

CONSEJOS COMUNALES: BRAZO EXTENDIDO DEL PODER CENTRALIZADO

Abilio López Pérez
Febrero 2012

Clarificaciones preparadas para la Escuela de Ciudadanía de Carúpano, promovida por INCIDE, como insumos para taller sobre Consejos Comunales, como extensión de un poder concentrado y centralizado.

El análisis de las más de 25 constituciones de la República de Venezuela muestra un continuo vaivén entre federalismo y centralismo, entre Estado Federal y Estado Unitario. Si bien en las Constituciones hay mayoritariamente una apuesta por el estado Federal, en la práctica política administrativa hay un marcado énfasis en un Estado Unitario.

- Los Estados Unitarios, en su mayoría, se conformaron históricamente y se asentaron sobre un territorio, reduciendo lo diverso, homogeneizando lo distinto, unificando lo plural, a través de guerras, dominaciones, absolutismos, dictaduras, e imposiciones de los más poderosos sobre los más débiles.

Todo ello acompañado con ideologías nacionalistas que justificaban y siguen justificando la centralización y concentración del poder como mecanismo necesario para alcanzar la unión, la grandeza, la libertad de la patria. Ideología con la que se pretendió y se pretende, – al menos desde el punto de vista explícitamente argumentativo – amalgamar la diversidad en un sentido de unidad nacional de patria.

Los Estados Unitarios, una vez establecidos y justificados, se dotan a sí mismos de un solo centro de poder político (ejecutivo, legislativo, judicial, etc..) que lo ejerce a lo largo de todo el territorio y sobre toda la población. De este modo, definimos como Unitario a todo Estado que tenga unidad de ordenamiento jurídico, unidad de poderes públicos, unidad de territorio y unidad de gobernados.

Pero aun así, la administración en un Estado Unitario, en la teoría constitucional y en la práctica administrativa, puede adoptar modalidades diversas:

- ✓ **Administración centralizada** en un Estado Unitario: un solo núcleo de poder político-administrativo único que centraliza todas las funciones y atribuciones administrativas del país y de las cuales dependen todos los otros órganos distribuidos a lo largo del país, que serían solamente meras ejecutoras de las decisiones centrales (ejecutivas, legislativas, judiciales...)
- ✓ **Administración descentralizada** en un Estado Unitario: es un acuerdo resultante, por un lado, de una concesión del poder unitario central y, por otro, de las luchas por la autonomía de regiones diversas y pueblos (o nacionalidades) distintos que tienen una larga trayectoria conformando un Estado unitario pero que han conservado las propias identidades culturales regionales o étnicas y que, con conciencia democrática y fuerza ciudadana de exigibilidad, han logrado un estatus constitucional que les reconoce la personalidad jurídica, les dota de cierto nivel de autonomía y les responsabiliza, ante la población respectiva y ante el

Poder Público central, del ejercicio de las competencias transferidas desde el poder unitario central y asumidas por cada una.

La amplitud de estas competencias regionales autonómicas varía en cada Estado Unitario. Incluso, dentro de cada Estado, hay acuerdos bilaterales entre el Poder central y cada una de las regiones o autonomías que se establecen en los respectivos estatutos, de manera que hay regiones o autonomías que, teniendo en cuenta la fortaleza para exigir y la capacidad para asumir, han convenido más o menos competencias que otras y avanzado más o menos hacia la descentralización política (no sólo administrativa, sino legislativa, judicial...).

La autonomía política administrativa de las regiones y nacionalidades dentro de los Estados Unitarios es una concesión dada por el poder central para calmar las justas reclamaciones de las nacionalidades y regiones, históricamente sometidas, que han adquirido conciencia de sus derechos políticos para ejercer la democracia de acuerdo a la identidad regional o étnica.

Los avances de algunos de estos Estados Unitarios y de las respectivas regiones o autonomías en el camino de la descentralización es de tal magnitud que algunos se han convertido en referencia modélica, incluso, para muchos Estados que se definen Federales.

Analizada administrativamente, la descentralización obtenida por algunos Estados Unitarios se asemeja mucho a las autonomías propias de los estados federados que conforman un Estado Federal. Tanta es la semejanza que algunos autores consideran que no habría diferencias importantes entre un Estado Federal y un Estado Regional, Autonómico o Departamental. Sin embargo, sí hay algunas diferencias fundamentales.

- El Estado Federal es fruto de la unión voluntaria de estados soberanos que, en ejercicio de su soberanía, deciden hacer un pacto o alianza (Foedus, en latín, es alianza), en la que renuncian a parte de la soberanía de los pueblos de cada estado federado, para construir una unidad superior (Estado Federal o nación) a la que le reconocen y delegan el derecho indiscutible a ejercer en nombre de todo el pueblo, y de manera irrenunciable (como dice la CRBV, art. 1) competencias propias a nombre de todos los estados federados.

No olvidemos que el **federalismo** es una doctrina política que entiende que una entidad política (Estado Federal) está formada por varios estados federados que entre sí se asocian en una alianza, delegando algunos poderes propios al Estado Federal (por ejemplo la soberanía plena) pero que conservan su autonomía y competencias que les pertenecen exclusivamente.

La autonomía política administrativa de los estados federados dentro de los Estados Federales, no es una concesión; es un derecho irrenunciable de los pueblos respectivos de cada estado federado.

En el estado Federal, el poder central no es primero, es una resultante de una concesión de los estados partes de la unión que fueron totalmente soberanos para hacer un pacto (generalmente de rango constitucional), sin por eso entregar la autonomía de los pueblos respectivos.

La unión en el Estado Federal, sí es una concesión, pero es un acuerdo voluntario; en el Estado Unitario, la unión es consecuencia de dominación, por tanto siempre amenazada por tentativas secesionistas y separatistas.

Para los estados federados es natural y obvio ser y estar descentralizados pues al conformar la Federación, cada estado hace algunas concesiones, pero mantiene la autonomía de sus propias atribuciones y competencias. Es tan obvio que, como sucede en la Constitución de la república Bolivariana de Venezuela, resulta “redundante” y sólo se explica porque en la historia venezolana el poder central se apropió indebidamente de un poder que no le era propio.

La descentralización, en consecuencia, no debe ser vista en Venezuela como una transferencia de competencias y atribuciones del poder centralizado a los estados federados, sino como una restitución y devolución del poder mal habido. Sin miedo alguno, pues en un Estado federal, más federación es más unidad; mayor unidad implica mayor descentralización.

Mayor descentralización no es amenaza alguna a la unidad por una razón muy sencilla: las competencias que corresponden al Estado Federal, fruto de la alianza y acuerdo de todos los estados federados, son diferentes a las que corresponden a los estados descentralizados. Pero unas y otras deben ser cumplidas de manera solidaria, concurrente y complementaria entre cada estado federado y el Estado federal y entre todos los estados federados entre sí, a través de acuerdos bilaterales o multilaterales...

La centralización y la descentralización no son. Por lo menos en los Estados Federales, fuerzas adversas que se niegan. Pueden y deben coexistir para dar forma a un Estado Federal. El punto de encuentro en el arco de tensión de estas dos fuerzas, puede variar de un país a otro, y dentro de un mismo país en momentos históricos diversos.

Mitterrand, presidente socialista y democrático de Francia, la expresó con estas palabras: *"Francia ha tenido necesidad de un poder fuerte y centralizado para hacerse. Ella necesita, hoy día, un poder descentralizado para no deshacerse"*. En Venezuela, por el contrario, casi siempre, desde el poder central, sobre todo mientras menos democráticos y más autoritarios han sido o son los Gobiernos, se ha tratado de buscar excusas para hacer lo contrario: “Venezuela ha tenido la necesidad del federalismo para hacerse. Ella necesita, dice cada uno de los jefes de Estado (comenzando por Bolívar), un poder centralizado para no deshacerse”.

Es importante señalar dos aspectos:

- Primero: En Venezuela la pelea entre centralización y descentralización ha sido poco sincera. Los gobernadores pelean por la descentralización contra el que está arriba (gobierno nacional) y pelean por la centralización contra los que están abajo (Alcaldías); los alcaldes pelean por la descentralización contra el Gobierno Nacional y el gobierno estatal y se la restringen a las juntas parroquiales.
- Segundo: La tensión entre centralización y descentralización se ha dado y se sigue dando sólo entre los poderes constituidos. Todos los poderes constituidos no han entendido que la descentralización implica, sobre todo, que los poderes constituidos sean respetuosos y favorecedores de la descentralización más básica e importante: entregar a la ciudadanía

el originario y soberano de la decisión sobre los asuntos públicos, convirtiéndose los poderes públicos en administradores del poder de la ciudadanía

Presentamos ahora unas definiciones mínimas para tratar de distinguir, en un contexto muy confuso como el que vivimos hoy en Venezuela, la diferencia entre descentralización y desconcentración.

- La **descentralización** supone una decisión política que se expresa en la legislación de un país según la cual se opta por entregar a órganos distintos, con autonomía de decisión y **con** personalidad jurídica propia, un conjunto de atribuciones y competencias definidas, con recursos de libre ejecución, con normas de funcionamiento.

Se trata, por tanto, de un modo de organización del Estado en el que se reconoce la multiplicidad de poderes distintos, cada uno con competencias y atribuciones exclusivas, y todos ellos obligados a concurrir en dar respuesta de manea subsidiaria, corresponsable y complementaria, cuando hay competencias y atribuciones compartidas

- La **desconcentración** es un procedimiento de cesión de cierta capacidad de decisión desde un nivel jerárquico a otro inferior dentro del mismo organismo, pero siempre supeditada al superior jerárquico. Se trata por tanto de una cuestión interna del organismo que depende de la voluntad del nivel jerárquico superior.

En otras palabras, es un procedimiento administrativo para gobernar desde un poder centralizado en un espacio amplio tratando de acercar los servicios del poder centralizado a la gente, ya sea ubicando sucursales del poder centralizado en las regiones, estados, municipios, parroquias o comunidades, ya sea transfiriendo recursos o atribuciones que se pueden quitar a decisión del poder centralizado.

Pinochet lo tenía claro: "la administración se descentraliza, el poder jamás".

Hay quienes afirman que la desconcentración es el inicio de un camino hacia la descentralización. Pienso que no necesariamente es así. Al contrario: más desconcentración es necesaria en la medida en que se avanza hacia una mayor centralización; no es necesario desconcentrar lo que ya está descentralizado.

Javier Biardeau, un sociólogo de la UCV, seguidor crítico del proceso revolucionario, afirmaba en 2007 que el intento de la reforma constitucional impulsado desde la Presidencia fue una amenaza contra el Estado Federal bajo la disfrazada excusa anticonstitucional de convertir el poder popular en poder público. Compartimos su opinión y las razones en que sustenta su afirmación¹.

Por eso es importante no caer en la trampa de la tan publicitada transferencia de poder al pueblo a través de los Consejos Comunales.

Víctor Hernández-Mendible² lo advertía en el año 2006 con ocasión de la primera Ley sobre los Consejos Comunales: la figura paraconstitucional que son los Consejos Comunales

¹ BIARDEAU J., **¿Modifica propuesta presidencial los principios fundamentales y la estructura del texto constitucional?**, 24/08/2007, en <http://www.aporrea.org/actualidad/a40186.html>

² HERNÁNDEZ-MENDIBLE V., **La descentralización en Venezuela**, IDD, Lima, 2006, en http://www.grupoidd.org/descentralizacion/d_venezuela.html

“constituyen una creación del Poder Legislativo Nacional (Ley de los consejos comunales de 2006), que se encuentran adscritos únicamente al Poder Ejecutivo Nacional quien lleva el registro de los mismos, les reconoce su existencia jurídica y les asigna los recursos financieros, recursos éstos cuyo origen se encuentra en el recorte que se le hizo a los Estados y los Municipios en las leyes antes mencionados”. Con la ley reformada en noviembre del 2009 este peligro es más latente. A mayor centralización del poder, más desconcentración controlada.

Los consejos comunales, de acuerdo a la ley del 2006 y del 2010, han quedado convertidos, de este modo, en auténtica institución del Poder Central, con la posibilidad de ser tenidos en cuenta como órganos sobre los cuales desconcentrar competencias y recursos, a discrecionalidad de la Presidencia de la República.

Los Poderes Constituidos han definido el alcance y el modo de organizarse el poder constituyente. No es el poder constituyente el que define y limita los poderes constituidos. Estamos en un claro corporativismo estatal autoritario.

Estamos muy lejos de las expectativas que se abrieron cuando la figura de los consejos comunales aparecieron enunciados en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública; muy lejos de la propuesta que desde Incide hicimos en la publicación Hacia la Consolidación de un Poder Social de Base (Publicaciones INCIDE, Cumaná, 2005). Abilio López Pérez