

Armando RODRÍGUEZ GARCÍA

**ANOTACIONES SOBRE EL RÉGIMEN  
CONSTITUCIONAL  
DE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL  
EN VENEZUELA**

ARTÍCULOS

**Resumen**

Se aborda el tema de la descentralización en Venezuela desde la perspectiva jurídica, tomando como punto de enfoque la forma de Estado Federal que adopta el país desde sus orígenes como nación independiente.

Esta perspectiva permite distinguir los supuestos de descentralización como forma de generación de articulación del poder público en el territorio, que opera a partir de la forma de Estado unitario o centralizado, y los supuestos de Estados complejos, en los cuales la articulación territorial del poder público es un supuesto básico.

El artículo presenta un análisis comparativo entre los principales dispositivos que contemplaba la Constitución de 1961 y los de la Constitución de 1999, vigente, la cual, a pesar de proclamar un «Estado Federal descentralizado», parece menos abierta a la descentralización.

**Abstract**

The article offers the view of the decentralization from the legal point of view, in particular, from the Federal form of State adopted by Venezuela, since its born as independent Nation.

This point of view permits make a difference between the political articulation of the power in the land when it is the consequence of a decentralization process —usually in a Unitary State— and when it is the origin of the State —as in a Federal State—.

Finally, the article makes a comparative analysis of the regulations about decentralization in the venezuelan Constitutions of 1961 and 1999.

**Palabras clave:**

Constitución; Descentralización;  
Estado Federal; Articulación;  
Autonomía.

**Key-words:**

Constitution, Decentralization,  
Federal State, Articulation, Self-  
government.

Recibido: 30-05-2005

Aceptado: 19-02-2006

## ■ PRELIMINAR

Antes de entrar en el análisis y la revisión de la normativa básica que establece lo que de manera general se ha venido entendiendo como el «régimen jurídico de la descentralización territorial en Venezuela», resulta oportuno y conveniente considerar, aun cuando sea de forma superficial, algunos aspectos generales y conceptuales sobre el asunto. En primer lugar, se advierte que tienen carácter preliminar, por estar referidos a cuestiones básicas cuyo manejo, en un momento introductorio, sólo persigue comprender con mayor facilidad y detalle el alcance que se pretende dar al análisis, así como el sentido que tienen los comentarios críticos que nos proponemos consignar como resultado lógico de tales evaluaciones.

Tales cuestiones, que se insiste son de orden preliminar, se concretan, en primer término, en la precisión que se debe dar al concepto de «descentralización territorial», como categoría que alude a una técnica de organización jurídica y/o política, con perfiles y alcances determinados para, de ese modo, poder contar con un parámetro de referencia teórico, estable y definido, que permita los necesarios ejercicios comparativos conducentes a la evaluación crítica de las disposiciones regulatorias en cuanto a su coherencia interna, es decir, su integración como sistema y, de igual manera, por lo que atañe a su plausibilidad, esto es, por lo que respecta a su verdadera potencialidad para alcanzar los objetivos que se persiguen con su presencia y su empleo.

En síntesis, la noción de descentralización territorial alude fundamentalmente a la manera de presentarse la articulación o vertebración organizativa del poder público en el espacio geográfico, en particular cuando se está en presencia de un proceso de transferencia, de «trasvase» de las modalidades de expresión del poder (potestades, competencias, servicios, etc.), desde unos determinados centros que lo acumulan, hacia otras unidades distintas, dotadas de personificación jurídica, que lo reciben, para su aplicación en espacios territoriales más limitados.

En tal sentido, se pueden diferenciar, cuando menos, dos formas de expresarse la descentralización territorial, según que ésta se limite al ejercicio de poderes administrativos o abarque contenidos más amplios, propios del ejercicio del gobierno. En el primer caso hablaremos de descentralización administrativa, mientras que en el segundo haremos referencia a la descentralización política, que comporta, como nota distintiva, la participación de la población en la

elección de las autoridades gubernamentales correspondientes a la entidad territorial de que se trate.

Por ello, estrechamente vinculado al aspecto antes expresado, estimamos como punto de necesario contacto previo el referente a la forma de Estado, que en sí misma pauta un determinado mapa de distribución territorial del poder público, con consecuencias evidentes en el aspecto administrativo, pero también en el campo político, en cuanto a la constitución y ejercicio del gobierno, lo que a su vez nos conecta directamente con el tema del soporte real y de la práctica efectiva de la democracia.

No cabe duda, en consecuencia, que la forma de Estado —por cuanto alude a la definición de la distribución territorial de nichos que alojan las estructuras dispuestas para el ejercicio del poder político, es decir, de los centros o unidades de gobierno territorial, que se establecen a partir de un patrón original o punto de partida en la organización espacial del Sector Público— es un concepto que influye decisivamente en la necesidad, o incluso, en la posibilidad práctica de aplicar herramientas o técnicas de organización determinadas, como lo es, en definitiva, la descentralización.

Así, en líneas generales, las formas de Estado Complejo (Estado Federal, Federación, Estado de Autonomías), que se caracterizan precisamente por la presencia de una pluralidad estable de centros territoriales de poder, de unidades de decisión política como base de la organización del Poder Público, admiten o requieren, en menor medida, la aplicación de técnicas descentralizadoras, sin que por ello esté negada su presencia. Esto, por el solo hecho de que ya existe, como punto de partida, un campo de actuación más o menos amplio, pero en todo caso propio, en cada uno de los componentes territoriales del Poder Público y, en consecuencia, se dibuja de entrada un sistema de relaciones institucionales y controles dispuestos para garantizar la existencia y funcionalidad de las estructuras del poder, es decir, del Estado.

En otras palabras, la concepción misma, lo esencial, de la forma de Estado Compuesto, por oposición a la fórmula de distribución espacial del poder propia del Estado Unitario, es la descentralización del Poder, a través de la coexistencia inicial de centros de poder público que actúan en espacios territoriales acotados, los cuales, integrados en una unidad, conforman el Estado Nacional.

De su parte, la forma de Estado Unitario —montada sobre la existencia de una estructura de poder monolítica, piramidal, concentrada— es, en teoría y desde la perspectiva de la forma de distribución de los ámbitos espaciales de decisión pública, un escenario más acorde para la puesta en práctica de técnicas dirigidas a difundir el ejercicio del poder, lo que no significa necesariamente que exista inclinación en los decisores políticos que lo detentan hacia la aplicación de tales técnicas. Es decir, en cuanto al esquema de centros depositarios de atribuciones públicas, es un esquema que permite alimentar otros centros mediante la transferencia de esas facultades, que es lo que en definitiva comporta la descentralización.

En tercer lugar, y como consecuencia de lo antes aludido, se impone como conclusión referida al carácter relativo que tienen las situaciones, estados o grados de descentralización.

El grado o nivel de descentralización es necesariamente relativo, en atención al momento en que se evalúe una realidad concreta, con lo cual podría afirmarse que una determinada estructura organizativa se encuentra más o menos descentralizada respecto de sí misma en comparación con un momento anterior o posterior de su historia. Pero, además, la situación o nivel de descentralización o centralización de esa estructura organizativa será igualmente relativa si se hace un contraste con otras estructuras similares o comparables, con lo cual, al hablar de situaciones de descentralización en materia de Estados, debemos considerar su forma (compleja o unitaria) como punto de partida, para poder hacer ejercicios de comparación mínimamente confiables.

De allí que se haya podido afirmar con evidente acierto que la descentralización es uno de esos términos mágicos, casi taumatúrgicos, que operan con el efecto mediático de un talismán en el discurso, de manera que resulta usual comprobar cómo frente a una determinada organización en un momento preciso no faltará la posición del asesor experto que recomiende su descentralización con la finalidad de democratizar su funcionamiento, especializar las tareas y reubicar los niveles correspondientes a los espacios de decisión; bastando que tal hecho se produzca para que, en sentido inverso, se predique de inmediato la conveniencia de la centralización de la organización para evitar la dispersión y garantizar la unidad de mando, la economía de las operaciones a través de la reducción de los costos burocráticos y, con ello, propender a obtener mayores oportunidades de eficiencia en el logro de los objetivos (Beer, 1975).

Finalmente, damos por entendido que haremos referencia a la descentralización en términos amplios, esto es, no restringida a los aspectos exclusivamente administrativos sino abarcando, también, los aspectos políticos. Con ello admitimos el empleo del término con un perfil conceptual y un contenido que desborda el alcance que le es propio en el campo restringido del Derecho Administrativo, esto es, como una técnica de organización administrativa que pone énfasis en la personificación jurídica de la gestión mediante la transferencia estable de competencias, por vía normativa, desde unidades de la Administración Directa a entes de la Administración Indirecta o Descentralizada, sean estos entes territoriales o no (descentralización territorial y descentralización funcional).

Desde esta plataforma de aproximación, se estima necesario abordar la revisión del caso venezolano mediante una referencia inicial al perfil del proceso de descentralización territorial (entendiendo el mismo en los términos antes aludidos) que se inició hace ya más de una década, bajo la vigencia de la Constitución de 1961, para seguidamente hacer mención de los cambios que sobre el régimen jurídico aplicable ha presentado la Constitución de 1999, con el añadido de una evaluación crítica a su formulación y perspectivas de previsible plausibilidad.

## ■ LA FORMA DE ESTADO FEDERAL Y SUS CONSECUENCIAS

En este punto de la cuestión, lo primero que corresponde poner sobre la mesa de análisis es la calificación de Estado Federal que adopta Venezuela desde su nacimiento como país.

Históricamente, tal categorización arranca desde la primera Constitución venezolana —«hecha por los representantes de Margarita, Mérida, Cumaná, Barinas, Barcelona, Trujillo y Caracas, reunidos en Congreso General»— que se aprueba el 21 de diciembre de 1811, y que marca el nacimiento de un Estado independiente, mediante la confluencia o integración política de las antiguas Provincias integrantes de la Capitanía General de Venezuela.

Resulta evidente que la primera Constitución venezolana es reflejo directo de la corriente constitucionalista que en ese momento se irradia desde Europa; pero, además, en ella se incorpora tempranamente la forma de Estado Federal que se estrena con la Constitución de los Estados Unidos de América, aprobada en 1787.

Por tal motivo, ese documento, que inaugura la producción de textos constitucionales en Iberoamérica, se tituló, precisamente: «Constitución Federal para los Estados de Venezuela», y está definitivamente influenciado tanto por la ideología del liberalismo europeo que inspira la Revolución Francesa como por el pensamiento propio de la Independencia y el constitucionalismo norteamericano.

A los efectos que nos interesa destacar con ocasión del presente análisis, es importante recordar el encabezamiento del párrafo inicial del Capítulo Preliminar de esa Constitución, que bajo el título «*Bases del Pacto Federativo que ha de constituir la Autoridad general de la Confederación*», reza textualmente: «En todo lo que por el Pacto Federal no estuviere expresamente delegado a la Autoridad general de la Confederación, conservará cada una de las Provincias que la componen su Soberanía, Libertad, e Independencia: en uso de ellas tendrán el derecho exclusivo de arreglar su Gobierno y Administración territorial, bajo las leyes que crean convenientes, con tal que no sean de las comprendidas en esta Constitución, ni se pongan, o perjudiquen a los Pactos Federativos que por ella establecen...»

Este es, formalmente, el origen histórico y político del Estado venezolano (de los «Estados de Venezuela», de los «Estados Unidos de Venezuela», de la «República de Venezuela» y de la «República *Bolivariana* de Venezuela», que junto a las identificaciones signadas con el apelativo de «Colombia» conforman las diferentes denominaciones que, como una secuencia histórica indisoluble, ha tenido el país), el cual se expresa política y jurídicamente en ese texto constitucional, mediante la consagración de un Estado Federal que se va gestando progresiva y sostenidamente a partir de eventos políticos perfectamente concatenados con esta decisión formal, como lo son los acontecimientos ocurridos en Caracas el 19 de abril de 1810 y el 5 de julio de 1811.

Es de hacer notar la fórmula mediante la cual se articula territorialmente la distribución del Poder Público, en particular por lo que corresponde al origen de ese poder, que se ubica en el pueblo, a través de sus representantes, organizados en los «estados», es decir, las anteriores Provincias propias de la estructura colonial.

Son estas las «unidades políticas» que detentan el poder, que lo concentran y que, en virtud del pacto de unión que acuerdan, lo «delegan» en la «Autoridad general de la Confederación» (Poder Nacional o Federal), conservando su

soberanía, libertad e independencia—en todo lo no delegado o transferido, claro está—, en virtud de lo cual podrán «arreglar su Gobierno y Administración territorial». Se observa, entonces, la generación del poder de las partes hacia el todo, manteniendo lo esencial, lo fundamental, para estructurar su expresión política y administrativa propia, con lo cual se configura un Estado Complejo, que conjuga una estructura general o nacional partiendo de la integración o unión de los que, a partir de ese momento, serán partes integrantes de un nuevo núcleo de poder político común.

Pues bien, el caso de Venezuela no es una excepción en cuanto a la complejidad orgánica que constituye la estructura política y administrativa del Estado, lo cual es una nota propia de su esencia. Desde luego, tampoco significa una excepción a la forma de Estado Federal que, en definitiva, es una categoría genérica, identificadora de un perfil configurado por grandes rasgos que admiten variaciones importantes en cuanto a su contenido específico, en razón de las particularidades de cada situación concreta.

El Estado es, en sí mismo, una «organización desagregada». Tal como afirma Massimo Severo Giannini: «El Estado es un conjunto organizado de administraciones diversas, es decir, un ente con administraciones desagregadas y, consecuentemente, con órganos desagregados. Ninguna norma lo ha establecido así, pero lo que sucede es que ha nacido así...» (Giannini, 1991, p. 97), con lo cual se manifiesta, de inicio, el soporte conceptual y práctico, e incluso la necesidad ineludible, según las circunstancias, para la presencia de figuras organizativas tales como la desconcentración y la descentralización administrativa territorial, tanto para los supuestos de Estados Unitarios como para los casos de Estados Complejos, dentro de los cuales aparece como figura emblemática la forma de Estado Federal.

Sin embargo, el punto neurálgico de la cuestión se potencia cuando unimos en el análisis el componente político y la realidad que suministra la estructura administrativa, esto es, cuando aparece la forma en que se establece y se desenvuelve la distribución o articulación del poder público desde el punto de vista de su expresión territorial.

El caso venezolano se inscribe entonces, desde su origen, en la forma compleja de distribución territorial del Poder, al constituirse en Estado Federal y mantener esa forma, prácticamente sin alteración, a través de toda su historia republicana.

No obstante, ha aparecido, casi como una constante, la reacción crítica en cuanto a la veracidad de tal determinación desde la óptica de la doctrina jurídica y política nacional, al entenderse que, en la práctica, el ejercicio real y determinante del Poder ha estado en el núcleo orgánico que representa el Poder Federal o Poder Nacional, en particular en razón de la preponderancia de la figura del Presidente de la República y el catálogo de materias que se atribuye a la responsabilidad de la República, como ente territorial, en comparación con lo que corresponde a los Estados, unido ello a la significativa superioridad en el manejo de los recursos financieros (sobre este punto pueden verse, entre otros: Chiossone, 1979, p. 207; Brewer-Carías, 1983).

En realidad, el aspecto que más directamente interesa para nuestro análisis está en la forma como se organiza la distribución del Poder Público, a los efectos de diferenciar la dinámica que deriva de un Estado Complejo, en el cual todos los entes territoriales componentes del mismo son, por definición, unidades dotadas, de inicio, de facultades propias que no provienen de la voluntad de otro ente territorial por lo que, en la distribución inicial que conduce a la configuración del Estado, no opera un mecanismo de descentralización.

En fin, parece oportuno incorporar una breve reflexión sobre dos datos adicionales.

En primer término, desde el punto de vista operativo, la esencia de la forma de articulación o vertebración territorial del poder público está en el modo como se ejercen las facultades derivadas del mismo, de lo cual surge la autonomía de funcionamiento de los entes territoriales que descarta cualquier sujeción, sumisión, subordinación o dependencia entre ellas, lo que se reafirma jurídicamente mediante el establecimiento de la garantía constitucional por la cual los actos dictados en ejercicio de sus potestades sólo son controlables por vía jurisdiccional ante instancias independientes (tribunales) de las estructuras administrativas y políticas del poder público. En suma, destacamos el valor cualitativo, por encima de la cantidad de materias que corresponde atender a cada ámbito de organización pública territorial.

Adicionalmente, es conveniente incorporar la consideración de algunos factores de orden práctico en la evaluación de la dinámica propia de las transformaciones que experimenta una realidad determinada para poder comprender la razón de ser y el alcance de algunas manifestaciones que parecen disonantes. En particular nos

referimos a las condiciones de desarrollo que presenta la sociedad nacional, o incluso alguna de sus expresiones parciales territorialmente hablando, y a la influencia que este factor puede tener en el diseño y la operatividad de la arquitectura organizativa de los entes públicos.

Es evidente que cuando se postulan y se configuran ideológicamente las formas de Estado en las postrimerías del siglo XVIII es poco lo que se conoce en cuanto a los fenómenos derivados de los patrones de asentamientos humanos sobre el territorio, la urbanización y sus efectos, y la dinámica de funcionamiento territorial de la sociedad, por lo que las fórmulas de organización de las estructuras públicas, dispuestas para la atención de los asuntos que dimanaban de la dinámica social, van trocándose progresivamente en la búsqueda de las adaptaciones requeridas para el cumplimiento de sus objetivos.

Al respecto, es altamente significativa y contundente la afirmación según la cual el Estado no es una obra definitiva sino que va haciéndose incesantemente, lo mismo que el hombre, por lo que ofrece constantes variaciones a lo largo del tiempo, que le confieren peculiaridad en cuanto a su fisonomía (Moles, 1951).

Por ello, comprender integralmente la realidad del caso venezolano pasa por incorporar al análisis la realidad práctica de su evolución social, económica y política, en particular lo que significa la dilatada etapa histórica de guerras intestinas que sucede al prolongado episodio de la guerra de independencia, donde se mezclan episodios de profunda incertidumbre política junto a un deterioro absoluto de la ya de por sí incipiente economía rural, todo lo cual dibuja un país desintegrado política y funcionalmente hasta bien entrado el siglo XX, con lo cual es perfectamente explicable el papel protagónico que en la escena nacional tiene el ámbito propio del Poder Nacional.

Este mismo enfoque permite ampliar los parámetros de evaluación de lo que han sido, son en la actualidad y pueden ser en el futuro (dentro de las limitadas posibilidades que se ofrecen a los ejercicios de análisis prospectivo) los aspectos más resaltantes de la descentralización territorial en Venezuela. A tal fin, vamos a emplear, básicamente, la revisión de los textos normativos, entendiéndolos como hitos definitorios de momentos trascendentes en la presencia de este tema particular.

## ■ EL RÉGIMEN DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL BAJO LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1961

Para comenzar este punto es importante advertir que cualquier aproximación a la realidad jurídico-pública de Venezuela que se realice en el momento actual no sólo admite, sino que recomienda, por razones obvias, la remisión, aun cuando sea breve, superficial o incluso marginal, a la Constitución de 1961 y a las instituciones jurídicas derivadas de la plataforma que instaló aquel texto fundamental.

Lo obvio de este planteamiento descansa en dos razones básicas: por una parte, el hecho cierto de que la Constitución venezolana de 1961 ha sido la norma constitucional de más larga duración en la historia jurídico-política del país, por lo que es lógico esperar su influencia en la instalación y el desarrollo de estructuras, instituciones y prácticas que mantienen y mantendrán presencia efectiva luego de su derogatoria. Pero, además, como texto jurídico, debe reconocerse sin ambages que la Constitución venezolana de 1961 constituye una pieza de altísima calidad, tanto en lo conceptual como en su estructura formal, por lo que invita permanentemente a una tarea de contraste, más aún cuando la sustitución efectuada es reciente y el nuevo texto acusa serias deficiencias y debilidades en su proceso de elaboración y en su contenido.

Por lo que atañe directamente al tema que nos interesa en esta oportunidad, hacemos mención al soporte normativo que ofrecía la Constitución de 1961, a los efectos de la descentralización territorial, en su doble vertiente, política y administrativa, insistiendo en precisar que, como Estado Federal, existe una distribución constitucional (de origen) de competencias y atribuciones entre los distintos entes político-territoriales que lo integran (República, estados y municipios), lo que puede expresarse, figurativamente, como una distribución horizontal del poder público, y no vertical, como inadecuadamente se ha calificado y se ha venido repitiendo, sin mayor reflexión, por una parte de la doctrina, como ya pusimos de manifiesto en anteriores oportunidades (Rodríguez García, 1998, pp. 675-704, y Rodríguez García, 2000, pp. 169-200).

Ello en atención al esquema de relación jurídica y funcional que existe entre las unidades integradas a la estructura que se alude, entre las cuales no se establecen relaciones de subordinación y supraordinación, es decir, vínculos de jerarquía, explicables gráficamente mediante el empleo de la línea vertical, sino todo lo contrario, relaciones entre entidades que operan bajo un principio

funcional de autonomía, con espacios de poder asignados directamente por la norma constitucional.

Al respecto, basta recordar lo que sobre el asunto en comentario ofrece el *Diccionario de la Lengua Española*, cuando nos da como quinta acepción del vocablo vertical, la siguiente: «... Dícese de las organizaciones, estructuras, etc., que están fuertemente subordinadas al estrato superior máximo...».

Lo que importa destacar en este punto es que el origen de esta específica forma de distribución, la fuente de emanación de la asignación de las cuotas de poder público que se atribuye a cada categoría de ente político territorial está en la Constitución, en la norma básica o fundamental, que en el esquema conceptual del Estado Federal proviene de la decisión popular, a través de las entidades políticas que se integran, y no en la decisión singular de una entidad concreta, como lo sería la República, en cuyo caso habrá la expresión de una fórmula descentralizadora.

De allí que podamos distinguir entre los ámbitos originarios de ejercicio del poder público, que pueden verse eventualmente alterados por la aplicación de mecanismos de descentralización, tanto en el campo de lo administrativo como en lo atinente al espectro político.

En este sentido, la vertiente de orden administrativo, en cuanto a la descentralización territorial, encontraba un punto de apoyo directo en el artículo 137:

«Artículo 137.

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.»

Pero, de igual manera, en el ámbito de la descentralización política la Constitución de 1961 también contemplaba una importante fórmula de apertura, sustitutiva de lo que inicialmente regulaba como un régimen transitorio en su artículo 22, en cuanto a la designación y remoción de gobernadores de Estado como una atribución libre del Presidente de la República, hasta tanto se dictara una ley regulatoria de la elección y remoción de esos funcionarios.

Esa Ley especial presenta características formales de naturaleza excepcional, al punto de llegar a la calificada por la doctrina como una verdadera «ley constitucional» (Rodríguez García, 1988).

En efecto, resulta especialmente destacable el hecho de que la entrada en vigencia de esa Ley tenía efectos derogatorios sobre la norma constitucional e instalaba un régimen jurídico irreversible por vía de reforma legal «ordinaria», debiendo acudirse, necesariamente, a una modificación del texto constitucional si se pretendía una modificación del régimen que la Ley establecía.

Además, se apunta como un dato característico adicional el hecho de tratarse de un texto legal excluido de la posibilidad de veto por parte del Presidente de la República, que adicionalmente requería una mayoría calificada para su admisión, superior a la exigida para las leyes orgánicas:

«Artículo 22.

La ley podrá establecer la forma de elección y remoción de los Gobernadores, de acuerdo con los principios consagrados en el artículo 3º de esta Constitución. El respectivo proyecto deberá ser previamente admitido por las Cámaras en sesión conjunta, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. La ley respectiva no estará sujeta al veto del Presidente de la República. Mientras no se dicte la ley prevista en este artículo, los Gobernadores serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República».

Desde el punto de vista de su aplicación práctica, en ambos casos se produjo un desarrollo legislativo bastante tardío de las previsiones constitucionales, el cual fue asumido, en buena medida, como respuesta necesaria (casi forzada) a una sostenida presión política que obligó a la búsqueda de salidas de igual naturaleza, mediante la puesta en marcha de mecanismos de descentralización que ampliaran la oferta de liderazgos políticos y diversificaran las prácticas de gestión pública mediante el reforzamiento del protagonismo político de los centros regionales de poder público, con un mayor grado de presencia en la dinámica social y la económica cotidiana por la ampliación de los asuntos que les correspondió manejar, además de la instalación de un mayor grado de autonomía política, al menos por lo que a la selección de la máxima jerarquía del ejecutivo regional se refiere.

Así, se dictó la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado en 1988 (es decir, diecisiete años después de la vigencia de la Constitución), y un año

más tarde, en 1989, se dicta la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, que intentaba complementar el proceso de apertura política hacia la descentralización, ampliando el contenido sustantivo de la gestión de los entes estatales mediante la transferencia de servicios (básicamente en materia de vialidad, educación, salud, puertos y aeropuertos), más que la verdadera y real transferencia de competencias, en tanto facultades o poderes jurídicos sobre determinadas materias de las cuales se desprende el ente transferente.

De este modo se puede concluir que el texto constitucional de 1961 contemplaba de forma directa, al menos, esta doble posibilidad de descentralización territorial: la *descentralización política*, montada en la elección directa, universal y secreta de los Gobernadores de Estado, como una técnica sustitutiva de la fórmula de designación mediante libre nombramiento y remoción del Presidente de la República que, de manera transitoria, contemplaba en su artículo 22 («... Mientras no se dicte la ley prevista en este artículo, los Gobernadores serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República...»); y la *descentralización administrativa*, consistente en la atribución (mediante transferencia) a los estados o municipios de materias de la competencia nacional, por decisión del Congreso, es decir, mediante Ley (artículo 137).

Pero también en el ámbito de lo municipal se hizo presente la tendencia legislativa orientada hacia la apertura y consolidación de espacios políticos dotados de mayor grado de presencia o protagonismo dentro de la noción fundamental de autonomía.

Esta tendencia se manifiesta primordialmente mediante la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, operada en 1989, en la cual se creó la figura del Alcalde como órgano unipersonal dentro de la entidad local, de elección directa, universal y secreta, por parte del electorado municipal y responsable de la rama ejecutiva (Alcaldía), que a partir de la vigencia de esa Ley se separa de la función deliberante, normativa y de control que corresponde ejercer al Concejo. Es indudable que a partir de esta reforma legal se proyectó exponencialmente el protagonismo político local, así como el interés ciudadano por la gestión administrativa de los asuntos que interesan más directamente a las comunidades.

En síntesis, el desarrollo de las previsiones en materia de descentralización contenidas en la Constitución de 1961, aunque tardío, produjo un proceso, una

tendencia sostenida hacia la generación y consolidación de espacios territoriales de poder político y ejercicio de la gestión administrativa pública, entendida como apertura democrática de centros de decisión política en el ámbito regional y local, y un aumento significativo del protagonismo de tales entes en la gestión de asuntos de carácter colectivo y la prestación de servicios de distinta índole y trascendencia en favor de la población.

## ■ LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Por lo que atañe a los nuevos supuestos normativos contenidos en el Texto Fundamental de 1999, hay que distinguir, cuando menos, dos niveles diferentes de aproximación en el enfoque de sus disposiciones sobre el tema.

En primer término, se observa la propensión a expresar un cambio de paradigma en la concepción general del Estado venezolano, que comprende, entre otras manifestaciones, la proclama de un «*Estado federal descentralizado*» (art. 4).

Al respecto, la Exposición de Motivos de la Constitución (aprobada un mes después de su entrada en vigencia, lo que configura expresión genuina de las «peculiaridades» que acompañan al texto constitucional que nos rige), señala en forma enfática que: «... En cuanto a la estructura del Estado venezolano, el diseño constitucional consagra un Estado federal que se define como descentralizado, para así expresar la voluntad de transformar el anterior Estado Centralizado en un verdadero modelo federal con las especificidades que requiere nuestra realidad...». Luego de revisar los nuevos parámetros constitucionales sobre la materia, se encuentran referencias en cuanto a lo que puede entenderse como «especificidades» del sistema, aun cuando tal vez resulta un tanto menos fácil encontrar el sentido de los requerimientos derivados de la realidad nacional que generan la presencia de tales especificidades.

En verdad, como primera reflexión sobre el particular, hay que reconocer que, al menos desde el punto de vista de su estructura sintáctica, la fórmula contenida en el artículo 4 de la Constitución vigente no difiere mucho de la que contemplaba el artículo 2 de la derogada Constitución de 1961, que se concretaba a expresar la forma de Estado federal «... en los términos consagrados por esta Constitución...».

En este orden de ideas, se observa una tendencia marcada a la consolidación del esquema derivado de la Constitución de 1961 en cuanto a la instalación en sus

normas del régimen de elección de Gobernadores y Alcaldes, lo que tal vez, a la postre, pueda ser un tanto riesgoso por la rigidez que conlleva la norma constitucional sobre aspectos que pueden requerir adaptaciones en un plazo más o menos breve y que de igual modo estarían bien regulados en normas de rango legal.

Con esto queremos indicar que, por una parte, la Constitución de 1999, a pesar de su abierta intencionalidad en romper con «el pasado», acoge y realiza regulaciones y soluciones propias de ese «pasado» aun cuando, por otra parte, tal vez resultara más adecuado no elevar al rango constitucional algunas de esas regulaciones, como sucede con las condiciones de elegibilidad de los Alcaldes (art. 174), que sería preferible estuvieran previstas en una norma de rango legal —tal como sucedía hasta la entrada en vigencia de esta Constitución—, al igual que sucede con las condiciones de elegibilidad de los Concejales, cuyo desarrollo en la norma constitucional (art. 175) difiere de la Ley, presentando una marcada asimetría, que tal vez es una de esas «peculiaridades» que no encuentran una fundamentación lógica o una razón práctica que permita entenderlas sin mayor ejercicio de elucubración.

De igual modo, dentro de las «particularidades» de la forma de Estado federal descentralizado que proclama la Constitución venezolana de 1999 destaca, por omisión, la ausencia de una Cámara territorial en el Parlamento nacional o federal, de un Senado, que represente, precisamente, el componente básico de las federaciones, que está dado por los factores territoriales que concurren a la configuración del Estado Federal, mediante la cesión de su poder, en mayor o menor medida.

Así, a contrapelo de lo que recoge la historia constitucional de la nación venezolana, desde sus orígenes independentistas, en la vigente Constitución de 1999, que pretende «refundar la República», no aparecen los estados como promotores ni signatarios del texto fundamental, y reafirmando lo que se indicó antes, tampoco existe una Cámara Territorial (Senado) que sirva de espacio de representación igualitario que «configure», desde esta forma de representación, la realidad institucional de Poder Federal, la esencia de la federación.

Esta «peculiaridad» se hace mas expresiva aún cuando se revisa la investidura y el sentido de representación de los Diputados, en tanto integrantes de la Asamblea Nacional, quienes, a tenor de lo dispuesto en el artículo 197

constitucional, «están obligados ... a mantener una vinculación permanente con sus electores, ... deben dar cuenta anualmente de su gestión a los electores y electoras de la circunscripción por la cual fueron elegidos...», pero se añade (art. 201) que «... los diputados o diputadas, son representantes del pueblo y de los Estados en su conjunto, no sujetos o sujetas a mandatos ni instrucciones, sino sólo a su conciencia...».

En cualquier caso, debe reconocerse que parece una «peculiaridad» poco cercana a la noción más usual y conocida de «federación» y de «descentralización», este tipo de «soluciones» en las cuales las estructuras político-territoriales carecen de la participación igualitaria que ofrece la figura del Senado. Pero además, resulta inconsistente, ilógico y contradictorio que los representantes populares a la Asamblea (Diputados) lo sean simultáneamente de TODO el pueblo y de los estados en su conjunto (es decir, de TODOS los estados simultáneamente), pues son electos por un número limitado de electores, con los cuales deben mantener vínculo permanente, y de los cuales puede depender su permanencia o revocatoria en la representación ecuménica que ejercen. Es decir, no hay coherencia entre la legitimidad de la elección, el alcance de la representación y la responsabilidad del ejercicio de tal representación, en relación con «lo representado».

En todo caso, por lo que al aspecto relativo a la forma de Estado se refiere, parece menos dominada por las «peculiaridades» pero definitivamente más federal y descentralizada la fórmula diseñada por la Constitución de 1961 que el prototipo que aporta el Texto Fundamental de 1999.

Por lo demás, la plataforma constitucional actual repite en su artículo 157, casi de manera textual, la fórmula de descentralización administrativa que consagraba la Constitución de 1961 en su artículo 137, sólo que fijando el voto para tal decisión en la mayoría absoluta, y no en la mayoría calificada que exigía la norma derogada. Adicionalmente, el artículo 158 asigna a «la descentralización», «como política nacional», el deber (*sic*) de «profundizar la democracia...», lo que, en definitiva se convierte en una proclama absolutamente vacía.

Pero más allá, una visión detenida del texto constitucional descubre importantes inconsistencias, cuando menos en el área concreta que nos ocupa en esta oportunidad, que llevan a concluir en la presencia de un proceso regresivo que se

expresa, en definitiva, en la proclama de una falsa federación, que además se pretende adornar adjetivándola como descentralizada, y se refugia en las «particularidades» derivadas de la «realidad nacional», cuando —en puridad de criterios— se ven seriamente mermadas las facultades y poderes autonómicos de los estados y municipios frente al Poder Nacional, incluyendo el riesgo de desintegración de los entes públicos locales, so pretexto de una pretendida descentralización llevada a límites extremos.

En este sentido se destaca el contenido del artículo 184 del nuevo texto fundamental, que postula la creación por ley, de «... mecanismos abiertos y flexibles para que los estados y municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que estos gestionen, previa demostración de su capacidad para prestarlos...»

De este modo, lo que a primera vista podría parecer un dispositivo previsto para alcanzar los más elevados niveles de la descentralización, el regreso al origen genuino del poder, conduciría sin lugar a dudas —en el supuesto de que se pudiera poner en práctica— a una indeseable situación de vacío e inseguridad que atendería, en primer lugar, contra los supuestos beneficios a la comunidad, a la colectividad, pues conduciría a desintegrar —por perder sentido y contenido— al ente administrativo local que, como cualquier otra manifestación del Estado, es la expresión más acabada de la sociedad organizada para el manejo de los asuntos públicos, para la gestión política.

Por una parte, el esquema planteado orienta hacia la «privatización» de asuntos, aun cuando no se quiera emplear el término y se proponga su sustitución por el eufemístico de «descentralización». Pero además, se pervierte la relación administrador-administrado al confundirse los roles, con lo cual la tendencia será a excluir la responsabilidad del administrador, que ya no tendrá asuntos de los cuales ocuparse, pues estos serán autogestionados por los ciudadanos.

En conclusión, los cambios operados en la nueva plataforma constitucional en materia de descentralización parecen, de entrada, poco significativos, e incluso, en cierta medida pueden cobijar signos regresivos.

En primer término, no se observan incorporaciones novedosas en cuanto al fortalecimiento de las estructuras territoriales del poder público, de manera tal que se pueda prever una tendencia hacia el protagonismo político y la

modernización administrativa de las instancias que configuran la articulación territorial del Poder Público. Tal circunstancia, deducible del análisis que sobre la normativa constitucional se ha consignado conduce a prever, si bien se reconoce que con una cierta dosis de especulación, que las tendencias hacia la descentralización territorial operadas en las dos décadas anteriores al actual texto constitucional, se verán disminuidas en su ritmo, o incluso frenadas, ante una marcada preponderancia del Poder Central, o ante una tendencia hacia el totalitarismo como expresión de la concentración de las decisiones públicas de cualquier naturaleza, categoría, rango y factura.

El desarrollo futuro de los postulados constitucionales y la conducta de los actores políticos y los decisores públicos de diferentes instancias permitirá el acopio de elementos de análisis para la elaboración de un juicio más fundamentado y preciso sobre el tema. Es labor de la academia continuar esta tarea, con la autonomía de criterio y la libertad de pensamiento esenciales al oficio.

## BIBLIOGRAFÍA

<p>BEER, Stafford 1975 <i>Platform for Change</i>. John Wiley &amp; Sons. Londres.</p>	<p>RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando 1988 «Aspectos jurídicos del sistema de elección de Gobernadores» <i>Revista de Derecho Público</i>, nº 33. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas</p>
<p>BREWER-CARÍAS, Allan 1983 <i>Sumario de la Constitución de 1961</i>. Editorial Jurídica Venezolana. Universidad Católica del Táchira. San Cristóbal/Caracas.</p>	<p>1998 «Apuntes sobre el régimen de las entidades locales en la legislación venezolana», <i>SUMMA</i>. Homenaje a la Procuraduría General de la República, Caracas.</p>
<p>CHIOSSONE, Tulio 1979 «Constitución centralista con ribetes federales» <i>En Estudios sobre la Constitución (Libro Homenaje a Rafael Caldera)</i>. Tomo I. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas.</p>	<p>2000 «Las nuevas bases constitucionales de la estructura político territorial en Venezuela» <i>Revista de Derecho Administrativo</i>, nº 10, Ed. Sherwood. Caracas.</p>
<p>GIANNINI, Massimo Severo 1991 <i>El poder público. Estados y administraciones públicas</i>. Civitas. Madrid.</p>	
<p>MOLES CAUBET, Antonio 1951 «Estado y Derecho» <i>En Studia Iuridica</i>. Facultad de Derecho. UCV, Caracas.</p>	