

**“LA LUCHA ENTRE POLOS IDEOLÓGICOS EN
LA POLÍTICA DEL ESTADO:
CENTRALISMO VS. FEDERALISMO;
Y NACIONALIZACIÓN VS. PRIVATIZACIÓN”***

DRA. HILDEGARD RONDÓN DE SANSÓ

* Conferencia dictada por Hildegard Rondón de Sansó, con motivo del simposio organizado por la Academia Nacional de la Historia, “Venezuela en el Siglo XX”, sobre el Tema “Los Cambios Políticos Sociales durante el Siglo XX” el 22 de abril de 1996.

INTRODUCCIÓN

En el curso de la historia se alternan principios contrastantes, en forma tal que no puede considerarse superada definitivamente ninguna de las tendencias que ellos representan. Si bien los polos antagónicos estarán siempre tratando de imponerse, aún cuando alguno de ellos se encuentra dominado por el contrario y, tal dominio sea aparentemente absoluto y definitivo, el otro estará sin embargo latente, como una fuerza recesiva que, por las mutaciones que obedecen a razones sociológicas, serán cimientos vivos, capaces de adquirir de pronto el dominio de las etapas sucesivas del devenir de los tiempos. Las corrientes ideológicas extremas llegan a imperar en determinados momentos históricos, pero pueden ser desplazadas violentamente por otras fuerzas (revoluciones conceptuales) o bien, se produce una evolución que transforma sensiblemente sus lineamientos, matizándolas paulatinamente con características propias de las tesis opuestas. Los criterios postergados no llegan a extinguirse totalmente, aun cuando sea largo el predominio de la idea contrastante, sino que subyacen en su mundo de sombras hasta que la sociedad los llama en su ayuda y se produce su regreso, reforzado con las nuevas experiencias pasadas, para completar un predominio cuya duración será variable. Son muchos los polos antagónicos, pero sucede que algunos de los que aparentan tener una propia entidad no son sino derivaciones de otros más genéricos. Vamos a enunciar a continuación los que a nuestro ver, con mayor frecuencia, transitan por los caminos de la formación jurídica-institucional de nuestro país.

- A) El interés colectivo frente al interés individual, lo cual se manifiesta en las dos grandes tendencias: Individualismo versus colectivismo, bajo cualquiera de sus múltiples ideologías;

- B) El binomio que representan los dos grandes ideales de la humanidad: la seguridad y la libertad. La seguridad que exige el autoritarismo y la libertad que lo rechaza;
- C) El pacifismo como aceptación del status, susceptible de cambios mediante la lentitud de un proceso evolutivo, enfrentado a la tendencia, algunas veces irresistible, a las transformaciones inmediatas y violentas;
- D) El proteccionismo, tutor de los intereses de naciones y grupos, versus la liberación de las fuerzas del mercado;
- E) El conservacionismo o apego a los principios del pasado versus el liberalismo, que es la aptitud ampliamente receptiva de las nuevas corrientes;
- F) La centralización en contraste con la descentralización;
- G) La nacionalización versus la privatización.

MECÁNICA DE LOS PROCESOS

A lo largo de mi experiencia como catedrática y aludo a tal condición, porque los procesos a los cuales vamos a referirnos han sido siempre temas de estudio para el Derecho Público y, específicamente, para el Derecho Administrativo, he vivido el predominio del proceso centralizador contra el federalismo y, más adelante, el despunte de las ideas descentralizadoras, tal como las vemos desplegarse en los momentos actuales. En igual sentido, fuimos testigos de la virulencia de las nacionalizaciones, representadas en su máxima expresión por la de la industria del petróleo y de los hidrocarburos y diez años más tarde, hemos visto avanzar el llamado proceso de las privatizaciones, para imponerse como demento condicionante de la eficacia del Estado.

CENTRALISMO VERSUS FEDERALISMO

Por lo que atañe al Centralismo vs. Federalismo, en la primera de las figuras enunciadas hay dos aspectos diferentes: la descentralización administrativa y la descentralización política, constituyendo la primera en su sentido más puro el Federalismo propiamente dicho, y la otra, una fórmula organizativa, caracterizada por la distribución de las facultades

del poder central a los entes y órganos periféricos, fundamentalmente, mediante las desconcentraciones y delegaciones. En todo caso, la centralización es la acumulación de los poderes del Estado en un ente rector, lo cual puede producirse en grados variables y la descentralización, la detentación de las competencias originariamente atribuidas al poder central por parte de los organismos desconcentrados.

Para apreciar el alcance de la alternabilidad de estas figuras en el desarrollo de nuestro régimen político, debemos analizar las constituciones que nos han regido desde el momento en que Venezuela se afirma como nación independiente, es decir, el 19 de abril de 1810, cuando el Ayuntamiento de Caracas se transforma en la Suprema Junta Conservadora de los Derechos de Fernando VII en la Provincia de Venezuela, y convoca a elecciones para la formación del Congreso Constituyente. Todo ello dará lugar a la primera constitución de Venezuela, la de 1811.

Nuestra primigenia constitución estuvo inspirada en el plano ideológico en las tesis de la Revolución Francesa y en el plano político-organizativo, en la configuración del estado federal de la constitución norteamericana, consustanciada por otra parte, con el sistema existente de las autonomías locales, caracterizadas por una fuerte descentralización.

Así, la Constitución de 1811 establecía un sistema de gobierno descentralizado, fórmula a la cual se oponen Bolívar y Miranda, por considerar que la que representaba al centralismo era la apropiada en ese momento histórico. Por otra parte, piensan los sociólogos de la historia que es este modelo federalista el que le dará vida al caudillismo regional.

Nuestra segunda constitución es la de Angostura del 15 de agosto de 1819, en la cual se deja sentir la posición de Bolívar contraria al federalismo y, esencialmente al caudillismo local, en forma tal que su texto se presenta como el de una constitución unitaria y centralista.

A La Constitución de Angostura le sigue la de la Gran Colombia del 30 de agosto de 1821, mediante la cual se oficializa la unión de Venezuela con la Nueva Granada y Quito, cuyo texto tuvo una inspiración esencialmente centralista, aun cuando lo fuera más desde el punto de vista formal que del sustantivo. En 1830, Venezuela se separa de la Gran Colombia como una manifestación antibolivariana y es sancionada en Valencia, el 22 de septiembre una nueva constitución, la llamada

Constitución 1830. Esta Constitución de 1830, aplica una fórmula centro-federal o mixta, según la cual, el Estado era unitario, pero las provincias que lo constituían gozaban de autonomía, al punto de contar con sus respectivas asambleas legislativas.

La Constitución del 30, tuvo una vigencia de 27 años, ejerciendo en consecuencia, una gran influencia sobre la formación política de los venezolanos. En 1857, se procede a su reforma, que fuera promovida por Monagas, con los fines de obtener su reelección, aún cuando su fundamento haya sido visto como una reacción del poder central contra el caudillismo regional. Con la constitución sancionada en Valencia el 24 de diciembre de 1858, se regresa al espíritu de la Constitución de 1830, de tendencia centro-federal; pero estaban ya en el ambiente las motivaciones de lo que sería la Guerra Federal. La Asamblea Nacional convocada por Páez el 06 de junio de 1863, da lugar al Gobierno Federal Provisional, que sería la antesala para la promulgación el 28 de marzo de 1864 de la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, la cual estableció oficialmente la forma federal del Estado Venezolano.

Durante el primer período constitucional de Guzmán Blanco en 1874, se reforma la Constitución de 1864, reforma ésta que si bien, afectó a pocos artículos, sin embargo, significó el establecimiento de un cambio político relevante como lo fue la adopción del sufragio popular directo y secreto.

En 1881, es modificada la Constitución del 74 por la que se denominó "*Constitución Suiza*" por la influencia que tuvo en su configuración el sistema helvético. Posteriormente, esta Constitución será sustituida por la de 1891, cuya vigencia llega hasta el 1° de mayo de 1893.

La última secuencia de las constituciones, que hemos mencionado revela una reacción contra el federalismo, pero, la real y efectiva consolidación del estado centralizado, se produce con la Revolución Liberal Restauradora de 1899 y las constituciones de 1901 y 1904. Esta etapa se inicia con la entrada del General Cipriano Castro a Caracas, y será protagonizado por el caudillismo andino, constituyendo la exclusión de la forma federal del estado, que se reafirma con el establecimiento de un ejército nacional. La dictadura de Juan Vicente Gómez de 1908 a 1935, va a ser un factor decisivo del predominio del poder central.

Castro, jefe de la Revolución Liberal Restauradora, convocó en octubre de 1900 a una Asamblea Nacional Constituyente, que sancionaría la Constitución de 1901, con la cual se elimina el sufragio popular para la elección del presidente y, se aumentan los poderes de éste como jefe del llamado Poder Federal. La reforma de 1904 acentúa las características de su predecesora. Con Juan Vicente Gómez, se inicia el período denominado “De la Rehabilitación Nacional”, que va desde 1908 hasta su muerte en 1935, produciéndose durante el mismo siete reformas constitucionales, a saber: la de 1909, 1914, 1922, 1935, 1928, 1929 y 1931. El período gomecista es llamado Dictadura Petrolera de Gómez, y durante el mismo se exacerbará en grado máximo el centralismo, y se extinguirán los últimos vestigios del sistema federal.

La Constitución de 1925 fue la consolidación del estado centralizado, aun cuando formalmente se denomine o presente como federalista. En efecto, en la misma se amplían las materias reservadas al Poder Central.

La Constitución del año 1936, que marca la modernización del Estado en Venezuela, y la transición hacia la democracia, mantiene la estructura centralista.

En el año de 1945, se prepara la reforma de la Constitución del 36, cuya duración sería breve. Esta reforma siguió los lineamientos del texto reformado. El golpe de estado del 18 de octubre de 1945, obliga a la convocatoria de una asamblea nacional constituyente, la cual aprueba una nueva constitución el 5 de julio de 1947. Este texto constitucional, si bien es esencialmente centralista, sin embargo, prevé la descentralización de las competencias nacionales en los Estados, en la misma forma en que lo hará el artículo 137 de la Constitución del 61.

La Constitución de 1953, sigue el modelo de la Constitución del 45, pero acentúa el centralismo, cambiando el principio básico del federalismo recogido en la Constitución de 1864, que le otorgaba la competencia residual a los estados para ponerla en manos del poder nacional.

Llegamos así a la Constitución de 1961, que se define a sí misma como centro-federal, con unas claras perspectivas hacia la descentralización.

Durante los trabajos preparatorios de la Constitución de 1947, surge el problema de la descentralización política, mediante la propuesta

de la elección directa de los gobernadores de Estado, la cual no llega a ubicarse en el texto de la Constitución, pero sí en una disposición transitoria de la misma en virtud de la cual deberá convocarse al pueblo a un plebiscito para decidir sobre su adopción. El golpe de estado del 48, apaga el incipiente repunte de la descentralización, a lo cual colaborará el texto de la Constitución de 1952. La Constitución de 1961 contempla la fórmula de que la facultad de designación de los gobernadores corresponde al Presidente de la República, pero previendo que una ley especial pueda acordar la elección directa.

Podemos estimar que el reciente predominio del proceso de descentralización se inicia con la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado (G. O. No. 4086 Extraordinaria del 14 de abril de 1989). Esta Ley pasó a regular un artículo descentralizador (artículo 22) que se había infiltrado subrepticamente en la Constitución del 61, en el cual se señala:

“La ley podrá establecer la forma de elección y remoción de los Gobernadores, de acuerdo con los principios consagrados en el artículo 3 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”.

La Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores, al consagrar la elección de los mismos por votación universal, directa y secreta, eliminando así su libre designación por el Presidente de la República, constituye a pesar de sus límites y de las huellas centralizadoras que aparecen en su texto (por ejemplo el artículo 14), el primer gran paso en el proceso de redistribución de la carga política y administrativa del Estado.

A la ley de Elección y Remoción, sigue la Ley sobre el período de los poderes públicos del Estado (G.O. No. 34288 del 28 de abril de 1989) y a ésta, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y

Transferencia de Competencias del Poder Público (G. O. N°. 4153, Extraordinaria del 28 de diciembre de 1989).

El proceso de descentralización adquiere su máximo desarrollo durante el breve gobierno del Dr. Ramón J. Velázquez. El temor de un regreso federalista y de la postura caudillista que asumieron algunos gobernadores de Estado, quienes llegaron a confundir la autarquía del ente territorial con una supuesta soberanía del mismo, va a constituir la motivación fundamental que determinará la reconsideración del proceso. En los momentos actuales, sentimos que a la primera reacción contra la acelerada carrera hacia la descentralización, ha seguido una política cautelosa respecto a cada uno de los pasos que han de darse, cautela ésta que se origina de la constitución de la desigual conformación y desarrollo de los estados.

NACIONALIZACIÓN VERSUS PRIVATIZACIÓN

La segunda confrontación de polos contrastantes, a la cual vamos a aludir, está constituida por la privatización vs. la nacionalización. La nacionalización fue una corriente que arrastró a todos los países del mundo a partir de la revolución rusa, en virtud de las medidas revolucionarias asumidas en 1917. La Constitución de México de ese mismo año es también un demento clave del concepto, al establecer una nueva visión de la propiedad. Para algunos, es necesario retrotraer el proceso a la Italia de 1912, cuando el Estado se apropia de las compañías privadas de seguros, creando el Instituto Nazionale delle Assicurazione, por Ley del 4 de abril de 1912, que fuera posteriormente derogada en 1932.

Durante la etapa post-bélica de la segunda guerra mundial, se produjo en Europa Oriental un gran número de nacionalizaciones en los países que estaban bajo la órbita del gobierno soviético, así: Yugoslavia, Polonia, Hungría y Albania en 1946; Bulgaria en 1947; República Democrática Alemana en 1945-1947 y Checoslovaquia y Rumania en 1948.

Si bien es cierto que, en Venezuela puede citarse como movimiento nacionalizador al decreto número 246 del 13 de noviembre de 1946, constitutivo de la nacionalización del Gran Ferrocarril de Venezuela, así

como la nacionalización en ese mismo año de los aeropuertos, propiedad de la Línea Aeropostal Venezolana, el momento estelar del proceso lo constituyen las nacionalizaciones de la industria de la explotación del mineral de hierro (mediante Decreto N° 580 del 26 de noviembre de 1974), y la nacionalización de la industria de los hidrocarburos, que fuera decretada por la Ley Orgánica que reserva al Estado, la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos (G.O. 29 de agosto de 1975).

La nacionalización se caracteriza por la confluencia de los siguientes factores: en primer lugar, la reserva al Estado de determinadas actividades, esto es, la afectación de una esfera específica a la gestión pública, por lo cual tal ámbito va a ser desarrollado por empresas públicas. De allí que se produce la transferencia de la propiedad privada a la nación, por lo cual se da la transformación de las empresas privadas en empresas públicas. El segundo demento, es la transferencia de los bienes de las empresas privadas a entes públicos, lo cual va a implicar la conversión de la propiedad privada en propiedad pública. El tercer elemento, es teleológico, y es la razón política que determina la medida.

Razón Política, son las motivaciones ideológicas que los representantes del Estado hacen prevalecer en determinado momento histórico, y que puede ser cualquiera de esas nociones jurídicas indeterminadas en las cuales se identifican los valores del Estado y de la sociedad: el interés general; la conveniencia pública; o la oportunidad nacional.

Los elementos claves de la nacionalización son por ello: la reserva al estado de determinadas actividades; las transferencias de la propiedad privada a los entes públicos, y con ello a la colectividad, a la nación y, todo lo anterior, fundado en la razón política.

Venezuela estuvo inicialmente al margen del proceso mundial nacionalizador, salvo los casos aislados que mencionáramos, obediente a motivaciones históricas específicas; pero, al penetrar en la esfera de atracción de la nacionalización, se desarrolla el proceso en toda su amplitud que va a fundarse en el dispositivo del artículo 97, primer aparte de la Constitución, que señala "El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público, por razones de conveniencia nacional...".

No había transcurrido mucho tiempo desde el momento en que se produjeron las nacionalizaciones fundamentales, cuando ya comienza

paulatinamente a imponerse como valor sustitutivo la idea de las privatizaciones. Políticos, economistas y analistas en general de la realidad del Estado, ponen de relieve que en el mismo hay importantes desequilibrios macroeconómicos; una estructura productiva poco competitiva y una distribución del ingreso, regresivo e injusto. Es así, como ante la búsqueda de una nueva estrategia integral que cree un aparato productivo eficiente y una mejor distribución del ingreso, se plantea la redefinición del papel del Estado en la economía. La idea del Estado-empresario, se ha desmoronado ante su fracaso, porque no hay respuesta a la pregunta: *¿Por qué tendrían que ser eficientes las empresas del estado, si en ellas no hay un objeto de lucro para sus gestores, ni tampoco se fundan en la mística de la actividad realizada, porque su gestión es esencialmente económica?* El desempeño de las empresas públicas revela fallas que se traducen en gestiones crónicamente deficitarias, demandas permanentes de subsidio, ineficiencia económica, altos costos, mala calidad de bienes y servicios, inversiones poco rentables; irrelevancia de la carga financiera del Estado y la existencia de una presión inflacionaria y de desequilibrios general es en la economía. Todo lo anterior repercute desfavorablemente sobre la competitividad externa del país.

La privatización, se presenta como el proceso inverso al de la nacionalización, y por ello hay quienes la denominan “desnacionalización”, ya que se destina a trasladar la propiedad y las actividades de sector público al sector privado (sector no gubernamental). Se dice que la privatización no es un fin en sí mismo, sino un medio para la racionalización de la acción del Estado en la producción y su sometimiento a las reglas de la economía de mercado.

En un primer momento, podrí a pensarse que las privatizaciones en el mundo, se dan en los países en los cuales el estado no dispone de una administración pública eficiente, es decir, en los sistemas de escaso desarrollo; sin embargo, el ejemplo de Francia, que posee unas estructuras administrativas altamente calificadas, contradice la tesis señalada. En efecto, la ley francesa del 12 de julio de 1986 ordena la transferencia al sector privado de la propiedad de las participaciones mayoritarias, detentados directa o indirectamente por el Estado en 65 empresas. Posteriormente, la ley del 19 de julio de 1993, ordena la privatización de otros 21 entes del sector público.

A pesar de que la primera ley de privatización en Venezuela es de fecha 19 de febrero de 1992; sin embargo, con anterioridad, se podía considerar iniciado el proceso de la privatización en nuestro país. En efecto, debe recordarse la Ley Habilitante del 22 de junio de 1988, que autorizara al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, en base a lo dispuesto en el ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución, que permitió utilizar, como remedio a la crisis económica, la eliminación de los entes públicos, y proceder, en consecuencia, a su desmantelamiento. El Decreto 55 de 13 de marzo de 1984, ya había ordenado la liquidación de uno de los grandes monstruos del Estado, la Corporación Venezolana de Fomento. El paso siguiente sería la promulgación de la Ley Orgánica que regula la enajenación de bienes del sector público no afectos a las industrias básicas (07-01 -87). Por su parte, el proyecto del VII Plan de la Nación, claramente se orienta hacia la privatización.

La primera Ley de Privatización es promulgada el 19 de febrero de 1992 (publicada en la Gaceta Oficial Nº 4397, Extraordinaria del 10 de marzo de 1992); luego fue reformada el 11 de agosto de 1993 (Gaceta Oficial Nº 4634, Extraordinaria del 22 de septiembre de 1993), y nuevamente el 30 de junio de 1995 (Gaceta Oficial Nº 4927, Extraordinaria del 30 de junio de 1995).

La vigente Ley de Privatización considera como objeto del proceso tanto a los bienes como a los servicios del sector público y enuncia a título de ejemplo la modificación de los marcos regulatorios; la transferencia de acciones propiedad del sector público al sector privado y la concesión de servicios públicos. Finalmente, de manera residual, enuncia como objeto "cualquier otro mecanismo que permita alcanzar los objetivos de esa política" (la de privatización).

¿Cuáles son los objetivos de La política de privatización?

La ley nos da una respuesta concreta (artículo 6), señalando como tales: 1) La libre competencia y el desarrollo de la capacidad competitiva de las empresas; 2) La democratización y ampliación del régimen de propiedad de los bienes de producción de capital y de la tenencia accionaria; 3) El estímulo a la conformación de nuevas formas de organización empresarial, cooperativa, comunitaria, cogestionaria o autogestionaria; y 4) La modernización de la actividad o servicio, transferencia

de tecnología y su dotación de equipos, bienes o recursos que incidan favorablemente en eficiencia de la producción y administración.

REFLEXIONES CONCLUSIVAS

Exponer la secuencia y entrelazamiento de las ideas contrastantes durante determinados períodos de la historia, exige del investigador un balance, o al menos una interpretación de su sentido.

¿Qué conclusiones pueden obtenerse de la lucha de los polos ideológicos contrastantes dentro de la dinámica del Estado?

Yo diría que el terreno sobre el cual se asientan los sistemas jurídicos-políticos, tiene un subsuelo convulsionado en forma permanente por intensos movimientos que no siempre emergen a la superficie. Estos procesos internos están conformados por lo que podría denominarse "*los residuos de la Historia*", que son los acontecimientos que se gestaron y no llegaron a consolidarse. Es decir, si en este campo se pudiera hablar de triunfos y derrotas, habría que considerar que tales residuos son los procesos impregnados de elementos ideológicos, que nunca lograron afirmarse, y que expulsados del área de los sucesos, han caído en ese vacío telúrico, donde producirán, al combinarse con otros residuos del mismo origen, reacciones físicas que en mayor o menor medida repercutirán sobre la superficie.

Por otra parte, La historia es dinámica y no estática, y en su dialéctica, hace uso de todas las concepciones ideológicas que han ido surgiendo en la humanidad, transformándolas, para adaptarlas a su constante progresión, hacia el mejoramiento progresivo de las civilizaciones. Además, la historia busca el sincretismo de las ideologías para que ellas se depuren cada vez más y ofrezcan fórmulas perfeccionadas, idóneas para adecuarse a las variantes necesarias del futuro. Los polos contratantes, en definitiva, tratarán de fundirse para eliminar sus respectivos escollos y ofrecer un instrumento cada vez más ajustado a los requerimientos de La sociedad.

La pendulación de las posiciones ideológicas, tiene una razón física en la ley que obliga a movilizar La fuerza de un extremo a otro; pero los acontecimientos sociales no son rígidos ni exactos, al punto de que el acceso a una posición extrema, matiza la fuerza originaria, y la

modifica para configurar con ella una nueva entidad, y es así, como de los extremos surge la sabia conformación de un mestizaje conceptual, que será el nuevo demento determinante de la historia.