

El nuevo ordenamiento jurídico político en Venezuela: La Constitución de 1999

Nila Leal*
Eduviges Morales*
Edith Cuñarro*

Resumen

El trabajo tiene como objetivo analizar los principios que sustentan el nuevo Ordenamiento Jurídico Político en Venezuela que se expresa en la Constitución de 1999. Se examina la coherencia entre los lineamientos constitucionales (participación y descentralización) y su desarrollo normativo, con miras a establecer las tendencias que subyacen en el modelo político que se trata de construir. El trabajo sostiene que la descentralización forma parte de una nueva organicidad en busca de la eficiencia del Estado, marcada por una fuerte intervención del poder central, la cual cuestiona la autonomía de las instancias políticas territoriales y de las organizaciones políticas y sociales. Se concluye que el nuevo ordenamiento jurídico político venezolano debe ser sometido a una reflexión profunda sobre la necesidad de corregir los aspectos normativos señalados sobre descentralización, participación y financiamiento de la gestión, de manera que pueda rediseñarse un sistema político más democrático y plural para Venezuela.

Palabras clave: Venezuela, Constitución de 1999, descentralización, participación, financiamiento de la gestión.

Recibido: 03-07-00. Aceptado: 28-07-00

* Las autoras son investigadoras adscritas al Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas y de Ciencias (Depto. De Ciencias Humanas) de la Universidad del Zulia. Teléfono: 596764, FAX; 596676. Correo Electrónico: Icuñarro@cantv.net
Este artículo constituye un avance del Programa de Investigación: HACIA UN NUEVO MODELO POLITICO: ANÁLISIS COMPARADO DE MÉXICO, COLOMBIA Y VENEZUELA, financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad del Zulia, (CONDES). Maracaibo-Venezuela. Cuestiones Políticas IEPDP-Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas – LUZ

The New Political And Judicial Ordering in Venezuela: The 1999 Constitution

Abstract

The objective of this paper is to analyze the principles upheld by the new political and judicial order in Venezuela expressed in the 1999 Constitution. The coherence of the constitutional outline (participation and de-centralization) and its normative development are examined in the hope of establishing the tendencies that support the political model that will hopefully be constructed. The paper supports the fact that de-centralization forms part of the new organization in the search for state efficiency, but it is also marked with strong central power intervention, which questions the autonomy of regional political institutions as well as social and political organizations. The conclusion is that the new Venezuelan political and judicial ordering should be profoundly pondered as to the needs of correcting the normative aspects indicated in relation to de-centralization, participation, and administrative financing, in such a way as to re-design a more democratic and pluralistic political system in Venezuela.

Key words: Venezuela, 1999 Constitution, de-centralization, participation, administrative financing.

Introducción

El Estado, en el contexto de la globalización, tiende a reducir su tamaño (para aumentar su eficiencia) trasladando a la sociedad alguna de sus funciones (COPRE, 1986:5). La sociedad, por su parte, aspira a asumir una participación decisional y gestionarla en la formulación, control y evaluación de las políticas públicas.

El modelo político que se construye deberá sustentarse en los recursos financieros que posibiliten la viabilización de la nueva interrelación Estado-Sociedad. Esto implica, al mismo tiempo, un criterio diferente para una distribución de los recursos presupuestarios e impositivos, en donde la sociedad al asumir alguna de las funciones estatales, también tendría la responsabilidad de participar en la asignación de estos recursos, imprescindibles para que pueda cumplir con las funciones que se le han delegado. Desde la perspectiva que se asume, el modelo podría conducir a una profundización de la democracia si su orientación articula los tres elementos claves: la descentralización político administrativa del Estado; la descentralización de los recursos financieros hacia las entidades intermedias y menores; y la participación ciudadana autónoma.

El trabajo persigue examinar los lineamientos de la descentralización político administrativa, la descentralización fiscal y la participación ciudadana que se establecen en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, para establecer la orientación que se plasmó en dicho texto constitucional, y analizar si el desarrollo normativo posibilita un modelo político más democratizador.

1. Modelo político hacia el 2000

En casi todas las naciones del mundo los Estados soberanos reducen su tamaño y eliminan parte de sus responsabilidades tradicionales, para seguir garantizando el bienestar de sus propios ciudadanos. De allí que las instituciones estatales se encuentran a la deriva y requieren redefinir su misión, si quieren seguir siendo relevantes para la vida de sus respectivas sociedades en el contexto de la globalización.

Las orientaciones más recientes exigen, en consecuencia, desde el punto de vista de las ramas del poder un grado variable de intervención del Estado, en diversas áreas del espectro socio-económico (Séller, 1998:225). El redimensionamiento del Ejecutivo para adoptar decisiones ágiles y la estructuración de la rama administrativa en función de la atención a las necesidades de la comunidad a través del control ciudadano.

Se concibe la descentralización como un amplio proceso que intenta producir modificaciones en las relaciones entre el Estado y la sociedad, a través de la desconcentración del Estado, del sistema político y del fortalecimiento de la participación ciudadana. La participación ciudadana, entonces, implicaría no sólo la ampliación cuantitativa de mecanismos, instancias y actores, sino fundamentalmente la recomposición de la relación Estado-Sociedad (Combillas, 1990:31). La participación política se concibe, por una parte, como la selección de gobernantes y la formulación de las políticas públicas a través de diversos mecanismos como las elecciones periódicas, los referenda, la revocatoria del mandato, y la iniciativa legislativa, entre otros. (Cunill, 1991: 18) Por otra parte la participación gestión se conceptualiza como aquella que se refiere a la solución de los problemas cotidianos a través de mecanismos de colaboración y de contraprestación entre el Estado y la sociedad organizada (Leal, 1997: 89).

Se define la descentralización como un proceso de redistribución de poderes, funciones y recursos de; nivel central del Estado a favor de una mayor autonomía y protagonismo de las regiones y de los municipios, y se asume que para darle verdadero sentido y alcance debe admitirse necesariamente que el federalismo fiscal, en su expresión más avanzada, implica un fuerte poder de decisión de los Estados y de los municipios sobre el ingreso y el gasto público.(Restrepo,1992:78) En este escenario se puede esperar que se desarrolle una relación muy estrecha entre los contribuyentes y las autoridades electas a nivel local y regional, en la medida en que la mayor parte de los ingresos de estos gobiernos provengan de tarifas y tributos recaudados entre sus electores. La población tiene fuertes incentivos para supervisar el gasto público y para participar en la toma de decisiones sobre políticas que les afecten (Morales, 1998: 12).

La complejidad del desempeño de la actividad financiera en las nuevas realidades, hace forzoso establecer criterios de reordenación. Es fundamental lo que tiene que ver con la aplicación del principio del beneficio. El ejercicio de la potestad tributario se matiza tras modalidades en las cuales, directa o indirectamente, interviene el sector privado mediante su apreciación cualitativa y cuantitativa de la gestión pública (relación costo-beneficios). Se privilegia la participación de los ciudadanos en la aprobación y control de las actividades que el Estado realiza.

En la Constitución de 1999, la decisión acerca de la prestación de los servicios que el Estado puede ofrecer a la comunidad, se divorcia de la idea de la capacidad de pago de los mismos,

considerándose su “libertad” para manifestar sus preferencias por otras vías alternativas. Los presupuestos se constituyen en instrumentos flexibles, adaptados a la mutabilidad de las circunstancias del entorno, demandas y preferencias. Esta flexibilidad se ve reforzada por la transparencia y necesaria publicidad del contenido de los presupuestos, con el objeto de que la comunidad pueda evaluar la gestión de los entes públicos. Un punto neurálgico es el de las relaciones intergubernamentales (subsidios, transferencias), la realidad que impone la ejecución coordinada del gasto público, no puede dejar de lado la consideración de las políticas compensatorias y redistributivas por parte del Estado, cobrando especial énfasis en el plano local.

La presencia activa de los particulares (sociedad civil) en la demanda, aprobación y evaluación de la gestión de los entes públicos impone y contribuye a acrecentar progresivamente la participación de los ciudadanos con especiales características:

- La participación es elemento constante, autónomo y directo, no deriva de mandatos preconcebidos e irrevocables, no responde a circunstancias ocasionales o eventuales, sino que es el instrumento permanente que dinamiza la acción de las entidades públicas.
- El elemento más importante del ejercicio de la soberanía popular se desplaza del acto electoral hacia la impretermitible manifestación soberana de la voluntad ciudadana respecto de la asignación de los recursos públicos. La tendencia es a otorgarle a los poderes que intervienen en la función de asignación presupuestaria (órganos legislativo y ejecutivo) un papel eminentemente armonizador, orientador y técnico.

Existe la posibilidad de dos escenarios. Uno en el cual se evidencia la orientación del modelo hacia la desconcentración funcional, entendida como delegación a nivel de la gestión, más no de la decisión autónoma de las políticas públicas ya que los mecanismos que se diseñan para que los recursos fluyan no hacen operativo una asignación suficiente y oportuna de los mismos, para hacer la toma de decisiones viable, lo que por tanto no conduce a la profundización de la democracia.

El otro escenario se configura con el diseño de un proceso de descentralización política que genera diferentes niveles de gobierno, dotados de autonomía de gestión, política y financiera, de manera que se posibilite una distribución del poder y de los recursos que conduzca a un proceso de democratización.

2. Nuevos Principios Constitucionales

En el presente trabajo se seleccionaron aquellos artículos de la Constitución de 1999 que nos permiten ir detectando los principios sobre los que subyace el ordenamiento jurídico, de acuerdo a los tres ejes que nos hemos trazado: descentralización político-administrativa, participación y financiamiento de la gestión.

2.1. Nuevos Principios de la Forma de Estado

La Constitución de 1999 expresa en sus “Principios fundamentales” que la República de Venezuela es un Estado Democrático y Social de Derecho cuyo ordenamiento jurídico se sustenta axiológicamente en el derecho a la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la ética pública y el pluralismo político (Art. 2). Se declara el carácter Democrático y Social del Estado venezolano.

Una nota fundamental de este anteproyecto es concebir la soberanía como ejercida directamente por el pueblo, a diferencia de la Constitución de 1961, que consagraba solamente el principio de la representación, el cual se ve complementado, ahora en la nueva propuesta, por la participación directa (arts. 5 y 6).

En el texto constitucional referido se establece como forma de Estado, un Estado Federal descentralizado el cual está compuesto por las entidades políticas que derivan de la distribución de poder público (Estado Central, Estados regionales y Municipios) y se rige por los principios de integralidad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad (art. 4). Esta normativa especifica uno de los elementos que caracterizan el Estado, la descentralización político-administrativa.

En el articulado denominado “Principios fundamentales” se evidencian las características, a través de las cuales, nos hemos planteado evaluar la orientación del modelo: democracia, participación y descentralización. Trataremos de ver cómo se establece su desarrollo normativo en la Constitución de 1999 propuesta a fin de determinar la orientación que la subyace.

A la descentralización se le atribuye en el texto constitucional carácter de política pública nacional, concebida con el fin de profundizar la democracia, a través de mecanismos que permitan un mayor contacto entre electores y elegidos; además de el mejoramiento de la gestión de los cometidos estatales los cuales se busca hacer más eficaces. (art. 158).

Se configura un Estado compuesto por entidades territoriales (Estados y Municipios) cuya autonomía se consagra en el Art. 159 para los Estados y en el Art. 168 para los Municipios. Esto implica el reconocimiento de personalidad jurídica y de un gobierno y una administración llevados a cabo por autoridades electas popularmente.

La función deliberante y de creación normativa en cada Estado regional se atribuye a un Consejo Legislativo (que viene a sustituir a la Asamblea Legislativa) cuyo número, condición de elegibilidad y funciones deberán ser reguladas por ley, estableciéndose además, una Contraloría en cada entidad estatal, responsable de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes estatales (Art. 163).

Así mismo la autonomía y la descentralización comprenden el traslado a los estados de competencias exclusivas (Art. 164) y concurrentes (Art. 165). Se les reconoce a los estados, a diferencia de la anterior Constitución de 1961, la capacidad de transferir a los Municipios ciertos servicios y competencias que aquellos estén en capacidad de prestar, la administración de los respectivos recursos, en el ámbito de las competencias concurrentes entre ambos niveles de poder público (Art. 165).

En el Art. 167 se desglosa todo lo referente a los ingresos de los Estados por diferentes conceptos de acuerdo a los requisitos que se establezcan en la ley.

En el Art. 168 se consagra la autonomía municipal (aspecto que ya estaba contemplado en la Constitución de 1961). Lo novedoso en relación a esta autonomía, es que se establece que la legislación que se dicte sobre régimen municipal planteará los supuestos y condiciones para la creación de parroquias y otras entidades locales, normando los recursos que dispondrán de acuerdo a las funciones que se les asignen; su creación deberá atender a la iniciativa vecinal o comunitaria para viabilizar la desconcentración municipal, la participación ciudadana y la mejor administración de los servicios públicos (Art. 173).

De especial relevancia es el Art. 184 que establece a los fines de la desconcentración administrativa y la participación ciudadana, los Estados y Municipios se obligan a transferir a la comunidad servicios y competencias en varias materias, así como propiciar la organización de juntas de la comunidad para la vigilancia, control y evaluación de las obras y servicios públicos. También se atribuye a los Estados y Municipios la obligación de propiciar el desarrollo de la participación en los procesos económicos particularmente de cooperativas y mutuales, y estimular fórmulas autogestionarias y cogestionarias. Para garantizar la participación ciudadana, se establece que la ley creará y desarrollará formas y estructuras organizativas comunitarias, definirá los mecanismos de transferencia así como las condiciones y términos de su ejecución.

En el Art. 156 y 236 se expresan las funciones y competencias del Poder Nacional y del Ejecutivo. Si se examinan éstas se verá que no sólo se conservan las mismas que establecía el texto constitucional anterior si no que se agregan otras funciones, las cuales poco ayudan a facilitar el proceso descentralizador y participativo. La concentración de poder en el nivel nacional se refleja en que, por una parte, puede decidir a su libre arbitrio materias que él mismo considere que le correspondan, y por otra parte, en que se reserva el derecho de establecer límites a la potestad tributaria de los Estados y Municipios, lesionando su declarada autonomía. Se observa también una concentración de competencias de bastante importancia, así como la pérdida de algunos mecanismos de control del Legislativo sobre el Ejecutivo. Además, las atribuciones que se le otorgan al Presidente de la República implican una concentración de poder en manos de la cabeza del Ejecutivo, esto se evidencia en su potestad para convocar los referenda, el nombramiento de los Viceministros, y en la posibilidad de disolución de las Cámaras Legislativas, entre otros.

2.2. Esencia participativa del Estado

Se establece el derecho a participar directa e indirectamente en los asuntos públicos para todos los ciudadanos. Se considera que la participación es el medio necesario para lograr el protagonismo del pueblo en la formación y ejecución de las decisiones públicas, estando el Estado obligado a facilitar las condiciones para su práctica (Art. 70).

En el Art. 63 se consagra el sufragio como un derecho y un deber ciudadano garantizándose su ejercicio para todos los electores venezolanos que hayan cumplido 18 años, que no estén sujetos a interdicción civil e inhabilitación política.

El Art. 67 otorga a los partidos políticos, grupos de electores, grupos sociales organizados y a los ciudadanos por iniciativa propia el derecho a participar en los procesos electorales a través de

la postulación de candidatos, la supervisión, la vigilancia y el control del proceso electoral. Se reglamenta el derecho de asociación con fines políticos, estableciendo que la Ley deberá garantizar el carácter democrático y participativo de las organizaciones y la igualdad de los ciudadanos que los integran. Se considera a los partidos políticos instrumentos para la participación democrática, debiendo la ley establecer los deberes y derechos de los militantes en razón del interés público. También se regulará con criterio de austeridad y eficiencia el financiamiento de las organizaciones con fines políticos, que participen en los procesos electorales y los mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el manejo de las mismas.

En el Art. 79 se establecen los medios de participación y protagonismo del pueblo en el ejercicio de su soberanía en lo político, elección de cargos públicos, el plebiscito, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la Asamblea de Ciudadanos entre otros; y en lo social y económico: la autogestión, la cogestión, la cooperativa, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. La constitución y las leyes establecerán las condiciones para su funcionamiento.

En el artículo 71 se establece que las materias de especial trascendencia nacional podrán ser sometidas a referéndum consultivo y en el artículo 72 se norma que todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Las referencias tendrán valor decisorio y vinculante para todos los órdenes del poder público, excepto los previstos para la revocación del mandato.

La consagración de un articulado como el señalado anteriormente en relación con la posibilidad de formación de diversos actores, unido a la creación de numerosos mecanismos de participación constituye, sin duda alguna, un marco que podría conducir a la construcción de un modelo político más democrático. Sin embargo, actores y mecanismos no operativizan por sí mismos la democratización, sino se les otorga una participación efectiva a través de la decisión política y el traslado y asignación de los recursos correspondientes para la instrumentación de dichas políticas públicas.

2.3. Nuevos principios en las finanzas públicas

Los planteamientos fundamentales de este trabajo apuntan a dos grandes líneas o ejes dentro de un proceso de transformación o construcción de un nuevo modelo político: participación ciudadana (descentralización) y ejecución de la gestión pública. Estos dos ejes tienen la característica de interactuar y retroalimentarse mutuamente. En función de lo antedicho, una vez planteados los lineamientos principales de la esencia participativa del Estado, en este subtítulo vamos a referirnos al sistema de financiamiento y de gestión pública propuesto en la Constitución de 1999.

Partimos para ello de considerar cómo se define en el plano normativo el modelo, para luego realizar algunas inferencias y consideraciones al respecto. En primer lugar, destaca la configuración del Estado venezolano como “federal descentralizado” basado en los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia, y corresponsabilidad (Art. 4) y el reconocimiento de la autonomía e identidad de los Estados (Art. 159) y la autonomía municipal (Art. 168):

El Sistema de Asignación y distribución del Poder Público se configura a tres niveles: Nacional, Estatal y Municipal Arts. 136, 156, 164 y 178) con marcada aplicación del principio del “beneficio”.

La descentralización es declarada como política nacional cuyo objetivo fundamental es el deber de profundizar la democracia, entendida como el acercamiento del poder a la población y la procuración de la prestación eficaz y eficiente de los cometidos del Estado (Art. 158).

Se amplía el sistema “mixto” de financiamiento de la gestión pública en el cual los recursos de financiamiento se originan de fuentes diversas: ingresos tributarios y no tributarios, transferencias (situado, ingresos coparticipables, asignaciones de Fondos de Financiamiento).

En cuanto al sistema tributario se consagran formalmente los principios de generalidad, progresividad, legalidad y justicia tributario (Arts. 133, 316 y 317). La potestad tributario se distribuye entre los tres niveles de gobierno (tributos de competencia exclusiva) reservándose en algunas materias tributarios la potestad al nivel Nacional de Gobierno y transfiriendo sólo competencia (recaudación, fiscalización, control y administración) a los niveles subnacionales.

Se crea el Consejo Federal de Gobierno ente en el cual se concentran importantes funciones (planificación, coordinación, cooperación, distribución y control del proceso de descentralización y transferencias de competencias y de las relaciones financieras intergubernamentales (situado, ingresos coparticipables) (Art.185). En materia presupuestaria se mantienen los principios básicos generalmente admitidos en la mayoría de los ordenamientos jurídicos (equilibrio, responsabilidad del gasto), introduciéndose la figura del presupuesto plurianual.

Se introduce como categoría teórica que debe también sustentar el sistema tributario el postulado de que en el diseño del mismo debe tenderse a la configuración de un “sistema eficiente” para la recaudación de los tributos (Art. 316) y también se establece expresamente el principio de la no confiscatoriedad de los tributos (Art. 317).

Efectuadas estas consideraciones de carácter global hemos identificado algunos temas de discusión, a saber:

Carácter restringido y mediatizado de la Descentralización en el plano fiscal: Si bien la Constitución, como hemos indicado, introduce algunos principios, mecanismos e instancias que por su sola presencia representan un cambio sensible en referencia al modelo previsto en la Constitución de 1961, se observan algunos elementos que nos permiten afirmar que la descentralización en lo fiscal, adquiere un tinte mediatizado y restringido. La conceptualización de la autonomía de los Estados y Municipios, como lo referimos antes, tiene sus efectos en el desenvolvimiento de la gestión de los gobiernos subnacionales y particularmente en el ámbito tributario, tomemos como ejemplo la prescripción contenida en el último aparte del numeral 13 del Art. 156, relativo a las competencias del Poder Nacional, el cual reza: La ley nacional garantizará la coordinación y armonización del Sistema Tributario y podrá imponer limitaciones superiores a las tasas de algunos impuestos, sin menoscabo de la autonomía fiscal de los Estados y Municipios”. (subrayado nuestro)

Se consagra el ejercicio de la potestad tributario originaria en los tres niveles de ejercicio del Poder Público, pero no se logra superar la debilidad estructural que tenían los Estados en esta

materia, aún cuando se disponga la promulgación posterior para el desarrollo de las haciendas públicas estatales (Art. 167, num. 5 num. 6 y disposición transitoria 4). No es menos cierto que en algunos casos los ingresos asignados a los Estados o Municipios, implican que el Poder Nacional conserva y se reserva la potestad tributario, desligándose de la recaudación, control y administración, e inclusive en otros casos limita ciertas categorías de ingresos a ser distribuidos a los gobiernos subnacionales mediante los mecanismos y sometidos a los procedimientos e instancias a cuyo cargo estará el manejo general de la coparticipación tributario. Este es el caso previsto en el numeral 5 del artículo 167 y en el numeral 2 del artículo 179 respecto al impuesto a las actividades económicas, y numeral 3 del mismo artículo.

En relación a la configuración del sistema de Transferencias estas salen del control directo ejercido por el Ministerio de Relaciones Interiores y se trasladan al Consejo Federal de Gobierno. Se atribuye al Ejecutivo Nacional la fijación del porcentaje de ingresos coparticipables en la Ley de Presupuesto Nacional, sin que se exprese un referente en cuanto a límites máximos o mínimos del porcentaje participable. Con lo cual el régimen de coparticipación se asume, no como un derecho a coparticipar que tienen los Estados y los Municipios frente al Poder Nacional, adquiriendo un carácter de mero mecanismo técnico-financiero-administrativo para la transferencia de recursos, de acuerdo a su configuración (art. 185).

Esta concentración de poder es aún más alarmante en lo relativo al régimen de la deuda pública, puesto que desaparece la previsión constitucional de que las operaciones de crédito público requieran, para su contratación, una Ley Especial que los autorice. Se otorga a las Cámaras que integran la Asamblea Nacional en sesión conjunta la atribución de fijar los lineamientos de la política sobre la deuda pública (numeral 6, Art. 187) y se prevé como atribución del Presidente el “negociar los empréstitos nacionales” (numeral 12, Art. 236). Esta atribución sin que se someta a la aprobación legislativa la operación contratada, más aún tomando en cuenta los perniciosos efectos que ha tenido y tiene para Venezuela, la carga de la deuda, nos parece que debió ser atemperada.

En efecto, ya ha sido elaborado, por el Ejecutivo, un Anteproyecto de Reforma de Ley Orgánica de Crédito Público, en la cual se elimina, como requisito esencial en la contratación de la deuda, la aprobación de dichas operaciones por la Asamblea Nacional. La sola referencia de que la Asamblea Nacional debe autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar los contratos de interés nacional, luce insuficiente en este caso, si se toma en cuenta que al establecer cuáles son los contratos de interés nacional, luce insuficiente en este caso, si se toma en cuenta que al establecer cuales son los contratos de interés nacional no se enuncia como tales a los contratos que versan sobre operaciones de crédito público (Art. 150). Es innegable que tratándose de operaciones de crédito público su contratación es de interés nacional, pero el caso es que la autorización por vía del ejercicio de la función legislativa, actuada por el órgano que dentro de la estructura del Estado tiene atribuida funciones de control sobre el gobierno y la administración pública (numeral 3, Art.187), resulta conatural y consecuente con la esencia propia del Poder Legislativo.

En cuanto a la relación entre la Gestión Fiscal (ingresos-gastos) y la manera de implementar la Participación Ciudadana, el modelo constitucional se fundamenta en que los ciudadanos en su desempeño protagónico participarán de dos maneras diferentes. Por un lado, como aportantes de recursos, y, por otro lado, como entes actuantes en la ejecución de los cometidos estatales y en el control de ejecución de las obras públicas. Esta doble modalidad puede convertirse en el factor

desencadenante para la posible aplicación de mecanismos de percepción de recursos diferentes a los tradicionales.

Reflexionando acerca de la cuestión de la Justicia Tributaria y los principios de solidaridad social y el deber de asistencia humanitaria, se consagra como postulado la procuración de la justa distribución de las cargas tributarias, estableciéndose la obligatoriedad del “servicio civil” (Art. 134). Se deja abierta en el texto constitucional la posibilidad de implementar fórmulas, ya aplicadas en otros países latinoamericanos, en los cuales la obligación a contribuir con las cargas públicas se divorcia absolutamente de la noción de capacidad contributiva de forma tal que al cumplimiento de las obligaciones tributarias, es admisible mediante la realización de trabajos o tareas por parte del ciudadano y por su inserción en la realización de ciertos servicios públicos o control de ejecución de obras del Estado.

Cobra fuerza por demás el dilema de determinar que es más importante, si lograr un régimen equitativo (profundización de la democracia) o el cumplimiento de las metas de eficiencia (criterio tecnocrático) que presumiblemente también constituyen soporte del sistema.

Reflexiones Finales

El principio organizador del modelo político que se establece en la Constitución estudiada es la participación protagónica, la cual acompañada de un proceso descentralizador, debe, conllevar a un proceso de profundización de la democracia. Pero, partimos de la premisa, de que no hay autonomía real sin fluidez de los recursos desde el Poder Nacional hacia las organizaciones comunitarias. En función de este supuesto sostenemos, que el texto constitucional analizado presenta restricciones en cuanto a la asignación de los recursos, que a su vez dificultan la instrumentación de los diversos mecanismos e instancias de participación.

La consagración de la forma de Estado Federal Descentralizado con entidades territoriales autónomas y autoridades elegidas por votación popular, es contradictoria con la excesiva concentración de funciones que se estatuyen para el poder central porque no se trasladan competencias y funciones con la fluidez necesaria hacia las entidades sub-nacionales y hacia la comunidad. Se configura un Estado interventor en todos los planes societales que dificultará la emergencia de actores sociales y políticos como lo requiere una sociedad plural. El reconocimiento de una serie de instancias y mecanismos de participación también resulta incongruente con el excesivo rol protagónico del Estado. Se configura un Estado excesivamente centralizador que contrasta con una participación ciudadana sujeta a una detallada reglamentación.

Los aspectos que atañen al manejo fiscal del Estado, no dejan de ser conflictivos. La posibilidad de que se opere una reconcentración tanto del poder, de las competencias, como de los recursos necesarios para la gestión pública, restringen un modelo descentralizador con fluidez de recursos que posibiliten un mejoramiento de la calidad de vida de la población en función de los criterios de democracia y eficiencia.

La articulación de los tres ejes: descentralización político administrativa, descentralización fiscal y participación ciudadana en el nuevo Ordenamiento Jurídico presenta limitaciones para la instrumentación de un nuevo modelo político participativo. En consecuencia se requiere re-

flexionar acerca de cómo elaborar los instrumentos jurídicos (leyes orgánicas, reglamentos) que conduzcan a superar los problemas planteados: concentración del poder en el Estado Central, participación ciudadana excesivamente reglamentaria y un sistema tributario que no proporciona la fluidez de recursos necesaria para un proceso de descentralización más democrático y plural.

Bibliografía

- COPRE. 1986. **Propuestas para Reformas Políticas Inmediatas**, Ed. COPRE, Caracas, Venezuela.
- Combellas, R. 1990. **Estado de Derecho. Crisis y Renovación**. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela.
- Cunill, Nuria. 1991. **Participación ciudadana**, Editado por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), Caracas, Venezuela.
- Heller, Hermann. 1998. **Teoría del Estado**. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, México.
- Leal González, Nila. 1997. **Comunidad, participación y democracia en Venezuela**. Tesis Doctoral, mimeo, UCV.
- Leal, Morales y Cuñarro. 1999. “Hacia un nuevo modelo político: el debate teórico acerca de la Redefinición de la relación Estado-Sociedad”, en **Revista Urna**, Veracruz México.
- Morales Villalobos, Eduvigés. 1998. **Las relaciones fiscales intergubernamentales en Venezuela. El caso del FIDES**. Tesis Doctoral, mimeo, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia.
- Macpherson, E. B. 1991. **La Democracia Liberal y su época**, Alianza Editorial, Madrid, España.
- Restrepo Botero, Dario I. 1992. **Descentralización y Neoliberalismo**. Fondo Editorial. Bogotá, Colombia.
- Sartori, Giovanni. 1996. **Ingeniero Constitucional comparada**. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, México.

Documentos:

Presidente Hugo Chávez Frías, Ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana, presentado al país el 5 de agosto de 1999.

Comisiones de la Constituyente, Anteproyecto Constitucional, presentado al país el 13 de Octubre de 1999.

Asamblea Constituyente, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

Congreso de Derecho Constitucional

Caracas, 27 al 29 de Octubre de 1999

Venezuela: Los Retos de la Construcción de un Nuevo Modelo Político

Ponencia presentada por: Eduviges Morales V. (investigadora adscrita al Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia). Maracaibo - Venezuela.