

# EL FEDERALISMO Y SUS TENDENCIAS CENTRÍFUGAS Y CENTRÍPETAS HACIA UNA INTERPRETACIÓN DEL FEDERALISMO DESCENTRALIZADO EN VENEZUELA\*

María Milagros Matheus Inciarte\*\*

María Elena Romero Ríos\*\*\*

María Eugenia Soto Hernández\*\*\*\*

Fabiola del Valle Tavares Duarte\*\*\*\*\*

## Resumen

Fecha de recepción: 7 de marzo de 2005  
Fecha de aceptación: 10 de mayo de 2005

*Este estudio pretende analizar, siguiendo los principios de autonomía, cooperación, participación y subsidiariedad, fundamentales en el federalismo, los principios del Estado federal descentralizado establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CRBV) y, en consecuencia, determinar la naturaleza de los mismos en su articulado. Así mismo, plantea una aproximación teórica de la realidad mediante una revisión doctrinal, constitucional, legal y real. Tal revisión revela que los principios mencionados son esenciales para el Estado federal venezolano, pese su no inclusión en la norma caracterizadora de éste (artículo 4, C RBV). Resulta indispensable analizar la operatividad del federalismo descentralizado concebido en la C RBV y la*

\* Este trabajo es un avance del proyecto de investigación «El proceso de institucionalización y el federalismo descentralizado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela», signado bajo el N° VAC-CONDES-CH-0944-2004, financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de La Universidad del Zulia (Venezuela). Las coautoras del trabajo son investigadoras y docentes adscritas al Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público «Dr. Humberto J. La Roche» de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de La Universidad del Zulia (LUZ), acreditadas al Programa de Promoción al Investigador (PPI) del Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (FONACIT).

\*\* [minciarte23@cantv.net](mailto:minciarte23@cantv.net).

\*\*\* [meromero58@cantv.net](mailto:meromero58@cantv.net)

\*\*\*\* [mesotoh@cantv.net](mailto:mesotoh@cantv.net).

\*\*\*\*\* [tavaresfaby@cantv.net](mailto:tavaresfaby@cantv.net).

*flexibilidad inherente a ésta, con lo cual se producen tendencias centrífugas o centrípetas dependientes de la voluntad política expresada en el cuerpo legislativo nacional.*

**Palabras claves:** Federalismo, Estado federal descentralizado, autonomía, cooperación participación, subsidiariedad.

### Abstract

The study aims to analyze, following federalism fundamental principles of autonomy, cooperation, participation and subsidiary, the principles of the decentralized federal State settle down in Venezuela's Constitution of 1999 (CRBV) and, in consequence, to determine the nature of the them through its articulate. The investigation is based on a theoretical approach, by means of doctrinal, constitutional, legal and real revision. The research reveals that the mentioned principles are essential for the federal Venezuelan State, in spite of their exclusion of the main norm referred to federalism (article 4, C RBV). It is indispensable to analyze the operability of the decentralized federalism conceived in C RBV and the inherent flexibility to this, it produces centrifugal or centripetal tendencies depending on the political will expressed by the national legislative organ.

**Key words:** Federalism, decentralized federal State, autonomy, cooperation participation, subsidiary.

### Consideraciones preliminares

El federalismo es un sistema de gobierno que pretende la unidad y la diversidad, a partir de un gobierno común federal y de reconocidos autogobiernos regionales autónomos, orientado a aceptar y preservar las diferentes identidades dentro de una unión política más amplia (King, 1982, en Watts, 2001). Puede representarse mediante un continuo bipolar que oscila entre una meta centrípeta, dirigida a integrar y uniformar las condiciones de vida, y otra centrífuga, dirigida a la autonomía y heterogeneidad de dichas condiciones de vida (Shultze, 1992, en Shultze, 1993)<sup>1</sup>. Según Rojo Salgado (2000), el federalismo es un término que

<sup>1</sup> A lo largo de este artículo serán consideradas fundamentalmente las tendencias centrípetas, entendidas como fuerzas que atraen, dirigen o impelen hacia el centro –centralizadoras–, y las tendencias centrífugas, referidas al alejamiento del centro –descentralizadoras– (Real Academia Española, 2001), en ese continuo bipolar expresado por Shultze (1993).

tiene diversos significados y carece de un sentido unívoco que satisfaga plenamente a los estudiosos del tema.

En palabras de Rojo Salgado (2000), la flexibilidad y variedad de los sistemas federales inducen a algunos autores a considerar que el federalismo es ambiguo, confuso y sin sentido. Sin embargo, Elazar (1976, en Rojo Salgado, 2000) opina lo contrario, es decir, que tales atributos demuestran la riqueza, las potencialidades inherentes, la importancia y la operatividad del concepto de federalismo ante las sociedades. Así, la flexibilidad y la ambigüedad no son sinónimos de indeterminación, confusión o parálisis, sino de elasticidad y adaptabilidad del federalismo; idéntica cuestión es observada en la democracia al admitir su ambigüedad, sin que esto incida en su riqueza e importancia. Añade Rojo Salgado (2000), como elemento enriquecedor, el federalismo posee objetivos fundamentales para garantizar la democracia y el pluralismo, lo cual genera sistemas políticos viables, con sociedades civiles más participativas en las políticas públicas. Similarmente, en torno al federalismo giran una serie de prácticas que aumentan el interés hacia él, pues conducen a formas genuinas de libertad (Frías, 1988).

Para Schubert (1998), el federalismo representa una realidad concreta, al deslizarse por un campo de tensión sumergido entre la duración espacio-temporal de un específico ordenamiento jurídico con parámetros preestablecidos y la posibilidad de disponer de cierto margen de maniobra para la práctica social y política pertinente. La flexibilidad resultante de esta relación de tensión confiere al concepto de federalismo su enorme atractivo y diversidad para los procesos de estructuración política.

Tal operatividad política abre un amplio margen de variación en torno a la distribución de competencias entre la federación y los estados miembros. Sobre el particular, Schultze (1993) reitera el papel fundamental de tensión entre las fuerzas centrípetas y centrífugas en el marco de las combinaciones federales. La consecuencia de tales combinaciones son sistemas estatales de distinta naturaleza, con difuminación, cada vez más marcada de las líneas entre lo unitario y lo federal (Schubert, 1998; Bracho Grand, 2000a).

Lo anterior mueve a pensar en la posibilidad de federaciones con tendencias centralizadoras y federaciones con tendencias descentralizadoras, no obstante la tesis opuesta defendida por González Cruz (2000) y Rondón de Sansó (2000), quienes consideran dichas tendencias como contradictorias o redundantes. En definitiva, ello depende de las

variaciones en la práctica federal y de la fuerza del lazo federal al atribuir mayores o menores competencias a la federación o a los estados (Bracho Grand, 2000a).

El equilibrio de una sociedad se basa en una redistribución del poder<sup>2</sup>, en la cual los diferentes niveles y sectores sociales organizados involucrados puedan ejercerlo de forma eficaz y equitativa (Rojo Salgado, 2000). El federalismo constituye la forma de estado idónea para lograr ese objetivo.

De allí la importancia de analizar la operatividad de los principios fundamentales del federalismo en el Estado federal descentralizado establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CRBV) y, en consecuencia, determinar la naturaleza y flexibilidad de los mismos, en términos de fuerzas centrípetas y centrífugas entre su articulado y la realidad política. Se plantea así una aproximación teórica y práctica mediante una revisión doctrinal, constitucional, legal y real.

## 1. PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO

Existe diversidad de principios articuladores del federalismo, los cuales para algunos tratadistas (Dabin, 1946; Bracho Grand, 2000a) se sintetizan en autonomía y participación. Para López Bofill (1997), tales principios son más numerosos, y entre ellos incluye: unidad federativa, soberanía federal, supremacía constitucional federal, autonomía provincial, reserva competencial, igualdad entre las provincias, integridad territorial provincial y participación de las provincias.

Esta investigación centra su atención sobre los principios del federalismo: autonomía, participación, cooperación y subsidiariedad, considerados primordiales, pues son producto de una comunicación permanente entre la realidad y el análisis, no son establecidos *a priori*, obedecen «a una necesidad de organización y estructuración sociales. Dado que no están formulados por adelantado, estos principios no son rígidos» (Héraud, 1968, en Rojo Salgado, 2000: 57). La aplicación concurrente de los señalados principios, sin exceptuar a ninguno de ellos, permite analizar los objetivos esenciales del federalismo. Al respecto, se describen dichos principios:

---

<sup>2</sup> Redistribución efectiva en cuanto a los resultados obtenidos por los beneficiarios (ciudadanos organizados) en la toma de decisiones públicas.

## 1.1. Autonomía

En el federalismo, la autonomía implica aptitud para gestionar recursos, autonomarse con independencia para poseer una esfera de asuntos propios relativos al gobierno y administración de cada entidad, diferente del Estado central (Coscolluela Montaner, 1998). Otro de los significados etimológicos es el relacionado con la autonomía política, que consiste en la exigencia de espacios competenciales propios, con posibilidades de decisión política tanto para los subniveles como para el Estado federal (López Bofill, 1997). También se manifiesta la citada autonomía a través de la elección directa de las autoridades políticas, en contraposición a la designación por la autoridad central, la cual vacía de contenido a la autonomía política. La autonomía política implica la posibilidad de gestionar sus intereses mediante la autonomía administrativa.

La distribución de competencias constituye uno de los problemas trascendentales de la autonomía, pues la existencia de equilibrio en dicha distribución entre el Estado federal y los subniveles demuestra autonomía territorial, sin que necesariamente se arriesgue la unión entre ellos (La Pergola, 1988). Una suficiente distribución de competencias, con un adecuado financiamiento y jurisdicción fiscal, a fin de obtener ingresos propios (Klatt, 1993; Coscolluela Montaner, 1998), permite disminuir la dependencia con respecto al poder central, definiendo de esta manera niveles de autonomía tributaria.

Se aprecia una estrecha relación entre autonomía y participación, pues los gobiernos con poderes efectivos cercanos al ciudadano propician la participación y el respeto al ordenamiento jurídico. La autonomía se configura como garantía contra la arbitrariedad, pues el ciudadano elige a sus autoridades y hacia él debe dirigirse la rendición de cuenta (Gómez Cardona, 1995; Rojo Salgado, 2000).

En un Estado federal efectivo es indispensable la existencia de autonomía en los distintos niveles políticos territoriales y en las organizaciones sociales como parte de las fuerzas centrífugas, pues, de lo contrario, las decisiones se alejan del ciudadano, lo cual estimula la centralización o fuerzas centrípetas. La falta de transparencia en la toma de decisiones, el peligro latente de la corrupción en el manejo de los fondos públicos y, en definitiva, la escasa o nula satisfacción de las necesidades colectivas, son resultado de las tendencias centrípetas en el federalismo.

Es así como los criterios de autonomía y descentralización se encuentran relacionados, en tanto cualquier entidad integrante de un Estado central puede poseer mayor o menor autonomía, «pero el concepto pleno de autonomía se encuentra en la descentralización» (La Roche, 1993, en Picard de Orsini, 2002: 280). En todo caso, mayor capacidad de autonomía no debe inducir a confundirla con soberanía. La soberanía es el máximo poder dentro de un Estado, por lo cual la autonomía de los niveles subnacionales sólo puede hallarse integrada a la organización estatal (Gómez Cardona, 1995; López Bofill, 1997; Cosculluela Montaner, 1998).

En palabras de Rojo Salgado (2000), se percibe y se admite la superior importancia de la autonomía, sin subestimar los otros principios. La consideración de la autonomía como el único principio importante dentro del federalismo conlleva a desequilibrios centrífugos, tanto sociales como políticos y territoriales, pues las diferencias entre territorios con mayores y menores recursos económicos –pobres y ricos– atentan contra la equidad, que debe fortalecerse y no disminuirse, en los estados federales. Tales diferencias pueden presentarse dentro de un mismo Estado federal con respecto a los niveles subnacionales, e incluso dentro de un mismo municipio (Finot, 2001).

Asumir la autonomía como principio unilateral del federalismo, sin mecanismos regulatorios y compensatorios de equilibrio, puede generar consecuencias sociales que incidan en la capacidad de gestión de los gobiernos en los diversos niveles estatales. El Estado federal debe garantizar un sistema de redistribución social y de aprobación de mecanismos compensatorios, como serían por ejemplo: subsidios para agua potable, electricidad, alimentos y disposición de desechos, con el objeto de equilibrar desigualdades sociales y generar dinámicas económicas en los distintos subniveles territoriales.

## 1.2. Cooperación

La cooperación configura otra forma de colaboración en el ejercicio concurrente de las competencias entre los diferentes niveles territoriales, mediante la cual se apoya y se brinda asistencia técnica, jurídica o económicamente a la realización de las actividades que les conciernen. Ello trae como consecuencia la corresponsabilidad y la solidaridad mutua en las señaladas actividades.

Existen tres formas de colaboración: la coordinación, la cooperación y el deber de ayuda recíproca, según Ceccherini (2000). La existencia de colaboración entre los diferentes niveles territoriales de gobierno introduce la importancia de coordinar. Se entiende por «coordinación», la actuación funcional ajustada de varios órganos con respecto a sus específicas competencias, dentro de un marco finalista dirigido por órganos centrales del Estado al que están integrados, lo cual traduce la existencia de un sujeto con un rol predominante para uniformar algunos criterios y orientar las decisiones hacia el objetivo común, sin menoscabo de las competencias propias de cada entidad político territorial.

El Estado es un ente con potestad de dirección, y la ejerce a través de la planificación, programación, información recíproca, entre otras funciones (Coscolluela Montaner, 1998). Esto no justifica un Estado solapado en su atribución coordinadora para vaciar de contenido las competencias de los otros niveles territoriales, que termina cediendo campo a las fuerzas centrípetas.

La conjugación de la cooperación con la autonomía abre el camino hacia la equidad social, pues la primera provee de fórmulas de negociación, de consenso, con objeto de tomar decisiones conjuntas entre las diversas entidades político-territoriales para evitar resultados individualistas, atomistas y disgregadores, a los que se puede llegar con la utilización exclusiva del principio de autonomía. Por el contrario, al emplear herramientas como la ayuda recíproca se evitan duplicidades de atribuciones o competencias y se fortalecen tendencias centrífugas hacia los subniveles.

La ayuda recíproca está inmersa en cada norma de distribución de competencias y genera, a su vez, obligaciones para los entes involucrados, como corresponsables del efectivo ejercicio de las competencias. Si se compara la cooperación con la ayuda recíproca, se advierte que esta última se encuentra inmersa en la primera, no obstante Ceccherini (2000) desliga ambas nociones como formas de colaboración interterritorial. Sería como un continuo deslizamiento entre las tendencias centrípetas y centrífugas del Estado federal.

Es una manera de observar en la realidad cómo estos principios de colaboración, coordinación, cooperación, concurrencia, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiariedad, se muestran difusos en sus límites jurídicos pero con estrecha vinculación real o práctica. Por ello, deben evitarse repeticiones innecesarias para reducir confusiones al momento de su interpretación.

La combinación entre autonomía competencial de cada uno de los niveles territoriales y la elasticidad en los procedimientos, producto de decisiones concertadas, garantiza la operatividad del funcionamiento del Estado federal, el cual debe evitar imposiciones, conflictos y desconfianza interterritorial e intersectorial. Además, debe tratar de realizar acciones basadas más en la coordinación centrífuga que en la subordinación centrípeta, para lograr mayor efectividad en resultados en la toma de decisiones públicas (Ceccherini, 2000; Rojo Salgado, 2000).

El federalismo «es por definición cooperativo» (Rojo Salgado, 2000: 59). De allí la importancia otorgada a la toma de decisiones pactadas, concertadas, libres, no impuestas desde arriba, en las que cada nivel desarrolla su área competencial sin desvincularse del resto. En un Estado federal es indispensable el equilibrio entre los principios estudiados, porque, en definitiva, la capacidad de respuesta de un Estado con respecto a sus ciudadanos es mayor o menor en la medida del acercamiento del poder a éstos. Es un reto constante entre las fuerzas tendenciales centrípetas y centrífugas dentro del federalismo.

### 1.3. Participación

La participación constituye la posibilidad de intervención de los estados miembros, como personas dotadas de autonomía, «en la formación de la voluntad federal y en la reforma de la constitución federal» (García Pelayo, 1999: 239). Rojo Salgado (2000) considera que en el federalismo, la participación comprende la intervención de los grupos sociales organizados y no sólo de las instancias públicas integrantes del Estado.

El anterior aserto es uno de los aspectos claves de este estudio, por cuanto involucra a los grupos sociales organizados en la toma de decisiones y acciones de modalidad cooperativa para plantear resolución de problemas básicos de la vida del hombre. Si un Estado no prevé dentro de sus objetivos considerar la participación de los grupos sociales organizados en las fases del proceso de las políticas públicas (formulación, decisión, implementación y control), le resulta muy difícil satisfacer el creciente conjunto de necesidades y demandas exigidas por la población. Su flexibilidad le permite al federalismo adaptarse a nuevos patrones de participación en los que se advierte la importancia de una nueva relación entre el Estado y la Sociedad.

Cunill (1991) analiza las modalidades de la participación en el plano político y señala varios niveles: la macroparticipación, relacionada con



procesos de diversa índole, política, social y económica, de dimensiones nacionales; la participación de nivel intermedio, relacionada con políticas públicas a nivel regional; y la microparticipación o participación de base, relacionada con temas cercanos a la vida cotidiana del hombre y los grupos pequeños.

Un Estado federal moderno reconoce la importancia de la participación en cada uno de los niveles reseñados por Cunill y no se conforma con destacar ésta en uno de los niveles, pues comprende la relevancia de la participación en los niveles nacionales, regionales y los cercanos al ciudadano para el fortalecimiento del efecto centrífugo del federalismo.

Kliksberg (1998), Ochoa Henríquez y col. (2000) y Renaud (2002) coinciden en advertir las contradicciones existentes entre los discursos políticos y la realidad con respecto a la participación, dado que teóricamente se reconocen las virtudes de ésta pero en la práctica existe una fuerte resistencia a su activación, pues significa ceder cuotas de poder (mecanismos centrípetos). Es imprescindible fijar «políticas y estrategias orgánicas activas para hacerla avanzar» (Kliksberg, 1998: 175), puesto que la participación puede servir para fines contrarios, tanto para fortalecer la democracia a nivel intermedio y micro como para aumentar la inequidad en la distribución de ingresos a nivel nacional.

Un Estado federal funcional se apoya en sus principios esenciales, lejos de concentrar, comparte efectivamente el poder, y esto último incluye al ciudadano, lo cual alude a la firme voluntad política de no «perpetuar las relaciones generadoras de dependencia, tan características de los enfoques de la cima a la base» (Racelis, 1994, en Kliksberg, 1998: 197). Debe impulsarse el crecimiento de abajo hacia arriba o de adentro hacia fuera, y allí radica el apoyo obtenido por la descentralización, convertida en un medio para «democratizar los procesos sociales, aumentar la participación...y reducir la injusticia social» (De Mattos, 1998, en Ochoa Henríquez y col., 2000: 290).

#### **1.4. Subsidiariedad**

La subsidiariedad es un principio neurálgico del federalismo, pues su esencia radica en la racional distribución de poder. Por tal razón, ninguna instancia superior debe interferir en los cometidos de la instancia inferior si ésta demuestra aptitud para resolverlos. A continuación se trata de manera especial este principio de subsidiariedad, dada su relevancia y novedad en el ámbito jurídico político contemporáneo, sin pretender con ello minimizar la importancia de los otros principios.

### 1.4.1. Origen

El origen del principio de subsidiariedad debe buscarse, en primer lugar, en el plano filosófico de la Grecia clásica; uno de sus iniciales formuladores fue Aristóteles (384-322 a. C.). Luego, en el pensamiento de la doctrina social de la Iglesia Católica, el cual lo define como un principio general de organización social y delimitación de ámbitos de actuación entre la célula familiar y los poderes públicos. En la formulación de este principio destacan Santo Tomás de Aquino y la encíclica papal *Quadragesimo anno* de 1931 de Pío XI y *Pacem in Terris* de 1963 (Boixareu Carrera, 1994; Rojo Salgado, 2000; Frosini, 2002). Así, Pío XI considera que la subsidiariedad es un principio de filosofía social y expresa:

*[...] sigue, no obstante, en pie y firme en la filosofía social aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos.*

*Conviene, por tanto, que la suprema autoridad del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, en los cuales, por lo demás, perdería mucho tiempo, con lo cual lograría realizar más libre, más firme y más eficazmente todo aquello que es de su exclusiva competencia, en cuanto que sólo él puede realizar, dirigiendo, vigilando, urgiendo y castigando, según el caso requiera y la necesidad exija. Por lo tanto, tengan muy presente los gobernantes que, mientras más vigorosamente reine, salvado este principio de función «subsidiaria» ...entre las diversas asociaciones, tanto más firme será no sólo la autoridad, sino también la eficiencia social, y tanto más feliz y próspero el estado de la nación (Iribarren y Gutiérrez, 1973, en Rojo Salgado, 2000: 61).*

Es una cita en la que se evidencia una notoria riqueza doctrinal, y en ella se expresa la esencia de la subsidiariedad en su relación con el federalismo; en la medida que cada instancia política o social se encargue de cuanto le corresponde, en esa misma medida aumenta la eficiencia de un gobierno y la oportunidad de satisfacer las necesidades o de crear bienestar en su población. A principios del siglo XX, para la Iglesia Católica resulta claro que la centralización del poder no puede sostenerse y,

por consiguiente, corresponde a las autoridades superiores del Estado, por un lado, asumir las tareas esenciales, tales como: seguridad, defensa, relaciones exteriores, y por el otro, cooperar con los niveles inferiores, sin intervenirlos.

Con arreglo a la doctrina de la Iglesia, el principio de subsidiariedad no está exclusivamente referido a los poderes públicos, sino a la necesaria interdependencia Sociedad-Estado, pues implica una responsabilidad y un deber, tanto para el individuo como para los grupos con quienes interactúa, tratar de resolver sus problemas antes de traspasarlos a una instancia superior. «La subsidiariedad es consustancial con la idea de responsabilidad y participación en las distintas esferas de la vida social» (Rojo Salgado, 2000: 62).

#### 1.4.2. *Concepto*

La subsidiariedad es un principio organizativo básico, de reciente data en el ámbito jurídico y político, de corte federal vinculado al reparto de competencias (Boixareu Carrera, 1994; Rojo Salgado, 2000), cuyo concepto no es unívoco sino de carácter polisémico. No obstante, Frosini (2002) advierte que al establecer relaciones de variables dimensiones entre los entes político territoriales y los grupos sociales, estos últimos deben ser los seleccionados para resolver en principio los problemas o asuntos planteados, por cuanto sólo se justifican las intervenciones de la institución mayor o del Estado en los supuestos en los cuales la institución inferior no sea capaz o tenga inconvenientes para resolverlos.

Asimismo, la doctrina (Gómez Cardona, 1995; Dromi, 1996; Sarmiento García, 1998; Millon Nelson, 1992, en Rojo Salgado, 2000; Frosini, 2002) refiere que la subsidiariedad, por un lado, constituye sustitución y supletoriedad cuando se ceden atribuciones a favor de una instancia superior, la cual en situaciones momentáneas puede resultar idónea para realizar la acción, sin llegar a significar la pérdida de la titularidad de la competencia por parte de la instancia sustituida; y, por otro lado, hace referencia a las ideas de auxilio y ayuda, las cuales se logran mediante el refuerzo del apoyo de la instancia superior a la instancia inferior, sin anularla.

En un Estado democrático deben pervivir técnicas de libertad en cada uno de sus niveles político territoriales, y éstas tienen que reproducirse en la relación Estado-Sociedad; de allí la importancia de preferir las instancias inferiores en aquellos casos que con mayor eficacia pueden ejercer las competencias (Bidart Campos, 1991). Para Rojo Salgado (2000: 62),

conforme al principio de subsidiariedad, «la sociedad debe construirse de abajo arriba, y el poder político debe situarse, a ser posible, allí donde se generan los problemas y donde están las personas que sufren, los conocen, y en consecuencia, mejor pueden resolverlos».

Es de suponer que quien está más cerca del problema es quien lo vive y conoce sus prioridades, además es quien está en mejores condiciones para proveer alternativas al mismo, y no una instancia alejada del asunto, la cual actúa a tientas, sin claridad, ni interés suficiente. La subsidiariedad es una especie de «límite o una prohibición a la intervención del nivel superior» y «una obligación o un deber de intervención por parte del nivel superior respecto de los niveles inferiores cuando éstos se muestren incapaces o desbordados por la tarea a realizar» (Rojo Salgado, 2000: 62).

En palabras de Rojo Salgado (2000), algunos autores consideran el principio de subsidiariedad dotado de una gran versatilidad o ambigüedad, y de allí su trascendencia, por la capacidad de adaptación que plantea, pues puede complacer intereses divergentes. Tampoco resulta claro su fundamento, pues puede basarse en eficacia, necesidad, equilibrio, interés general, entre otros. En ello radica la importancia de establecer parámetros concretos para evaluar la incapacidad, el desbordamiento, con el propósito de evitar medidas centrípetas arbitrarias y reversión de competencias sin causa justificada. Además, se considera como principio poliédrico: filosófico, político y jurídico (Mangas Martín, 1992, en Boixareu Carrera, 1994; Rojo Salgado, 2000). Este polémico principio es «la encrucijada de una confrontación entre la doctrina social católica, la teología evangélica, las teorías políticas del federalismo y las corrientes del pensamiento liberal» (Frosini, 2002: 12).

Con arreglo al pensamiento liberal, la subsidiariedad es el principio «según el cual el Estado no es más que una gran institución subsidiaria» (Rojo Salgado, 2000: 61). Esta tesis se apoya en los aportes de Locke, Tocqueville y Stuart Mill y se reafirma «a través de una acentuación de la libre iniciativa privada» (Frosini, 2002: 11).

La ambivalencia del vocablo «subsidiariedad» permite clasificarlo en vertical u horizontal (Boixareu Carrera, 1994; Frosini, 2002; Rojo Salgado, 2002). La subsidiariedad vertical alude a la relación entre el ordenamiento comunitario<sup>3</sup> y los ordenamientos nacionales, en el ámbito

---

<sup>3</sup> Un ejemplo de tal ordenamiento es la Unión Europea, donde existe un derecho

del derecho internacional. Posee la misma esencia del principio en general, pues cuando no sea posible la solución en el nivel nacional, suple el ordenamiento supraestatal, en el cual se encuentran integrados los estados nacionales. En el ámbito internacional posee un valor conciliador, armonizador, para resolver los problemas. También se incluye en este ámbito «la relación entre el Estado y los entes a él sometidos pero dotados de autonomía como las regiones, las provincias, los municipios, en el plano del derecho interno» (Frosini, 2002: 8).

La subsidiariedad horizontal se refiere a la relación Estado-Sociedad, tanto personal como grupal o social, en la cual se aumenta la autonomía privada y la intervención del Estado disminuye a un espacio esencial. Además, se refiere a las relaciones entre libertad y autoridad, liberalismo y colectivismo socialista, sin excluir la posibilidad de una equilibrada tercera vía, que tenga en cuenta las instancias de uno y otro, del liberalismo y el colectivismo (Frosini, 2002).

El principio en cuestión posee límites movedizos que pueden conducir por el camino de un Estado social, liberal o comunista, también es posible su inserción en la estructura confederal. Constituye un principio clave del federalismo y sirve como valor primordial para el fortalecimiento de la democracia, dada su gran plasticidad y adaptabilidad. Ello puede repercutir en una adecuada vinculación ciudadano-Estado, en la que las necesidades del primero se satisfagan de forma idónea. La subsidiariedad debe acompañarse de los principios analizados, vale decir, autonomía, cooperación y participación, además, de los principios de transparencia, rendición de cuentas y control social permanente, con objeto de evitar desequilibrios generadores de consecuencias opuestas para las comunidades. Como valor primordial, el principio de subsidiariedad funciona como motor regulador del equilibrio y elasticidad de las tendencias centrípetas y centrífugas en las fortalezas del federalismo.

## 2. PRINCIPIOS DEL ESTADO FEDERAL DESCENTRALIZADO EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

Desde 1811, fecha en que se inicia institucionalmente el Estado venezolano como República independiente, éste posee forma federal. Una vez declarada la independencia respecto de la corona española, la organiza-

---

supraestatal con el propósito fundamental de la defensa de los intereses económicos, militares, entre otros, de los estados miembros de la Unión (Arnaiz Amigo, 2003).

ción administrativa en Venezuela era completamente descentralizada. El poder local se situaba con fuerza en las provincias-ciudades, lo cual convertía en ficción el poder nacional. El denominado caudillismo político regional venezolano influyó en toda la historia venezolana, y encontró consagración formal en el texto constitucional de 1811.

A partir de 1864, luego del triunfo de la Revolución Federal, se instala con mayor fuerza el federalismo, al reconocerse la autonomía de las veinte provincias entre sí. Se desintegra la República en entidades federales feudales autónomas (Brewer Carías, 1988), con gobierno propio, elegido por sufragio directo y secreto, y se relegó el poder nacional. La alianza de caudillos regionales se mantiene institucionalmente hasta inicios del siglo XX.

En 1901 desaparece el Estado federal y comienza para el país una etapa centralizadora con el triunfo del vicepresidente Gómez, quien logra vencer a los caudillos regionales y conformar un ejército nacional, en situación que genera la minimización del poder en los niveles intermedios o estados. El general Gómez asume el poder en 1908 y permanece en él hasta su muerte en 1935. Durante este período se realizan reformas sucesivas a la Constitución venezolana y, en consecuencia, se amplían los poderes del presidente de la República, especialmente con la aprobación de la Constitución de 1925, que le confiere al presidente competencia para designar a los gobernadores de los estados, lo cual acentúa las materias reservadas al poder central. Por primera vez se instituye el situado constitucional como aporte anual del presupuesto nacional hacia los estados y se prohíbe a éstos poseer fuerzas armadas propias.

La Constitución de 1925, «a pesar de su carácter circunstancial, constituye el texto que consolidó al Estado centralizado con ropaje federal» (Brewer Carías, 1996: 359), pues conserva teóricamente la forma federal de Estado, e incluso establece de manera originaria y expresa la distribución vertical del Poder Público: nacional, estatal y municipal.

Con la muerte de Gómez en 1935 resurgen debates sobre derechos políticos, sociales y económicos, pero se mantenía la estructuración centralizada del poder<sup>4</sup>. Una vez derrocado en 1958 el régimen de

---

<sup>4</sup>Si bien en el período que va de 1945 a 1948 se incorporan elementos para la apertura institucional democrática, no se percibieron cambios en cuanto a la distribución vertical del poder; éste se mantuvo centralizado en el nivel nacional.

Marcos Pérez Jiménez, se promulga la Constitución de 1961 (CN), la cual acoge la forma federal para Venezuela exclusivamente nominal, pues el centralismo continúa hasta finalizar los años ochenta<sup>5</sup>. El Estado federal venezolano pervive con algunos cambios en el ámbito de la descentralización, pero éstos no alcanzan la transformación requerida para el desarrollo efectivo de los principios de autonomía, cooperación, participación y subsidiariedad indispensables para el fortalecimiento del federalismo.

Con la promulgación de la CRBV en 1999 se consagra en su artículo 4: «La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad».

Se advierte que los principios de autonomía, cooperación, participación y subsidiariedad no constituyen los principios del federalismo precisados en el artículo 4, sin embargo, al realizar una revisión e interpretación integrativa de la CRBV se nota que éstos se hallan indicados a lo largo de su articulado. Por ejemplo, en cuanto al principio de subsidiariedad es oportuno recordar que en algunos proyectos<sup>6</sup> de la CRBV, éste se encuentra presente de forma expresa al caracterizar al Estado federal venezolano.

Por otra parte, en la Exposición de Motivos de la CRBV se califica al Estado venezolano como federal descentralizado, con objeto de transformar el anterior Estado federal centralizado en uno en el que los diferentes niveles político-territoriales y las comunidades participen en la formación de políticas públicas, para garantizar un Estado al servicio de la sociedad y fortalecer las tendencias centrífugas.

Para que Venezuela pueda convertirse en un Estado federal descentralizado, debe inclinar el lazo federal a favor de los subniveles, es

---

<sup>5</sup> La CN permite la promulgación de dos leyes destinadas a impulsar la descentralización y fortalecer el Estado federal establecido en ella: La Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado de 1988, reformada en 1989, y la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989, reformada en 2003 (LODDT).

<sup>6</sup> A lo largo del trabajo se analizan fundamentalmente dos proyectos previos a la vigente Constitución de 1999: Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República de 1999 y Anteproyecto de la Comisión Constitucional de 1999.

decir, mayores competencias constitucionales para estados y municipios. Es por ello que la transformación no puede ser nominal sino efectiva, pues se repite la «fórmula más o menos similar a la del artículo 2 de la Constitución de 1961» (Brewer Carías, 2004: 326), al expresar el artículo 4 de la CRBV que «Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución».

La CRBV establece una multiplicidad de principios caracterizadores del Estado federal descentralizado venezolano. En ocasiones, incurre en redundancia, pues ciertos principios están inmersos, de una forma u otra, en los principios de autonomía, cooperación, participación o subsidiariedad.

A continuación se analizan los principios del Estado federal descentralizado venezolano, diseminados en el texto constitucional, con el propósito de contrastarlos con los principios desarrollados en este trabajo.

### 2.1. Autonomía<sup>7</sup>

Configura uno de los principios destacados por la CRBV para los subniveles en el artículo 159: «Los Estados son entidades autónomas...con personalidad jurídica plena»; y en el artículo 168: «Los Municipios... gozan de personalidad jurídica y autonomía».

Se insiste en la relevancia de las distintas clases de autonomía, entre ellas: la política, la financiera y la tributaria. En los artículos 156 y 157 de la CRBV se observa un exagerado control de los recursos en manos del Poder nacional, así como la repetición de un extenso listado de competencias de diversa índole a favor del mismo, lo cual significa que los estados –en mayor proporción– y los municipios disminuyen o aumenten sus competencias dependiendo de las votaciones obtenidas en la Asamblea Nacional. Si la representación se inclina mayoritariamente hacia el gobierno nacional, puede favorecerse o no el desarrollo legislativo para fortalecer o debilitar la transferencia de competencias.

Es precisamente en la autonomía financiera y tributaria en la que existen deficiencias legislativas y operativas; en tal caso, los niveles intermedios se encuentran en situación de minusvalía con relación a los municipios y al Estado central en cuanto a las competencias y a las modalidades de financiamiento de las mismas.

---

<sup>7</sup> Véase Matheus Inciarte y Romero Ríos (2001).



Con respecto a la independencia de las fuentes de financiamiento para los subniveles, en algunos de los proyectos debatidos sobre la CRBV se establecen ingresos importantes para los niveles intermedios. En la CRBV, estos ingresos son disminuidos significativamente y se deja a la voluntad del Poder Legislativo Nacional la creación de una ley sobre dicha materia. En tal sentido, Caamaño Domínguez (2004: 170) señala que «una autonomía... subordinada al legislador no es, en puridad, autonomía. Cuestión completamente distinta es que la autonomía... tenga que desenvolverse y desarrollarse dentro de los límites fijados por la ley».

Sin embargo, el Poder Legislativo Nacional sancionó la Ley de Hacienda Pública Estatal el 11 de marzo de 2004, cuyo proyecto se discutía desde el 2001; falta la promulgación por parte del presidente de la República. La ley fue devuelta por el Ejecutivo Nacional a la Asamblea Nacional, a sugerencia de la Procuraduría General de la República. La Asamblea Nacional designó una comisión especial para su revisión. A su vez, la Procuradora General de la República ha expresado que la ley «adolece de fallas que pueden presentar problemas prácticos a la hora de los ejercicios de las potestades tributarias que tienen los estados» (Procuraduría General de la República, 2004: 8).

En ese momento, el vicepresidente de la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional expresó «que la devolución de la Ley significa un 'veto' a la descentralización... El presidente Chávez devuelve esta Ley porque tiene un interés marcado en la descentralización y su meta es seguir controlando los recursos de las regiones para no dejarlas avanzar» (Procuraduría General de la República, 2004: 9). Hasta la fecha se continúa en espera de la promulgación de dicha ley.

Una verdadera descentralización política no puede fundarse exclusivamente en transferencias de recursos financieros nacionales hacia los entes territoriales menores, tales como: situado constitucional, asignaciones económicas especiales. Por el contrario, exige el desarrollo de competencia tributaria propia para los subniveles y la posibilidad de decidir de manera democrática la carga impositiva necesaria (Brewer Carías, 2001; Finot, 2002).

Como ya se mencionó, el Estado federal debe garantizar un sistema legal de redistribución social y de aprobación de mecanismos compensatorios, tales como las transferencias intergubernamentales: Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE), entre otros.

## 2.2. Cooperación

Como forma de colaboración en el ejercicio concurrente de las competencias entre los diferentes niveles territoriales, Ceccherini (2000) enfatiza que la colaboración debe entenderse como género, y la cooperación, la coordinación y el deber de ayuda recíproca como sus especies. El artículo 136 de la CRBV contempla la distribución vertical del Poder Público: municipal, estatal y nacional. El citado artículo combina la separación con la colaboración de poderes, pues cada una de las ramas del Poder Público posee funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaboran entre sí para cumplir con los fines del Estado.

El artículo 185, *ejusdem*, consagra al Consejo Federal de Gobierno como órgano encargado de la planificación y coordinación de las políticas y acciones para el desarrollo de la descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios. En el mencionado artículo, el constituyente incluye a los órganos del Poder Público y a la sociedad organizada; ello permite inferir la importancia de la relación cooperación coordinación en materia de descentralización. Sin embargo, la ley a la cual se refiere el artículo 185, encargada de la regulación del órgano comentado, aún no ha sido sancionada.

Además, el artículo 166 de la CRBV prevé al Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, órgano presidido por el gobernador e integrado por los alcaldes, directores estatales de los ministerios, representación de diputados por el Estado a la Asamblea Nacional, consejos legislativos, concejales y comunidades organizadas. El artículo 182, *ejusdem*, crea el Consejo Local de Planificación Pública, presidido por el alcalde y conformado por concejales, presidentes de juntas parroquiales, representantes de organizaciones vecinales. Las leyes que regulan los Consejos Estadales y Locales se encuentran en vigencia. La promulgación de estas leyes acentúa la ausencia de la ley sobre el Consejo Federal de Gobierno, lo que refleja escasa voluntad política para impulsar el proceso de descentralización a través de la coordinación y negociación.

Se reitera la importancia de combinar la cooperación y la coordinación en el ejercicio concurrente de las competencias, «cuya operacionalización exige la creación...de instancias de concertación y negociación» (Combellas, 1999, en Combellas, 2001: 43). En la concurrencia, dos órganos ostentan una competencia de idéntica naturaleza, por ende, se encuentran materias en las cuales convergen las potestades legislativas, ejecutivas

o de gestión de diversos niveles del poder político (García de Enterría, 1997, en Leza Betz, 2000).

Para evitar que la voluntad política se imponga en la determinación de las competencias concurrentes, las mismas deben consagrarse en el texto constitucional; de no ser así quedan al arbitrio de una ley nacional (Brewer Carías, 2004), lo cual demuestra una tendencia centralista susceptible de repetirse en cualquiera de los niveles públicos. Así, Añez y col. (2003: 594) afirman que «para las autoridades de los gobiernos subnacionales...resulta amenazador desprenderse de los privilegios del poder; una verdadera descentralización, atenta contra el control de las autoridades en el proceso de formulación de políticas públicas».

En la práctica, las relaciones de coordinación se realizan con el propósito de alcanzar los cometidos del Estado de forma ordenada, lo cual permite evitar la duplicación de esfuerzos y recursos. Por tal razón, si la competencia es compartida entre los diversos niveles político territoriales, conviene especificar previamente las funciones, servicios o materias que cada nivel debe realizar (González Cruz, 2000). Corresponde a cada unidad territorial preservar la comunicación, la interdependencia y los sistemas de información en sus actividades, pues los cometidos del Estado deben lograrse entre las distintas unidades de manera coordinada. No es un secreto la falta de coordinación en el cumplimiento de sus respectivas tareas, principalmente entre los órganos de la Administración Pública venezolana.

El principio de cooperación requiere combinarse con el de corresponsabilidad, por cuanto este último es sin duda uno de los principios innovadores del nuevo constitucionalismo social (Combellas, 2001), al jugar un papel singular en dicho ámbito. La precisión de tareas que cada nivel debe desarrollar y la cooperación entre los mismos reclama compartir las responsabilidades ante el Poder Público y el ciudadano.

En la cooperación se encuentra inmersa la solidaridad; corresponde al legislador nacional «velar por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio» (Caamaño Domínguez, 2004: 177). Según Planchart Manrique (2000), diferenciar el principio de solidaridad y el principio de responsabilidad son sutilezas del lenguaje, pues el uno incluye al otro y así resultan redundantes. Dromi (1996: 24) afirma que «La solidaridad no es un abstracto, es el socorro tangible y oportuno, es la asistencia fraterna y personal e institucional, es la responsabilidad del nuevo humanismo, es el camino verdadero de la paz».

Es oportuno destacar los profundos desequilibrios existentes en Venezuela con respecto a la distribución de la riqueza; por tanto, resulta urgente propender a disminuirlos. El propósito del constituyente debe ir más allá de la reiteración insignificante de principios, lo cual oscurece la interpretación y excluye otros principios claves para el federalismo, tal es el caso de la subsidiariedad. La CRBV tiene que propiciar transformaciones de fondo susceptibles de conducir a un aumento de la equidad social y no a la obstaculización de una efectiva cooperación entre los niveles político-territoriales. Este debe ser un propósito compartido entre los gobiernos de cada subnivel, «todos somos, de alguna manera responsables de los males de la sociedad. No sólo lo es el Estado, el gobierno o las anónimas estructuras sociales» (Camps, s.a., en Combellas, 2001: 39).

### 2.3. Participación

Es importante ratificar la intervención de los subniveles político-territoriales, dotados de autonomía, para crear la voluntad federal. Uno de los proyectos de ley de creación sobre el Consejo Federal de Gobierno reconoce que sería el escenario por excelencia de los tres niveles de distribución del Poder Público, debido a que reúne a los actores fundamentales del proceso de construcción del federalismo cooperativo venezolano a los fines de plantear discusiones y negociaciones orientadas a abrir posibilidades para el desarrollo sustentable del país.

Asimismo, en su Exposición de Motivos, en el Preámbulo y en una diversidad de normas, la CRBV establece entre sus fundamentales principios la participación ciudadana, la cual, según el artículo 70, *ejusdem*, es indispensable en el ámbito político, social y económico. La consagración amplia del derecho a la participación en los asuntos públicos se aprecia en el artículo 62, *ejusdem*, sin circunscribir tal derecho al sufragio, pues la disposición extiende la participación al proceso de formación, ejecución y control de la gestión pública. Esta última disposición ratifica la obligación del Estado de abrir y facilitar espacios para incentivar la participación ciudadana. El constituyente, en definitiva, trata de evitar la restricción de la participación a los procesos electorales, por cuanto su extensión está orientada a mejorar la gobernabilidad<sup>8</sup> del sistema

---

<sup>8</sup> Se refiere a la gobernabilidad en la medida en que la actividad política se realiza con objeto de aumentar la eficiencia en la solución de los problemas políticos, sociales, económicos y culturales, dentro de una convivencia pacífica, apegada al marco jurídico constitucional (Nogueira Alcalá, 2000).

político venezolano, dado que el mismo se encuentra afectado por la falta de sintonía entre el Estado y la Sociedad. Lo planteado es recogido por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en los siguientes términos:

*La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos se encuentra en las raíces mismas de la democracia como sistema político, de tal forma que democracia implica la participación del pueblo en el poder político que se manifiesta a través de dos grandes cauces: la participación directa y la participación indirecta, también llamada representativa...*

*De esta forma, el derecho a la participación en los asuntos públicos propicia que los ciudadanos participen en la formación de la voluntad estatal, sirviendo de cauce a la articulación de la soberanía popular que posibilita la legitimación democrática del ejercicio del poder (22-1-2003: 6, en <http://www.tsj.gov.ve>).*

La apertura de espacios participativos en los que el ciudadano pueda verse reflejado genera el respaldo de la sociedad con respecto a sus autoridades y, en consecuencia, el reforzamiento de la democracia. No obstante, la mencionada distancia existente entre el discurso y la práctica en cuanto al tema de la participación.

Conviene agregar que la participación no se decreta; de nada sirve crear instrumentos de participación si la sociedad es apática, está desinformada o desmotivada. Por otra parte, la descentralización y la participación deben ir de la mano, pues se infiere que al concentrar poder en cualquiera de los niveles político-territoriales, existe predisposición hacia la participación ciudadana sólo en aquellos supuestos en los cuales esté al servicio de proyectos políticos previamente concebidos. Ello representa una relación Estado-Sociedad impuesta de arriba hacia abajo o, en palabras concretas, cuando el presidente de la República, el gobernador de Estado o el alcalde de municipio requiera la participación con el fin de obtener apoyo y legitimación para su reelección o ascenso. En síntesis, la sociedad civil es la encargada de exigir y defender los espacios participativos que la CRBV plantea y evitar, a toda costa, su escamoteo o distorsión por parte del Estado o de los partidos políticos (Feo la Cruz, 2001).

#### **2.4. Subsidiariedad**

La CRBV concibe la subsidiariedad como concepto innovador de profunda naturaleza participativa, principio cardinal de la descentralización,

pues promueve la transferencia de servicios hacia los entes políticos territoriales y hacia las comunidades y grupos vecinales organizados (Colmenares, 2002). La subsidiariedad no es un saqueo de competencias pertenecientes a las instancias políticas territoriales; por el contrario, evita que cada una de ellas se desgaste al ocuparse de asuntos que los ciudadanos directamente pueden resolver y, de esta manera, cada instancia, desde la central hasta la municipal, logre, con mayor libertad y eficacia, dedicarse a sus competencias específicas, conforme a lo planteado por Pío XI en la encíclica papal *Quadragesimo anno*.

El principio de subsidiariedad no aparece previsto expresamente en la Exposición de Motivos de la CRBV y tampoco en el artículo 4, que caracteriza a la República Bolivariana de Venezuela como un Estado federal descentralizado, lo cual genera un vacío, pues la subsidiariedad, al constituir un principio primordial de la estructura federal del Estado, debió establecerse en ese mismo artículo. Llama la atención que los proyectos constitucionales configuraron de manera más acertada el principio de subsidiariedad, por cuanto al conferir a Venezuela el carácter de Estado federal incluían expresamente dicho principio, corroborando en una variedad de normas su trascendencia para el fortalecimiento de esa forma de Estado. El principio de subsidiariedad se encuentra consagrado de forma expresa en el artículo 165 de la CRBV:

*Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad.*

*Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar.*

No obstante, el principio de subsidiariedad se encuentra inmerso en los fines, valores y en la normativa constitucional mediante el énfasis añadido a la participación y la modalidad de descentralización prevista en el artículo 184: descentralización participativa. La escasa referencia de forma expresa sobre la subsidiariedad induce a pensar que la CRBV establece este principio con precaria discusión y análisis, por lo que resulta urgente desarrollar su revisión.

El artículo 184, *ejusdem*, combina una fórmula integrada de descentralización con la participación, la cual se estima conveniente, pues tal

combinación constituye el *desideratum* de un federalismo reticular o complejo, en el que cobran particular importancia las redes públicas de gobierno de múltiples niveles, acompañado de la sociedad civil, dado que cada vez es más difícil resolver los nuevos y complejos problemas a partir de un único nivel de gobierno (Gomá, 2001, en Mascareño, 2003).

El encabezado del artículo 184 de la CRBV expresa: «La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos». Lo primero que se debe destacar en la norma transcrita es el principio de subsidiariedad, el cual refiere la nueva relación Estado-Sociedad, en la que el nivel más cercano al ciudadano debe gestionar los servicios demandados por la sociedad, siempre y cuando se encuentre en capacidad para realizar las actividades pertinentes.

Retomando la clasificación de la subsidiariedad en vertical y horizontal, ésta adquiere el carácter conciliador, tanto para el ámbito de la integración internacional (vertical) como para el ámbito nacional o de derecho interno (horizontal).

La CRBV formalmente da un paso de avance en el proceso descentralizador, por cuanto su normativa permite inferir que «puede haber descentralización sin subsidiariedad pero no hay subsidiariedad sin descentralización» (Salema d' Oliveira Martins, 2000: 82).

La descentralización sin subsidiariedad es planteada por la CN y la LODDT. Estos instrumentos jurídicos destacan la descentralización como transferencia de competencias y/o servicios hacia los niveles subnacionales, con prescindencia de que el ejercicio del servicio debe realizarlo quien esté más cercano al ciudadano y cumpla con los requisitos exigidos. La CN y la LODDT no establecen transferencias de competencias y/o servicios de los estados a los municipios, y con menos razón hacia la sociedad civil. Sin embargo, a partir de la promulgación de la LODDT y con fundamento en la no prohibición, al menos expresa por parte de la CN, algunos estados establecen en sus legislaciones transferencias de los estados hacia los municipios y de éstos a la sociedad civil<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup>El Estado Aragua es pionero en Venezuela al desarrollar legislaciones para establecer relaciones Estado-Municipio y Estado-Sociedad.

La descentralización con subsidiariedad surge como novedad en la CRBV, pues el estudio concatenado de los artículos 165 y 184, *ejusdem*, alude a la subsidiariedad vertical y horizontal y, además, permite la transferencia Estado-Municipio y Estado-Municipio-Comunidad.

Es oportuno advertir que el principio de subsidiariedad no resulta de aplicación automática en la descentralización; al contrario, deben cumplirse ciertos requisitos: a) gestión del servicio por parte del nivel más cercano al ciudadano; b) igualdad de condiciones en el acceso al adiestramiento requerido para desarrollar capacidad en la prestación del servicio. Los parámetros para demostrar capacidad deben ser objetivos y claros; c) en los supuestos en los que el subnivel o grupo social demuestra incapacidad o posee inconvenientes para gestionar el servicio se justifica el auxilio o ayuda de la instancia superior, sin significar, en modo alguno, la anulación o absorción por parte de ésta del nivel inferior o de la comunidad gestora del servicio; d) obligación de asesoría o ayuda en la prestación del servicio por parte del nivel superior respecto de los subniveles o grupos, cuando éstos se desborden en el cumplimiento de la tarea; e) previsión de fuentes de financiamiento para las transferencias y tratar, en la medida de lo posible, de combinar mecanismos de transferencias de ingresos con el autofinanciamiento; y f) adecuados mecanismos compensatorios del nivel central para los niveles político-territoriales o comunidades en situación de desventaja, por razones de profunda pobreza o falta de formación.

Se considera indispensable tomar en cuenta estos requisitos antes de la promulgación de la ley mencionada en el artículo 184 de la CRBV, con el propósito de reducir el creciente riesgo de discrecionalidad al transferir o revertir las competencias, al igual que en la descentralización, porque las transferencias de los servicios que se deben gestionar pueden privilegiar unos intereses de grupos en desmedro de otros. Se reitera la importancia de aprobar una ley que cree mecanismos abiertos y flexibles para regular las transferencias Estado<sup>10</sup>- Comunidad, la cual contemple la posibilidad de adiestrar a los subniveles y grupos de vecinos, a fin de impedir la sustitución o intervención del nivel político territorial superior por incapacidad en la prestación del servicio. Lo descrito evita reversiones arbitrarias de servicio, pues la LODDT no señala causales para la reversión y, por consiguiente, amplía de forma desmesurada el ámbito discrecional del Poder central.

---

<sup>10</sup> En este caso cualquiera de los niveles político-territoriales: Estados, municipios.



Al respecto, se sigue a Santana Rabell y Negrón Portillo (1996, en Mascareño, 2003: 14), quienes enfatizan: «En las sociedades democráticas, los valores de la eficiencia y la eficacia no son los únicos que guían las decisiones en el sector público. Ellos conviven con la equidad, responsabilidad..., justicia..., transparencia y defensa de los derechos».

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia advierte que mientras la ley no determine y les otorgue contenido a las expresiones pueblo, comunidad, grupo, sociedad civil, sociedad civil organizada, éstos forman entes colectivos sin personalidad jurídica, los cuales «hasta podrían ser idénticos» (21-11-2000: 8, en <http://www.tsj.gov.ve>). Se advierte que la confusión generada por la no aprobación de una ley clara y transparente propicia la seudoparticipación, el crecimiento del clientelismo y las inequidades.

### **Consideraciones finales**

Los principios del federalismo analizados y desarrollados como fundamentales: autonomía, cooperación, participación y subsidiariedad, no se establecen *a priori*, pues resultan de situaciones concretas y responden a una necesidad de organización y estructuración sociales. Ellos permiten la flexibilidad del federalismo y su capacidad de adaptación a la variedad de estados que lo acogen.

En el caso venezolano, los principios mencionados se encuentran previstos expresamente a lo largo de la normativa de la CRBV. Sin embargo, la norma caracterizadora del federalismo venezolano –el artículo 4 de la CRBV– caracteriza a la República Bolivariana de Venezuela como un Estado federal descentralizado y, lejos de mencionar tales principios, somete su regulación directamente a otros: integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad. En la perspectiva de este trabajo, los principios de autonomía, cooperación, participación y subsidiariedad, se constituyen en primordiales para caracterizar al Estado federal, e involucran en su despliegue a los señalados en la citada disposición constitucional, a partir de la capacidad de adaptación que en aquéllos se contempla.

Es indispensable destacar la aplicación acumulativa y no excluyente de los principios analizados como fundamentales para el desarrollo del federalismo y su operatividad, con el fin de alcanzar el equilibrio social con mayor efectividad y gobernabilidad, mediante la redistribución del poder entre los diferentes niveles territoriales y sectores sociales.

El Estado federal descentralizado inclina la balanza a favor de las denominadas fuerzas centrífugas, al conferir un mayor número de competencias a los subniveles. Para lograr que dicha situación se cumpla de manera equilibrada entre los niveles político-territoriales y sin desmembrar el poder uniforme, indispensable en el seno del Estado federal, debe evitarse la concentración de poder como tendencia centrípeta, en la que exista posibilidad clara de generar ingresos propios sin depender exclusivamente de las transferencias del poder nacional. En todo caso, ante situaciones de marcada desigualdad económica, es preciso regular e impulsar mecanismos compensatorios.

Dado lo anterior, resulta indispensable aludir al retardo legislativo en Venezuela, caracterizado por la ausencia de promulgación de la Ley del Consejo Federal de Gobierno, la Ley de Hacienda Pública Estatal, la Ley sobre Participación, lo cual genera incertidumbre y obstáculos en la transformación de la estructura interna del Estado, pues un Estado federal descentralizado requiere distribución efectiva del poder del Estado entre los niveles nacional, subnacional, local y ciudadano para cumplir sus objetivos primordiales: garantizar democracia, pluralismo, sociedades civiles y políticas más equitativas, en las que el individuo alcance un mayor bienestar social. Debe reiterarse que un Estado no deja de ser federal por el hecho de configurar tendencias centralizadoras (centrípetas); lo que sí es importante destacar es que el Estado federal, para ser denominado *descentralizado*, debería verificar tendencias centrífugas y no lo contrario.

Es lamentable que la forma de Estado federal descentralizado, conferida por el artículo 4 de la CRBV a la República Bolivariana de Venezuela, sea sólo nominal hasta la fecha, dada la inclinación de concentración de competencias en manos del poder central. Por ello, es preciso disminuir las tendencias centrípetas que subyacen en la operatividad del federalismo venezolano, pues al proclamarse en la CRBV un federalismo descentralizado con elevada connotación social, se restringe su elasticidad y se la somete a la voluntad política de las mayorías legislativas.

## REFERENCIAS

- AÑEZ H., C.; LÓPEZ V., M. & SUÁREZ, W. (2003). «El Estado venezolano y la participación ciudadana». *Espacio Abierto*, vol. 12, N° 4, p. 579-603. Maracaibo, Venezuela.
- ARNAIZ AMIGO, A. (2003). *Estructura del Estado*, 4ª ed. México, McGraw-Hill Interamericana.

- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (2000). Constitución. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*. Extraordinario, N° 5.453, 24 de marzo. Caracas, Venezuela.
- (2003). Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 37.753, 14 de agosto. Caracas, Venezuela.
- BIDART CAMPOS, G. (1991). *Teoría Del Estado. Los temas de la Ciencia Política*. EDIAR Editora, s.l.
- BOIXAREU CARRERA, A. (1994). «El principio de subsidiariedad». *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, N° 3, p. 771-808. Madrid, España.
- BRACHO GRAND, P. (2000a) *Fundamentos de Derecho Público una estrategia para su estudio* (5ª ed.). Caracas, Vadell hermanos.
- (2000b). «Descentralización: el futuro de los parlamentos regionales». *Cuestiones Políticas*, N° 25, p. 155-169. Maracaibo, Venezuela.
- BREWER CARÍAS, A. (1988). «El desarrollo institucional del Estado venezolano». En *Apreciación del proceso histórico venezolano*. Caracas, Fundación Universidad Metropolitana, Fondo Editorial Interfundaciones (Colección Seminarios).
- (1996) *Evolución Histórica del Estado. Instituciones Políticas y Constitucionales*. Caracas - San Cristóbal, Editorial Jurídica Venezolana - Universidad Católica del Táchira.
- (2001) *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- (2004) *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, tomo I. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (2004). «Autonomía Local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato». *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 70, p. 161-188. Madrid, España.
- CHÁVEZ FRÍAS, H. (1999). Ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República. *Proyecto presentado para la redacción de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas, Venezuela.
- CECCHERINI, E. (2000). «Las relaciones de colaboración entre estado y comunidades autónomas. Algunas consideraciones sobre la experiencia española». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 16, p. 177-202. Caracas, Venezuela.
- COLMENARES, M. (2002). «El contexto de la sociedad civil en Venezuela: aproximación conceptual, evolución y desafíos». En C. RENAUD (coordinadora). *La participación de la sociedad civil en la Constitución de 1999*. Caracas, ILDIS (Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales).
- COMBELLAS, R. (2001). *Derecho Constitucional*. Caracas, McGraw-Hill Interamericana de Venezuela.
- COMISIÓN CONSTITUCIONAL (1999). Anteproyecto de la Comisión Constitucional. *Anteproyecto presentado para la redacción de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas, Venezuela.

- COSCULLUELA MONTANER, L. (1998). *Manual de Derecho Administrativo I* (9ª ed.). Madrid, Civitas.
- CUNILL, N. (1991). *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- DABIN, J. (1946). *Doctrina General del Estado. Elementos de Filosofía Política* (5ª ed.). México, Jus.
- DROMI, R. (1996). *Derecho Administrativo* (5ª ed.). Buenos Aires, Ediciones Ciudad.
- FEOLA LA CRUZ, M. (2001). «La participación de la sociedad civil en el proceso de la gestión pública». *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 5-9 de noviembre, p. 1-13. Buenos Aires, Argentina.
- FINOT, I. (2002). «Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía». *Revista de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)*, N° 78, p. 139-149. Santiago de Chile, Chile.
- FRÍAS, P. (1988). «El proceso federal argentino». *Ius Et Praxis*, N° 11, p. 43-67. Lima, Perú.
- FROSINI, T. (2002). «Subsidiariedad y Constitución». *Revista de Estudios Políticos*, N° 115, p. 7-25. Madrid, España.
- GARCÍA PELAYO, M. (1999). *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid, Alianza Editorial.
- GÓMEZ CARDONA, E. (1995). *Nuevo Derecho Administrativo Colombiano General y Especial*. Medellín, Col., Biblioteca Jurídica DIKÉ.
- GONZÁLEZ CRUZ, F. (2000). «El régimen federal en la Constitución venezolana de 1999». En I. DE VALERA (COORD.). *La Constitución de 1999*. Caracas, Anauco Ediciones.
- KLATT, H. (1993). «Bases conceptuales del federalismo y la descentralización». *Contribuciones*, N° 4, p. 7-18. Buenos Aires, Argentina.
- KLIKSBERG, B. (1998). «Seis tesis no convencionales sobre participación». *Revista Venezolana de Gerencia*, N° 6, p. 175-203. Maracaibo, Venezuela.
- LA PERGOLA, A. (1988). «La técnica constitucional de la autonomía». *Ius Et Praxis*, N° 11, p. 9-42. Lima, Perú.
- LEZA BETZ, D. (2000). «La organización y funcionamiento de la administración pública nacional y las nuevas competencias normativas del Presidente de la República previstas en la Constitución de 1999. Al traste con la reserva legal formal ordinaria». *Revista de Derecho Público*, N° 82, p. 19-55. Caracas, Venezuela.
- LÓPEZ BOFILL, H. (1997). «Notas sobre la experiencia federal en Argentina». *Revista de Estudios Políticos*, N° 98, p. 239-255. Madrid, España.
- MASCAREÑO, C. (2003). «Las políticas públicas ante las realidades emergentes. Notas para la discusión». *Cuadernos del CENDES*, N° 52, p. 2-32. Caracas, Venezuela.

- MATHEUS INCIARTE, M. & ROMERO RÍOS M. (2001). «Estado federal y unicameralidad en el nuevo orden constitucional de la República Bolivariana de Venezuela». En F. PARRA ARANGUREN (ed.), *Estudios de Derecho Público*. Vol. I, *Libro Homenaje a Humberto J. La Roche*. Caracas, Tribunal Supremo de Justicia.
- NOGUEIRA ALCALÁ, H. (2000). «Estado de derecho, buen gobierno, gobernabilidad o gobernanza». En Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung.
- OCHOA HENRÍQUEZ, H. LEAL RÍOS, G. & CÓRDOVA JAIMES, E. (2000). «Participación y Descentralización en Venezuela». *Convergencia*, N° 21, p. 289-318. México D.F.
- PICARD DE ORSINI, M. (2002). «Consideraciones acerca de un anhelado proyecto nacional: la descentralización». En S. CONTRERAS CONTRERAS (coord.), *Bases y Principios del Sistema Constitucional venezolano*. San Cristóbal, Ven., Lito Lila.
- PLANCHART MANRIQUE, G. (2000). «El Estado social de Derecho y de Justicia». En I. DE VALERA (coord.), *La Constitución de 1999*. Caracas, Anauro Ediciones.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2004). «Ley de Hacienda Pública: los cambios de hoy serán la verdadera descentralización del mañana». *Voces Jurídicas*, órgano divulgativo, año 1, N° 9, p. 8-9. Caracas, Venezuela.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid, Espasa-Calpe.
- RENUAD, C. (2002). «Beneficios y riesgos de la participación ciudadana en la gestión pública». En C. RENAUD (coord.), *La participación de la sociedad civil en la Constitución de 1999*. Caracas, ILDIS (Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales).
- ROJO SALGADO, A. (2000). «Globalización, integración mundial y federalismo». *Revista de Estudios Políticos*, N° 109, p. 29-72. Madrid, España.
- RONDÓN DE SANSÓ, H. (2000). *Análisis de la Constitución venezolana de 1999 (Parte orgánica y sistemas)*. Caracas, Exlibris.
- SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS, M. (2000). «El principio de subsidiariedad y la organización administrativa». *Documentación Administrativa*, N° 257-258, p. 77-93. Madrid, España.
- SARMIENTO GARCÍA, J. (director) (1998). *Derecho Público*. Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina.
- SCHUBERT, K. (1998). «El federalismo entre política y ciencia». *Revista de Diálogo Científico*, vol. 7, N° 1, p. 9-22. Tübingen, Alemania.
- SCHULTZE, R. (1993). «El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada». *Contribuciones*, N° 4, p. 19-38. Buenos Aires, Argentina.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Sala Constitucional (2000). «Sentencia de fecha 21 de noviembre de 2000. Caso: Gobernador del Estado Mérida y otros». En <http://www.tsj.gov.ve>. Fecha de consulta: 22-2-2004. Caracas, Venezuela.

- Sala Constitucional (2003). «Sentencia de fecha 22 de enero de 2003. Caso: Desiré Santos Amaral». En <http://www.tsj.gov.ve>. Fecha de consulta: 22-2-2004. Caracas, Venezuela.
- WATTS, R. (2001). «Modelos de reparto federal de poderes». *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N° 167, p. 17-27. sl.