que la República Bolivariana de Venezuela es un “Estado federal descentralizado”, aun en los episodios de mayor impacto, como lo fue el proceso de separación de la Gran Colombia, tal como lo recoge Carlos Luis Carrillo Artilés (2003, p. 64): “. . . en la Constitución dictada por la Constituyente de Valencia en 1830, se conformó al Estado Autónomo surgido como producto de la disolución de la Gran Colombia, el cual estaba dividido territorialmente en Provincias, Cantones y Parroquias, adoptando como estructura organizacional de gobierno la Confederación, en donde cada Provincia gozaba de una Asamblea Legislativa Provincial, conformada por diputados de cada cantón designados por colegios electorales”.

El esquema federal diseñado presenta la estructura regular que para la articulación territorial del poder público ofrece en el derecho comparado esa forma de Estado, donde aparece como figura esencial la de los estados, como entidades concurrentes a la constitución de la federación, con personalidad jurídica propia y originaria, plena autonomía e igualdad entre sí, que ceden parte de sus poderes mediante la Carta Fundamental para la instalación de la entidad nacional, por lo que resulta plenamente explicable la cláusula de reserva de competencias residuales en favor de estas entidades político territoriales. Además, se presenta la fórmula típica del Distrito Federal como espacio destinado a servir de asiento a los órganos del Poder Nacional (Federal), de manera tal que ninguno de los estados miembros de la federación derive ventajas ni tenga que soportar cargas o desventajas por lo que significa la ubicación de esos órganos de poder en su territorio, con los posibles conflictos derivados de tal cohabitación. Luego, la figura de los Territorios Federales como espacios territoriales reservados al ejercicio directo de las autoridades federales, básicamente por la ausencia de población asentada, en contingentes suficientes como para configurar una entidad política autónoma. Finalmente, los municipios, prototipo del gobierno local y figura que supera, prácticamente sin alteraciones, la profunda transformación que significó la instalación de las repúblicas y las guerras de independencia, manteniendo la vigencia inalterada de una institución profundamente arraigada en la sociedad como instancia de gobierno inmediato, dispuesta para el manejo de los asuntos cotidianos de los ciudadanos, altamente democrática en su esencia, al punto de constituir la única instancia de gobierno colonial a la cual tenían acceso los no peninsulares, pero además, la que existía por igual, en cualquier rincón poblado del vasto territorio americano, y por ello fue la que sirvió de centro detonante para los movimientos emancipadores y para alojar las primeras manifestaciones de gobierno autónomo, independiente, libre de la dominación colonial. De allí el singular valor histórico de esta institución en nuestra realidad nacional.

Dentro de este esquema puede considerarse como una constante la distribución territorial del poder a través de la mención de las distintas categorías de entidades (República, Estados y Municipios) como componentes por igual del Estado, y junto a ello, la asignación de atribuciones y competencias directamente desde la norma constitucional, es decir, una distribución horizontal del poder, pues se asigna de manera simultánea y con idéntico origen a entidades que son autónomas, no subordinadas entre sí¹. A esto se une la expresión normativa de la ecuación básica que identifica la concepción del Estado Moderno, según la cual la soberanía —esto es, la fuente originaria y legitimante del poder— reside en el pueblo.

La Constitución de 1961. Un hito de necesaria referencia

La Constitución de 1961 significa, sin lugar a dudas, un punto de referencia necesario para la revisión de la evolución normativa venezolana relativa a las bases jurídicas para la gobernanza.

Por una parte, la indudable calidad técnica del texto es un factor destacable dentro de la historia constitucional del país; pero conjuntamente, aparece el carácter integrador de su formación, lo que permitió un verdadero pacto de las mayorías políticas para el ejercicio pacífico del poder que se tradujo en la mayor vigencia temporal que ninguna otra Carta Fundamental haya tenido, alcanzando prácticamente las cuatro décadas y rigiendo momentos de indiscutible dificultad para la estabilidad del Estado que fueron superados bajo el soporte de las reglas constitucionales cuya aplicación práctica, además, permitió la progresiva evolución de las instituciones hacia estadios de mayor democracia y eficiencia, aun cuando pueda hacerse crítica a la demora en tal aplicación.

Precisamente, una de las áreas que son objeto de esas evaluaciones críticas —atribuibles definitivamente a los actores políticos y no a las previsiones constitucionales— es la que corresponde al régimen local, para cuyo desarrollo normativo la Constitución previó una Ley con rango de Orgánica, que tardó diecisiete años en ser sancionada por parte del órgano parlamentario, con lo cual se produjo un injustificado retraso en la consolidación y fortalecimiento adecuado de las instituciones municipales. No obstante, es preciso reconocer que una vez producida esa plataforma legal se observó un robusto y acelerado proceso de protagonismo de lo local en la vida social, económica y política del país, abriéndose espacios de importantes dimensiones para la presencia ciudadana que, sin duda, fueron progresivamente mostrando avances en las expresiones de gestión de políticas públicas, de pluralidad, de ejercicio democrático y, desde luego, de multiplicación de liderazgos y modelos políticos que solo pueden percibirse como expresiones de progreso y desarrollo social.

No se pretende producir un balance de resultados, lo que en esta oportunidad escapa absolutamente a nuestro objetivo; no obstante, sí resulta oportuno revisar los datos mas destacados que ofrecían las líneas gruesas de la arquitectura normativa dispuesta como andamiaje jurídico para el ejercicio del gobierno municipal, como ambientación objetiva y necesaria para la

1/ El tema es importante por cuanto deriva en un conjunto de consideraciones y consecuencias de primer orden para la adecuada comprensión de la estructura y funcionamiento del sistema, mas aún cuando no es inusual encontrar en la literatura sobre la materia, la inadecuada mención a una distribución "vertical" del poder, que se co-

rresponde con la figura de un Estado Unitario.

gobernanza en el ámbito local, dentro de la concepción moderna y modernizadora de Estado de Derecho, es decir, de pleno respeto al orden establecido a partir de la expresión legítima de la soberanía, de la voluntad general.

Desde esta perspectiva, el contexto normativo describe un sistema relativamente sencillo, sin mayores complejidades estructurales en cuanto a los componentes generales dispuestos para la organización de las instituciones locales, guardando respeto a los principios fundamentales del régimen local mediante la consagración y el reconocimiento formal y expreso de la autonomía municipal que, además, se instala como una garantía institucional de rango constitucional.

En la Constitución de 1961 dicha garantía se expresa a través de la concurrencia de diversos factores, tales como la consagración —directamente en el texto constitucional— de los contenidos funcionales y sustantivos de las competencias propias de los entes locales (artículos 29 y 30); la reserva legal para el tratamiento de las pautas relativas a la organización y el funcionamiento de sus instituciones (artículos 26, 27 y 28); la determinación directa de sus fuentes de ingreso (artículo 31); la exclusión de cualquier tipo de control político o administrativo sobre los actos de los municipios, consagrando expresamente la vía del control jurisdiccional sobre los mismos (artículo 29), como garantía jurídica —con rango constitucional— de la autonomía.

La consagración de la garantía institucional de las entidades político territoriales con rango constitucional, que sirve de soporte y respalda la estructura organizativa y el funcionamiento de las administraciones locales en la Constitución venezolana de 1961, en los términos que hemos visto, cobra mayor relevancia a los efectos de considerar su importancia intrínseca —y junto a ello la trascendencia instrumental que adquiere en cuanto a su cualidad de soporte eficiente para la gobernabilidad en los espacios locales— cuando apreciamos el reconocimiento que se otorga a esa misma figura en el caso español, con motivo de los efectos que produce la Constitución de 1978, es decir, un texto fundamental que aparece casi dos décadas después, como consecuencia de un proceso de construcción de acuerdos políticos básicos para garantizar el pluralismo y la convivencia a través de la diversidad de posiciones, tanto de los ciudadanos singularmente considerados como de las estructuras de gobierno directamente vinculadas con las colectividades, que deben actuar en un complejo escenario institucional, subrayado por el proceso de integración europea en el cual se inserta (sobre el tema véase la obra de Parejo Alfonso, 1981).

Pero el esquema no se queda limitado a una mera expresión formal, a una simple proclama sin proyección real. Tal como indicamos, la previsión constitucional de 1961 es un punto de partida para el montaje progresivo de todo un sistema, de un verdadero régimen de apertura hacia la profundización del arquetipo federal, a partir de las previsiones constitucionales sobre la consolidación política de las estructuras de gobierno estatal y local, sumado a la asunción de mayores espacios de actuación por parte de esas instancias mediante la técnica de transferencia de competencias.

En la vertiente de la consolidación política de la forma federal, juega un papel de primer orden la Ley Orgánica de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, promulgada en 1989 (Gaceta Oficial N° 4.086 Extraordinario de fecha 14-04-1989), lo que en el espacio local se expresa, paralelamente, con la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, que establece la figura del Alcalde de elección directa, cabeza del Ejecutivo municipal, que opera separadamente del Ayuntamiento o Concejo, encargado de las tareas deliberantes y normativas, e integrado por Concejales, también electos mediante el voto directo, universal y secreto (Gaceta Oficial N° 4.409 Extraordinario de fecha 15-06-1989).

Mediante estos instrumentos legales —previstos expresamente en la Constitución de 1961— se afianza la autonomía política de las colectividades regionales y locales a través de la elección de sus autoridades garantizada con un sistema legal que construye una articulación territorial del poder basada en garantías jurídicas y soportes políticos (véase Rodríguez García, 1988, p. 15), sin interferencia de otras instancias de poder, primordialmente la de los órganos del Poder Nacional que, por las características del país, concentra una clara superioridad en la presencia política, básicamente por el manejo del mayor volumen de recursos económicos, en particular los provenientes de los ingresos petroleros y las categorías tributarias más productivas.

En el campo de los asuntos administrativos y de gerencia pública la pieza central es la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, también promulgada en el año 1989 (Gaceta Oficial N° 4.153 Extraordinario), por la cual se pone en práctica el dispositivo previsto en el artículo 137 constitucional para hacer efectivo el proceso de descentralización administrativa, mediante la transferencia a los Estados de la prestación de servicios públicos prestados por el Poder Nacional (República) y la definición y delimitación de competencias que corresponden a los Estados y la República (Poder Nacional).

De este modo, por lo que respecta a las instituciones locales, se concretizan y reafirman en el orden jurídico normativo los temas de **la autonomía y la democracia** que han venido siendo asuntos especialmente sensibles para el municipalismo iberoamericano desde mucho tiempo atrás, por considerarse aspectos esenciales para que se pueda cumplir de manera efectiva y eficiente el gobierno local, es decir, para que opere con expectativas ciertas de éxito la “gobernabilidad” local. Así se expresó, entre otros documentos de singular importancia, en la *Carta de la Autonomía Local Iberoamericana* que fue aprobada en el marco del XX Congreso Interamericano de Municipios, celebrado precisamente en la ciudad de Caracas en 1990, por iniciativa de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), que constituye, sin lugar a dudas, la instancia contemporánea de carácter internacional con mayor trayectoria y reconocimiento técnico y académico en el área del municipalismo iberoamericano. En particular, destaca el punto Segundo de la Carta, en el que se señala: “El concepto de autonomía local debe superar los planos teóricos y el universo de las grandes declaraciones para materializarse en una realidad permanente y auténtica que, además de constar

en los Textos Fundamentales de cada país, sea reconocido como un principio inalterable, como deber de los Gobiernos y derecho de los ciudadanos” (1991, p. 404).

En síntesis, el cuadro normativo producido en Venezuela durante la segunda mitad del siglo XX, y en particular a partir de la base que aportó la Constitución de 1961, define un esquema sencillo y claro desde el punto de vista de los componentes anatómicos y funcionales de las estructuras locales para el ejercicio del gobierno, destacándose los elementos de racionalidad y prevalencia del orden jurídico como plataforma garantista para la expresión efectiva de los derechos subjetivos y la práctica democrática, mediante la presencia de condiciones de alternatividad en el ejercicio del gobierno, respeto a la pluralidad y amplitud de modalidades de mecanismos de participación y control de las instancias de decisión pública sujetas al principio de responsabilidad.

LA CONSTITUCIÓN DE 1999, UNA PLATAFORMA FRÁGIL Y ENGAÑOSA PARA LA GOBERNANZA LOCAL

“... la lectura de los elementos configuradores del sistema propuesto por el nuevo texto constitucional conduce a detectar muchas aristas y espacios de opacidad para poder concluir en la aceptación pacífica de la proclama de la República Bolivariana de Venezuela como un Estado Federal Descentralizado, cuando el contenido del esquema básico evidencia una estructura y función impregnadas de centralismo...”. Con estas palabras se concluye un ensayo sobre las líneas maestras del cuadro normativo que presenta la Constitución de 1999 en materia de articulación territorial del poder público, elaborado tal vez en un momento aún prematuro para ofrecer una evaluación decantada por la experiencia que deriva de la aplicación de las normas contenidas en el nuevo texto constitucional (Rodríguez G., 2001, pp. 17-63). No obstante, en el desarrollo de aquel trabajo se hace explícita tal advertencia, afirmando que el análisis se había circunscrito a la evaluación integral y concordada de los dispositivos normativos, tratando de profundizar más allá de una ingenua lectura de proclamas cargadas de llamativos alambres.

En particular, por lo que corresponde al tema de la autonomía local, expresamos serias dudas y fundados temores a partir del análisis del texto constitucional, en estos términos: “... Las bases regulatorias del régimen local disminuyen el valor sustancial de la autonomía, como noción esencial y emblemática de la naturaleza propia del Municipio, requerida de mayor realce para fortalecer la democracia participativa (...). En fin, la concentración evidente de potestades regulatorias, que interfieren el ejercicio de atribuciones autonómicas, como sucede en materia tributaria, e incluso el establecimiento de prescripciones normativas y hasta la organización y prestación de ciertos servicios públicos, interfiere abiertamente con las posibilidades de desempeño que correspondería en términos protagónicos a los Estados y Municipios, en atención a la escala de los asuntos y naturaleza propia de la materia, como sucede en el caso de los servicios de bomberos y emergencias civiles” (Ibídem, pp. 61 y 62).

Es cierto que hemos encontrado otras visiones más confiadas en la apariencia que el texto ofrece, tal como sucede con la perspectiva que brinda el profesor José Luis Villegas, preocupado y minucioso investigador del tema municipal, cuando señala que: "...el municipio delineado en la Constitución de 1999 persigue evidentemente profundizar la democracia, haciendo del gobierno local un medio franco para la participación ciudadana en los asuntos que le son propios y más vinculados ...". (Villegas Moreno, 2005, p. 77). Sin embargo, en la distancia que permite a la perspectiva analítica el transcurso de seis años, podemos reafirmar nuestra apreciación inicial, reforzada ahora con las ejecutorias tomadas por las instancias de poder a partir de la vigencia de la Constitución de 1999 y las propuestas del cambio que se tramitan —con sospechoso afán— en el momento en que se escriben estas notas.

Ciertamente, además de las actitudes de marcado acento centralista, arbitrariedad e irrespeto que, frente a las instancias regionales y locales de gobierno, ha tenido como conducta constante y reiterada el Presidente de la República, desconociendo abiertamente la autonomía y espacio de gobierno propio de las colectividades regionales y locales, aparecen decisiones formales de carácter normativo que conducen a restringir, marginar y, en definitiva, a debilitar las instituciones locales. Tal es el caso de la eliminación de los Consejos Locales de Planificación en la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, y la desmejora evidente que sufre la institución local con el advenimiento de la Ley de los Consejos Comunales (Rodríguez G., 2007a, pp. 125-164).

Pero, a todo evento, puede admitirse que al menos en lo que a la expresión formal se refiere, la Constitución de 1999 mantiene el esquema básico del régimen municipal instalado a partir de la Constitución de 1961 y, sobre todo, reimprime la sujeción de todas las estructuras del Estado por igual al Principio de Legalidad, esto es, la consagración del Estado de Derecho, a lo cual se añade, en esta oportunidad, la adjetivación "*y de Justicia*" (que en el fondo resulta innecesaria por redundante si se cumple mínimamente con lo primero). Finalmente, se mantiene como principio fundamental el postulado relativo a que "... *la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público*", agregando que "*Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos*" (artículo 5 constitucional).

Con ello puede decirse que, al menos en la expresión formal de las normas constitucionales, el diseño del gobierno local venezolano vigente en la actualidad define una arquitectura apropiada para un adecuado ejercicio del gobierno en términos democráticos y modernos, aunque con serios riesgos en cuanto a su estabilidad y profundización por la mayor amplitud que se deja a la injerencia de otras instancias de poder, lo que en definitiva significa el debilitamiento de la presencia del ciudadano y de las comunidades en la orientación de las decisiones políticas que les incumben de una manera inmediata por ser expresión del interés local, de la vida local.

LA PROPUESTA DE CAMBIO CONSTITUCIONAL Y SUS POTENCIALES EFECTOS SOBRE LA GOBERNANZA LOCAL

Antecedentes

En el acto de juramentación para el inicio del período de gobierno 2007-2013, luego de resultar electo —en aplicación de la disposición constitucional que permite la reelección inmediata por una sola vez (art. 230)—, el Presidente Chávez anunció su decisión de iniciar el procedimiento establecido para provocar una “reforma constitucional”. A tal efecto, designó un “Consejo Presidencial para la Reforma de la Constitución” (Decreto 5.138 del 17 de enero de 2007), decisión mediante la cual subordinó a su autoridad, sin soporte jurídico para ello, a la Presidenta, Segundo Vicepresidente y cuatro Diputados de la Asamblea Nacional; a la Presidenta de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (electa pocos días después como Presidenta de ese Máximo Tribunal, cabeza del Poder Judicial); al Fiscal General de la República y al Defensor del Pueblo, integrantes del llamado Poder Ciudadano, y los sometió a la orden de confidencialidad, con lo cual se violó la Constitución vigente, en particular por lo que respecta al principio de División del Poder.

De otra parte, con ese acto se comprometió anticipadamente el procedimiento específico de Reforma constitucional (previsto en el artículo 342 de la Constitución solamente para “la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto . . .”), sin conocer la envergadura y alcance de lo que sería la propuesta definitiva, a pesar de que en el mismo texto del Decreto se menciona que se trata de establecer “cambios profundos” dirigidos a adaptar el texto constitucional a un “nuevo modelo” que implica un “nuevo orden económico, político y social para la República”, lo que sin duda sobrepasa al alcance que la norma constitucional permite al mecanismo de reforma (para ello remitimos a nuestro trabajo “El camino hacia el cambio constitucional en Venezuela”, en Rodríguez G., 2007b, p. 455).

El Proyecto de Reforma constitucional fue consignado por el Presidente de la República ante la Asamblea Nacional en horas de la noche del 15 de agosto de 2007, fecha en que concluyó el período de sesiones². En consecuencia, al dársele curso, la Asamblea violó el artículo 343.1 constitucional:

“La iniciativa de reforma constitucional será tramitada por la Asamblea Nacional en la forma siguiente:

a) El proyecto de reforma constitucional tendrá una primera discusión en el período de sesiones correspondiente a la presentación del mismo”.

Por otro lado, el proyecto presentado comprendía la modificación de treinta y tres (33) artículos y dos Disposiciones Transitorias, en tanto el texto sancionado por la Asamblea alcanza sesenta y nueve (69) artículos, quince (15) Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final, todas éstas adiciones presentadas por una Comisión Mixta de la Asamblea después de la segunda discusión. En consecuencia:

2/ “El primer período de sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional comenzará, sin convocatoria previa, el cinco de enero de cada año el día posterior mas inmediato posible y durará hasta el quince de agosto...” Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 219.

- 1) se violaron los artículos 342 y 343 de la Constitución, por cuanto la nueva propuesta no provino de un sujeto legitimado para la iniciativa de reforma. **La Comisión Mixta no es la Asamblea**, y en todo caso, si se quisiera hacer esa equiparación —inadmisible por absurda—, no se cumplió la forma de “Acuerdo aprobado por la mayoría de los integrantes de la Asamblea” (art. 342), ni se tramitó como una nueva iniciativa;
- 2) los “nuevos” artículos modificados y las Disposiciones Transitorias, no recibieron el trámite de tres (3) discusiones que requiere la Constitución de manera expresa (primera discusión en el período de sesiones en que se presenta el proyecto, segunda discusión por Título o Capítulo, tercera discusión artículo por artículo);
- 3) el texto que se pretende someter a referéndum se hizo público por parte del Consejo Nacional Electoral el día 11 de noviembre de 2007, es decir, solo veinte (20) días antes del acto referendario, mediante encarte en la prensa nacional (no se conoce que aparezca en ninguna publicación oficial), por lo que no se garantiza la certeza del texto y el conocimiento oportuno por parte del electorado; mucho menos se permite un período de reflexión, discusión y debate adecuado a la magnitud, importancia y extensión de la propuesta. Con ello se viola el principio constitucional de la participación protagónica del ciudadano. Piénsese en el nivel de conocimiento que en virtud de esta situación podrán tener algunas minorías —como por ejemplo las comunidades indígenas—, objeto de protección especial por la Constitución;
- 4) en igual sentido, el documento que se publica solo contiene el texto de las disposiciones sometidas a cambio, sin que se acompañe de una Exposición de Motivos, es decir, una explicación que permita conocer la motivación de cada una de las modificaciones propuestas y, a partir de allí, evaluar su sentido, alcance y razón de ser. ¿Es que el “pueblo soberano” no se merece ese mínimo nivel de información para decidir sobre su futuro? ¿Es que un cambio profundo, que comporta la instalación de un “nuevo modelo económico, social y político” no amerita ser argumentado, fundamentado, de cara a los electores - decisores?;
- 5) finalmente, la estructura de la pregunta que se hace al electorado por el Consejo Nacional Electoral para la realización del referéndum aumenta las deficiencias. En efecto, se consulta sobre la aprobación del “*proyecto de Reforma Constitucional, con sus Títulos, Capítulos, Disposiciones Transitorias, Derogatoria y Final, presentado en dos bloques...*”, a partir de lo cual se abren opciones para votar SI o NO, respecto de un total de 46 artículos (Bloque A), o de 23 artículos (Bloque B), que por una parte no se corresponden con los términos de la iniciativa presidencial que originó el trámite, y que por otra parte no contempla la opción de voto por las Disposiciones Transitorias, Derogatoria y Final, que no son coincidentes en sus contenidos con los grupos de artículos presentados, por lo que no pueden considerarse incluidas en ninguno de ellos, ni votadas tácitamente, a través de las opciones permitidas. ¿No merecen los electores y la Carta Fundamental de la nación venezolana una fórmula electoral mas precisa, adecuada y certera?

Los antecedentes parcialmente descritos juegan papel importante en la comprensión de los efectos de la reforma y su eventual aprobación, en cuanto al escenario de la gobernanza local en el país.

En efecto, el contenido de la propuesta presidencial y su posterior transformación por una Asamblea abiertamente sumisa a su liderazgo dibuja una concepción de estructura social y ejercicio del poder que no puede desvincularse de la realidad cotidiana y el devenir político. En cualquier caso, una evaluación del texto permite medir sus potencialidades objetivas dentro del contexto de análisis planteado para este estudio, incorporando la visión de conjunto que permiten otros elementos destacados en el momento en el cual se inserta la propuesta, para ofrecer un bagaje analítico más completo.

EL CONTENIDO DE LA PROPUESTA DE REFORMA

Aparte de los vicios de fondo y forma que acompañan la “reforma”, el documento presentado por el Presidente —que fue indebidamente modificado y ampliado por la Asamblea Nacional— contiene algunas propuestas de cambio en la distribución territorial y funcional del Poder Público que se expresan genéricamente en lo que el mismo proponente ha denominado “Nueva Geometría del Poder”, añadiendo en el esquema propagandístico la mención “explosión del Poder Popular” como señal del sentido y profundidad que se estima conllevan los cambios planteados.

El perfil de tales proposiciones permite construir una aproximación inicial sobre el soporte que ese diseño puede dar a la gobernanza local en el país, por lo que su revisión resulta un ejercicio necesario.

La “geometría” territorial

En cuanto a la distribución territorial del Poder Público, el proyecto plantea (art. 16):

- a) sustituir la denominación del “Distrito Capital” —que estableció la Constitución de 1999 como una novedad que expresaba el objetivo de “refundar la República”, y sobre el cual no se ha dictado aún la Ley que ordenó su Disposición Transitoria Primera, como una tarea asignada expresamente a la propia Asamblea Nacional Constituyente—, por la anterior denominación de “Distrito Federal”;
- b) modificar el régimen de los Territorios Federales; y
- c) añadir —como mínimo— once categorías de entidades político territoriales: 1) Regiones Marítimas, 2) Municipios Federales, 3) Distritos Insulares, 4) Ciudades, 5) Comunas, 6) Comunidades, 7) Autogobiernos, 8) Ciudades Comunes, 9) Provincias Federales, 10) Ciudades Federales, y 11) Distritos Funcionales, permitiendo que puedan existir otras entidades “que establezca la ley”. Adicionalmente, en la propuesta de reforma del artículo 156, relativo a la competencia del Poder Nacional, se menciona la figura de los “Territorios Comunes” (numeral 11), que no forma parte de la extensa lista del artículo 16.

El tratamiento normativo que ofrece el proyecto sobre toda esta amplia y enrevesada gama de nuevas entidades territoriales es claramente asimétrico y carente de expresión sistemática, tanto en el texto articulado como en el documento que se identifica como “Proyecto de Exposición de Motivos” el cual, curiosamente, no ha tenido divulgación.

Así, en algunos casos solo hay una mención a la “categoría” o “tipo” de entidad, como sucede con las **Regiones Marítimas** y los **Distritos Insulares**; en otros supuestos —**Municipios Federales y Territorios Federales**— se indicaba originalmente que “su vigencia quedará supeditada a la realización de un referéndum aprobatorio” (artículo 16), aun cuando respecto de estos últimos —junto con las **Provincias Federales**, los **Territorios Comunales**, las **Ciudades Federales** y las **Ciudades Comunales**— el proyecto contempla que su “creación, ordenación y gestión” es una competencia del Poder Público Nacional (artículo 136,11), y mas adelante, en el artículo 236, numeral 2, aparece propuesto como una atribución del Presidente de la República: “Crear **Provincias Federales, Territorios Federales y/o Ciudades Federales** según lo establecido en esta Constitución y designar sus autoridades según la ley”.

Es de hacer notar que en el trámite de la propuesta —y por iniciativa de una “Comisión Mixta” designada en el seno de la Asamblea Nacional— se eliminó tal mención al referéndum, por lo que la existencia de todas esas entidades solo dependerá de la voluntad del Presidente de la República, sin participación alguna de los ciudadanos, del pueblo, en su condición de sede de la soberanía, y como tal, única fuente legitimadora para el ejercicio del poder (artículos 5 y 6 de la Constitución).

Para las figuras de la **Ciudad**, las **Comunas**, las **Comunidades** y la **Ciudad Federal**, el proyecto incorpora mayor información que no se traduce en mayor claridad o precisión conceptual así, en cuanto a la Ciudad, se califica como “la unidad política primaria de la organización territorial nacional” (en abierta contradicción con lo dispuesto en el artículo 168, que califica de igual manera al Municipio y no es objeto de reforma) y se identifica mediante una expresión ambigua: “todo asentamiento poblacional dentro del Municipio”; la **Comuna** es definida como “áreas o extensiones geográficas” que integran la **Ciudad**, añadiendo que estas “serán las células geo-humanas del territorio (*sic*) y estarán conformadas por las **Comunidades**, cada una de las cuales constituirá el núcleo espacial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano . . .”, con lo cual se profundiza la ambigüedad pero además se incurre en incoherencia al identificar la Comuna como *áreas o extensiones geográficas*, para seguidamente calificarla como *célula geo-humana*.

Tal incoherencia se patentiza aún más dos párrafos más adelante, en el mismo artículo 16, donde se dispone que la **Ciudad Comunal** (obsérvese que se trata de una categoría distinta de la **Ciudad** que se menciona antes) “se constituye cuando en la totalidad de su perímetro (*sic*) se hayan establecido las **Comunidades** organizadas, las **Comunas** y los **Autogobiernos Comunales**”. En este caso, al igual que en el supuesto anterior se eliminó la mención al referéndum como mecanismo de creación, dejándolo a la decisión del Presidente de la República.

Resulta difícil entender como se pueden “establecer” Comunidades, Comunas y Autogobiernos “en la totalidad de un perímetro” y con ello generar el presupuesto necesario para la constitución de una Ciudad Comunal, ya que **un perímetro**

no es mas que una línea, “el contorno de una superficie o figura” (DRAE, 21a. ed., p. 1577), con lo cual, para aplicar esa disposición, tendrían que establecerse las Comunidades, Comunas y Autogobiernos en un limitadísimo espacio, en un contorno, en una línea. Pero además, como las Comunas son “áreas o extensiones geográficas”, las Comunidades son “núcleos espaciales” y los Autogobiernos son una “forma de agregación comunitaria Político Territorial”, a tenor de lo propuesto en la misma norma, no configuran elementos susceptibles de “establecerse”.

Por otra parte, debe advertirse que la imposibilidad de ocurrencia del supuesto se hace definitiva e insalvable por cuanto se exige que ese “establecimiento” ocurra en un lugar o espacio indefinible ya que, de acuerdo con la norma planteada, habría que identificar primero, cuál es el área y cuál es la forma de la Ciudad Comunal, en síntesis, cuál es la figura geométrica generadora de un perímetro, para poder tener ese “perímetro”. En cualquier caso, lo importante a destacar es la poca claridad en la expresión y la intrincada fórmula que se diseña para instalar un conjunto de entidades político-territoriales cuya existencia, por otra parte, no cuenta con una explicación mínimamente razonable.

Luego aparecen en el texto los **Distritos Funcionales**, que no tienen definición. Simplemente se señala que “se crearán conforme a las características históricas, socio-económicas y culturales del espacio geográfico (*sic*) correspondiente, así como en base a las potencialidades económicas que, desde ellos, sea necesario desarrollar en beneficio del país”, y se pasa a indicar que la creación de uno de estos Distritos implica la “elaboración y activación” de una “Misión Distrital con el respectivo Plan Estratégico funcional a cargo del Gobierno Nacional”. Además de la inaceptable vaguedad en lo que se pretende sea una norma constitucional, destaca en el texto la incongruencia que significa asignarle “*características históricas, socio-económicas y culturales*” a **espacios geográficos**.

Seguidamente aparece la figura de la **Ciudad Federal**, que tampoco merece ser definida a juicio del proponente; antes bien, el establecimiento de su organización y funcionamiento —sin que se cuente con una caracterización a nivel constitucional— simple y llanamente se difiere a la ley, disponiendo que “*su existencia*” implica la “*activación*” de una “Misión Local” con su correspondiente plan estratégico de desarrollo. El proyecto propone que las autoridades de los **Territorios Federales, Municipios Federales y Ciudades Federales** sean designadas por el Poder Nacional y, en concordancia con esta previsión, el artículo 236,3 precia que esa facultad se atribuye al Presidente de la República.

No hace falta mayor análisis para concluir que tales postulados son absolutamente contrarios al principio de “gobierno electivo” que consagra el artículo 5 de la Constitución.

Por último, las **Provincias Federales** se identifican como “unidades de agregación y coordinación de políticas territoriales, sociales y económicas, a escala regional, siempre en función de los planes estratégicos nacionales y el enfoque estratégico internacional del Estado venezolano”, y se añade que se *constituyen agregando indistintamente Estados y Municipios, sin que estos sean menoscabados en las atribuciones que la Constitución les confiere.*

En este caso resulta igualmente incoherente y contradictorio señalar que una entidad se constituye por agregación de otras preexistentes, y pretender que esto se haga *sin menoscabo de sus atribuciones.* De otra parte, no hay una explicación que justifique la aparición de esta figura como entidad territorial, a no ser que se pretenda reemplazar las figuras ya existentes para construir una estructura vertical para el ejercicio del poder, que es la alusión evidente en las menciones relativas a la *satisfacción de objetivos nacionales*, ya que tales objetivos se pueden conseguir perfectamente sin modificar la articulación territorial del Poder Público a través de mecanismos y formas organizativas de carácter administrativo.

En ese mismo sentido es digno de observación que la propuesta cierra esta norma indicando: “La Organización Político Territorial de la República se regirá por una Ley Orgánica”, con lo que se está proponiendo eliminar la frase: “...**que garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa...**” existente en el texto actual, lo que es igualmente contrario a la forma de Estado Federal Descentralizado que consagra, como Principio Fundamental, el artículo 4 de la Constitución, por lo que viene a ser una proposición contradictoria y sustantivamente inconstitucional. ¿Qué justifica y qué se busca haciendo desaparecer la garantía de la autonomía propia de los entes territoriales?

En el artículo 18 se emplea el término “**Poder Popular**”. Tampoco se ofrece definición y en su lugar se pasa a indicar como pertenecientes al mismo “... **las Comunidades, Comuna, Consejos Comunales y demás organizaciones sociales...**”. Luego, en la propuesta de reforma del artículo 136 se señala que: “El Poder Público se distribuye **territorialmente** en la siguiente forma: el **poder popular**, el poder municipal, el poder estatal y el poder nacional ...”, mas adelante se añade: “El pueblo es **depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular.** Este **no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población...**”, y finaliza:

“...El **Poder Popular se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades,** a través de los **consejos comunales, los consejos obreros, los consejos campesinos, los consejos estudiantiles y otros entes que señale la ley**”.

Tales menciones solo conducen a consolidar las incongruencias y contradicciones internas de la propuesta, y de ésta con el contexto general de la Constitución.

Primeramente, es contradictorio plantear una modalidad de distribución territorial del poder público e incorporar a su estructura, en calidad de **entes**, a figuras que, por definición, carecen de base territorial, como lo son los “consejos obreros, campesinos o estudiantiles”.

Por otra parte, el señalamiento de que un **Poder Público territorial no nace del sufragio ni de elección alguna**, contradice abiertamente el postulado principista consagrado en el artículo 5 y dibuja un escenario de anarquía y caos, contrario a los mas elementales requerimientos de orden y disciplina que demanda una sociedad civilizada, cuando se indica que ese Poder Público —entendido como una estructura, como una organización— *“nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”*, lo que equivale a decir que nace por generación espontánea y sin presupuestos o parámetros formales que lo definan previamente, lo que en definitiva equivale a la negación de su origen en la propia norma constitucional que pretende establecerlos.

Esa indeterminación, abiertamente opuesta a los mas elementales principios de ordenación normativa, se patentiza cuando nos hacemos apenas una breves interrogantes: ¿los “grupos humanos” formados bajo cuál patrón de organización?, ¿con cuáles integrantes?, ¿sin condiciones en cuanto a edad o nacionalidad o lugar de residencia? Por todo ello, cabe preguntarse finalmente cuál es el verdadero objetivo que se intenta alcanzar a través de un esquema de “desorganización formalizada” tan evidente.

En paralelo, es igualmente notorio el debilitamiento que se pretende imponer a la institución municipal, lo que se ha incrementado a través del atropellado e inconstitucional trámite que se ha dado a la “reforma”.

Así, la propuesta presidencial comienza por sustituir el párrafo del artículo 168 constitucional que reza: “Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley”.

Frente a esa disposición se plantea un nuevo texto por el cual se transforma el espacio de apertura a la participación ciudadana variada y democrática, por una fórmula que, además de ser contradictoria en sí misma, **restringe el espacio ciudadano a un esquema único de participación**. El texto en cuestión dice: “En sus actuaciones el municipio estará obligado a incorporar, dentro del ámbito de sus competencias, la participación ciudadana, a través de los Consejos del Poder Popular y de los medios de producción socialista”.

La orientación restrictiva que se pretende establecer es suficientemente clara. Ello afecta directamente al ciudadano, por cuanto restringe su espacio de participación local excluyendo cualquier vía distinta a la que significan los “Consejos del Poder Popular” que, **en realidad no comportan poder alguno** pues, a la postre, son solo apéndices del **Poder Ejecutivo Nacional**, y mas concretamente, unidades sujetas directamente a la voluntad de un solo individuo, el Presidente de la República.

La realidad de este esquema queda clara y evidente con la lectura concordada de lo que se propone en los artículos 70, 136, 236 y 16. Todas esas disposiciones confluyen en asegurar la debilidad del llamado eufemísticamente “Poder Popular” mediante la fragilidad de la esencia de sus componentes, que contrasta con la preeminencia del Poder Ejecutivo Nacional —en particular del Presidente de la República—, que adquiere así un poder “*des-comunal*” no solo por su magnitud, sino porque buena parte de su contenido se extrae, precisamente, del pretendido *poder comunal*, que pasa a ser una simple apariencia, un cascarón vacío de contenido (sobre lo que constituye el antecedente formal a esta “solución” ya había advertido en Rodríguez G., 2007a, ya citado).

El artículo 70 constriñe las posibilidades de ejercicio de la participación de las Asambleas de Ciudadanos, de los Consejos del Poder Popular y de toda la larga lista de “tipos” de organizaciones a través de las cuales estos se expresan o actúan (consejos comunales, de trabajadores, estudiantiles, campesinos, artesanales, de pescadores, deportivos, de juventud, de adultos mayores, de mujeres, de discapacitados, etc.) a “**la construcción del socialismo**”, con lo cual, se discrimina y se limita la existencia y operatividad de los medios de participación a una finalidad política única, lo que impide por exclusión la necesaria diversidad y libertad de pensamiento, que es esencial en la democracia y además se contradice abiertamente con el postulado contenido en el artículo 6 constitucional, que consagra el pluralismo como principio fundamental del Estado.

De su parte, la propuesta de reforma del artículo 136 postula que: “El pueblo es depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular. **Este no nace del sufragio ni de elección alguna**, sino de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”.

Por un lado, se pretende minimizar el alcance del artículo 5, que fija como principio fundamental que “La soberanía **reside intransferiblemente** en el pueblo...”, con lo cual se entiende que, respecto de la soberanía, el pueblo es algo mas que un simple “depositario”. Pero junto a ello se configura una situación contradictoria de subordinación, pues se niega la fórmula democrática del sufragio como fuente de legitimación de su organización.

Precisamente, los artículos 16 y 236, numerales 3 y 4 de la propuesta de reforma completan el esquema. En ellos se propone que es el Presidente de la República quién decide la creación de las ciudades comunales, los autogobiernos comunales,

los territorios, municipios, provincias y ciudades federales, los distritos funcionales, *así como cualquier otra entidad que establezca la Constitución y la ley*; también corresponde al Presidente de la República designar y remover las autoridades (¿podrían ser realmente llamadas así?) correspondientes a todas estas entidades.

Se reafirma el esquema de concentración del poder y superioridad jerárquica del Presidente de la República sobre todas las estructuras de ejercicio del “poder popular” en los numerales 3 y 4 del artículo 236, donde se señalan como sus atribuciones:

“3. La ordenación y gestión del territorio y régimen territorial del Distrito Federal, los estados, los municipios, dependencias federales y demás entidades regionales, de acuerdo con la ley nacional”

“4. Crear o suprimir las provincias federales, territorios federales, ciudades federales, distritos funcionales, municipios federales, regiones marítimas, distritos insulares y regiones estratégicas de defensa, según lo establecido en esta Constitución; designar y remover sus autoridades, conforme a la ley, asimismo podrá decretar ciudades comunales de acuerdo con esta Constitución”.

Con ello, se desvirtúa el sentido y valor de la participación, al punto de que se desvanece y desaparece como ejercicio democrático esencialmente plural y, por ello, nutrido por la presencia de múltiples opciones válidas como arsenal perteneciente al ciudadano para la expresión de sus posiciones. A cambio, se propone imponer una vía *única*, la de los “Consejos del Poder Popular” y las otras múltiples “menciones” de supuesta organización social para la participación, que solo pueden actuar válidamente si tienen como finalidad “la construcción del socialismo”, e insertándose en una estructura piramidal de poder, subordinada a la figura del Presidente de la República.

En síntesis, desde el punto de vista de la distribución territorial del Poder Público, el escenario que dibuja la propuesta de reforma constitucional se centra en el debilitamiento de las instituciones existentes y su reemplazo por la aparición de una pseudo estructura marcada por la ambigüedad y el anonimato que la debilita en su esencia, lo que además se reafirma al hacerla dependiente, de manera lineal, del Presidente de la República.

Se plantea así una fórmula perversamente perfecta por su incongruencia, mediante la cual: primero, se intenta “encapsular” en una estructura organizativa al poder soberano que reside en el pueblo, y segundo, se la subordina al Poder Ejecutivo nacional, al Presidente de la República.

El poder del pueblo, en tanto sede y expresión de la “soberanía”, no admite sujeción alguna a formas organizativas integradas dentro de la estructura del Estado, pues tal hipótesis comporta su propia negación. En los términos lógicos y

excluyentes de la ecuación, el Estado (con todos sus componentes, estructuras y funcionarios) está subordinado al titular de la soberanía (el pueblo), por lo que no puede encerrarlo dentro de sí.

La “geometría” funcional

La propuesta incide de igual manera en las expresiones funcionales del poder público con modalidades que alteran sustancialmente la “geometría” en vigencia, al menos, en cuanto al texto de la normativa constitucional se refiere.

Se profundiza la concentración del ejercicio del poder en el Ejecutivo Nacional mediante la incorporación de varias fórmulas concurrentes, a saber: la reducción significativa de las atribuciones y funciones que competen a otras autoridades nacionales, estatales o municipales; la marcada ampliación de las facultades del Presidente de la República; y, la instalación de mecanismos de subordinación de todas las estructuras de Poder Público —particularmente el llamado “poder popular”— a decisiones del Presidente. Todo ello tiene como objetivo central establecer un “Estado Socialista”, a través de “...el reordenamiento socialista de la geopolítica de la nación...”, “...crear una nueva estructura político territorial...”, “...romper el modelo capitalista burgués...”, “...superar los obstáculos generados por las relaciones sociales capitalistas...”, y por supuesto supone, además, “...la continuidad presidencial...”, todo como un bloque o paquete indivisible (expresiones todas que se encuentran contenidas en el Proyecto de Exposición de Motivos para la Reforma Constitucional, emanado de la Presidencia de la República).

En primer término, en cuanto al pretendido “poder popular”, ya destacamos el alto grado de incoherencia en su estructura, lo que unido a la falta de sustento conceptual objetivo conforma una plataforma que, lejos de fortalecer la presencia y participación efectiva del ciudadano en la construcción de decisiones políticas, la debilita.

Todas las propuestas sobre expresiones organizativas y funcionales del “poder popular” se contraen, en su eficiencia, a un único punto: la decisión del Presidente de la República, quién tendría la potestad de “crear” sus estructuras, “designar” sus autoridades y decidir sobre su existencia mediante Decreto, lo que de por sí hace inútil cualquier mención a conceptos tales como autonomía o independencia en el ejercicio de las funciones.

Así, en la propuesta de cambio del artículo 184 se anuncia una ley nacional que debe crear los “mecanismos para que el Poder Nacional, los estados y los municipios descentralicen y transfieran a las comunidades organizadas, a los consejos comunales, a las comunas y otros entes del Poder Popular, los servicios que estos gestionen, promoviendo: ...la transferencia de servicios en materia de vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, preservación y protección vecinal, construcción de obras y prestación

de servicios públicos...”, y continúa una larga lista de asuntos que se repiten y que en definitiva hablan de un esquema de “autogestión” financiado mediante un “Fondo Nacional del Poder Popular” (artículo 167) que, desde luego, no está incorporado a otro Poder Público, más que al Ejecutivo Nacional.

En este sentido destaca, por una parte, esa concepción de “autogestión” apuntalada con el alegato de la “corresponsabilidad”, que más parece una expresión de chantaje social empleado para desviar la atención de los espacios de responsabilidad de los entes públicos.

Pero además, se trata de un enfoque primitivo, elemental y por ello anticuado, que resulta contrario a la complejidad organizativa y funcional del Estado contemporáneo, así como al rango de especialización y tecnificación que presenta el sistema de vida urbano, caracterizado por ciudades cada vez más dinámicas y exigentes, en las cuales no es posible esperar de la autogestión resultados eficientes en la escala y proporción requeridas, por definición opuesta a las nociones de evaluación integral, visión de conjunto, programación y planificación que comportan un tratamiento cada vez más cargado del componente científico y, en consecuencia, más alejado del empirismo, la espontaneidad y la improvisación, como formas de actuación.

Finalmente, no se debe perder de vista el hecho de que, en un esquema como el planteado, se impone una carga ilegítima e injusta al ciudadano, cuando se le obliga a atender directa y personalmente los asuntos colectivos, además de la atención debida a sus cuestiones personales, con lo cual, se sustituye a las instituciones de gobierno —la organización que debe especializarse en esa tarea— que no son otra más que una expresión de la sociedad civil organizada, subordinadas a la voluntad y control de los ciudadanos.

El esquema de autogestión hace anónima la responsabilidad por los asuntos colectivos pues diluye la figura institucional encargada de esos asuntos, y en consecuencia, debilita el poder ciudadano en la selección de sus servidores, la determinación objetiva de programas de actuación y la posibilidad de controlar la eficiencia.

Por ello es oportuno insistir en que el supuesto “poder popular” se reduce a una dependencia amorfa, desintegrada, carente de institucionalidad, dependiente, totalmente subordinada al Poder Ejecutivo, lo que comienza a observarse con meridiana claridad, incluso antes de la propuesta de reforma constitucional con la anticipada decisión presidencial de apoderarse de la expresión “Poder Popular”, para adjetivar la denominación de los Ministerios³, en tanto órganos del Poder Ejecutivo Nacional.

3/ Decreto sobre la Organización de la Administración Pública Nacional. Gaceta Oficial N° 5836 de 8 de enero de 2007.

En la propuesta de reforma del artículo 141, se incluye la fórmula de una “doble” Administración Pública, que se define por igual como **“instrumento” de los poderes públicos**, en sustitución de la cualidad de **“servicio a los ciudadanos”** que contiene el texto vigente. Además, se propuso eliminar los principios de “honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad” que actualmente la rigen. No obstante, tales menciones fueron reinsertadas en el trámite de la Asamblea, aunque en la práctica el esquema propuesto las hace inoperantes.

Ciertamente, se diferencian dos categorías de administración pública, a partir de lo cual se postula una “administración” no sujeta a la ley, que depende exclusivamente de reglamentos del Poder Ejecutivo y que se identifica como “las misiones”. Estas “misiones” son, precisamente, las formas de actuación previstas para los Distritos Funcionales y las Ciudades Federales (artículo 16), con lo cual la subordinación del supuesto “poder popular” al Poder Ejecutivo, y la exclusión de cualquier control de otro Poder sobre éste es mas que evidente, quebrándose así la idea central de la concepción del Estado moderno y de la democracia moderna occidental.

Se propone como atribución del Presidente de la República la de “coordinar” las relaciones con los otros Poderes Públicos Nacionales (artículo 236), lo que no admite otra lectura mas que la subordinación de los “coordinados” al “coordinador”; en otras palabras, una grosera contradicción con el principio de separación o división del Poder Público, que es el núcleo esencial del Estado de Derecho.

Además, en el mismo sentido, y para reforzar el esquema de concentración del poder, se propone modificar la integración del Consejo de Estado, sustituyendo a los representantes de todos los Poderes por sus titulares, excluyendo la representación de los Estados, incorporando al Presidente de la República en su dirección, y desde luego, sin incluir al nuevo “poder popular” en el mismo, con lo cual, sencillamente, desaparece la independencia de los Poderes, y se subordina toda la estructura del Estado a una sola persona, el Presidente de la República.

CONCLUSIONES

La llamada “nueva geometría del poder” que inspira el proyecto de “Reforma Constitucional” en curso en Venezuela, se concreta en la consagración de un abierto y franco “desequilibrio geométrico”, que concentra decisivamente el ejercicio del poder público en la persona del Presidente de la República.

Se pretende consagrar una nueva estructura de Estado, un **“Estado Socialista”** que se instala mediante la transformación de la estructura federal y la descentralización, en centralismo y concentración del poder; mediante la sustitución del Principio de Legalidad y el Estado de Derecho por el ejercicio del poder público de manera “experimental” y “excepcional”,

exento de responsabilidad, participación y control; mediante el reemplazo de la elección como expresión de la soberanía popular, por la designación directa de “agentes de gobierno”, por el Presidente de la República; mediante la proscripción del pluralismo y su sustitución por una fórmula de pensamiento único, **el socialismo**, para poder ejercer la participación, lo que en definitiva, termina por anularla.

Todo ello confirma la apreciación generalizada de que un cambio de esta envergadura no puede aprobarse a través del procedimiento de la reforma constitucional, e incluso ni siquiera una Asamblea Nacional Constituyente podría, válidamente, adoptar decisiones de tal calado.

Una reforma a la Carta Fundamental y un ambiente político marcados por estos signos no permiten apreciar la construcción de espacios que aporten condiciones apropiadas para el ejercicio del gobierno, para la gobernanza o gobernabilidad en ninguno de sus ámbitos, y mucho menos en el ámbito local, cuya esencia se encuentra en valores como la democracia y la autonomía.

El atropellado proceso de trámite que se ha dado a la propuesta de reforma, afectado por vicios que lo hacen absolutamente nulo, no permite, en lo formal, que un eventual resultado favorable a su aprobación en el acto referendario convalide esos vicios.

No es cierto, en Derecho, el argumento según el cual el resultado de la votación resuelve cualquier duda sobre la validez de aquello que se somete al escrutinio popular. Por ejemplo, pensemos en el triunfo electoral de un candidato presidencial que no tiene la condición de nacional, de un extranjero. ¿Sería por eso válida la investidura? De igual modo, una reforma constitucional cuyo contenido no provenga de quienes tienen la legitimación para la iniciativa, o que no reciba el número de discusiones requeridas y en la oportunidad exigida por la norma constitucional que la regula, no puede ser validada por el voto popular, sencillamente porque son vicios no convalidables.

Desde la óptica política, la Constitución tiene que ser un escenario de confluencia y pluralidad de posiciones diversas, no cabe la simpleza que aporta el argumento de la aprobación por la mayoría ya que, en definitiva, es igualmente importante —y mucho más valioso en ese campo— el reconocimiento y respeto a la minoría. En el caso de análisis, es evidente que la finalidad perseguida es la concentración del poder y la instalación de una “revolución”, por lo que la Constitución se convierte en un instrumento subordinado y no en la base de la coexistencia política y el límite formal al ejercicio del poder. Ello contribuye a reducir conceptualmente la gobernanza, sustituyéndola por una expresión de superioridad y dominio de quien se ubica en la posición de poder, que deja de ser entonces una posición de servicio en la gestión de los asuntos colectivos para convertirse en un “puesto de mando”.

La "reforma" propuesta se plantea como una carretera de peaje que no ofrece una vía alternativa (solo el socialismo), dirigida hacia un destino incierto e indefinido (el socialismo del siglo XXI), y que impone el pago de una tarifa muy elevada: la libertad y la democracia.

La gobernanza, las condiciones de gobernabilidad, requieren la presencia de instituciones claras y definidas, así como de relaciones objetivadas y garantizadas mediante parámetros jurídicos. En la propuesta de reforma constitucional, el planteamiento de la "nueva geometría del poder", apuntalada con un conjunto de menciones a supuestas fórmulas de "organización social" que son solo farfolla (mucho apariencia y poca entidad), no ofrece un escenario con esas cualidades.

Regresando a los dominios del idioma, se puede cerrar diciendo que el diseño del "poder popular" propuesto evoca de manera simultánea la doble acepción que tienen los términos "aborregado" y "aborregarse" (DRAE, 1992, p. 10). Por una parte, indica aquello que tiene forma como de vellones de lana, dicese de nubes, rocas, etc., que por extensión se aplica a cualquier otra cosa que adquiere características o aspecto de vellones de lana, por ejemplo, una organización (en nuestro caso, el "poder popular" con sus componentes). La segunda acepción, que puede expresar una realidad estrechamente vinculada con la anterior, resulta tal vez mucho más delicada y dramática porque compromete la esencia misma de la cualidad de ciudadano. Es la que da como significado: ***adquirir las personas rasgos atribuidos al borrego, especialmente mansedumbre, gregarismo, etc. ...*** A partir de aquí, otras conclusiones serán las que produzca el lector...

BIBLIOGRAFÍA

XX CONGRESO
INTERAMERICANO DE
MUNICIPIOS

1991

Carta de la Autonomía Local
Iberoamericana
Federación Española de
Municipios y Provincias -
Organización Iberoamericana
de Cooperación Intermunicipal
Madrid

DRAE-DICCIONARIO DE LA REAL
ACADEMIA ESPAÑOLA

1992

Vigésimo-primera edición
Madrid

CARRILLO ARTÍLES, Carlos Luis

2003

"El devenir de la singular
federación y el mecanismo de
pseudodescentralización en
Venezuela"

Derecho Público
Contemporáneo. Libro
Homenaje a Jesús Leopoldo
Sánchez
Instituto de Derecho Público,
Universidad Central de
Venezuela
Caracas

MARTÍN MATEO, Ramón

Ordenación del Territorio.
El sistema Institucional
Editorial Jurídica Venezolana
Caracas

PAREJO ALFONSO, Luciano

1981

"Garantía institucional y
Autonomías locales"
Instituto de Estudios de
Administración Local
Madrid

RODRÍGUEZ G., Armando

2007a

"Participación ciudadana,
institucionalidad local y
Consejos Comunales en
Venezuela"

Revista de la Facultad de
Ciencias Jurídicas y Políticas,
Nº 129

Universidad Central de
Venezuela
Caracas

RODRÍGUEZ G., Armando

2007b

Temas Constitucionales.
Planteamientos ante una
reforma

Ed. Fundación Estudios de
Derecho Administrativo
(FUNEDA)
Caracas

RODRÍGUEZ G., Armando

2003

"La gestión urbana local
como síntesis de las políticas
de desarrollo humano en
Venezuela",
Revista de Estudios de la
Administración Local (REAL), Nº
292-293
Madrid

RODRÍGUEZ G., Armando

2001

"Las nuevas bases
constitucionales de la
estructura político-territorial en
Venezuela",
Revista Iberoamericana de
Administración Pública, Nº 6
Ministerio de Administraciones
Públicas/Instituto Nacional de
Administración Pública
Madrid

RODRÍGUEZ G., Armando

1988

Aspectos jurídicos del Sistema
de Elección de Gobernadores"
Revista de Derecho Público, Nº
33
Editorial Jurídica Venezolana
Caracas

VILLEGAS MORENO, José Luis

2005

"La participación de los
ciudadanos en la vida local.
Su configuración en el nuevo
ordenamiento municipal
venezolano"
Revista de Estudios de la
Administración Local y
Autonómica, Nº 298-299.
Madrid