

## **Estado federal descentralizado venezolano: subsidiariedad y relaciones intergubernamentales**

***María Milagros Matheus Inciarte***

### **Resumen**

La flexibilidad de los sistemas federales implica elasticidad y adaptabilidad del federalismo, pues propicia la profundización de objetivos claves para éste, tales como la democracia y el pluralismo, generando sistemas políticos viables con sociedades civiles más participativas en las políticas públicas. La investigación realiza una aproximación teórica sobre federalismo, analiza sus principios brevemente, puntualiza en el principio de subsidiariedad y en las instituciones que propician relaciones intergubernamentales consagradas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), con el objeto de determinar la influencia de la subsidiariedad-relaciones intergubernamentales en la transformación del Estado federal venezolano. El estudio se realiza mediante revisión constitucional, legal y documental. La CRBV incorpora principios primordiales para el Estado federal, además de instituciones fortalecedoras de las relaciones intergubernamentales. En consecuencia, el binomio principios del federalismo-relaciones intergubernamentales pudieren impulsar al actual federalismo hacia el Estado federal descentralizado consagrado en la CRBV. No obstante, el retardo legislativo conspira en contra de la referida transformación.

**Palabras clave:** Federalismo, principios, subsidiariedad, relaciones intergubernamentales.

\* El presente 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", Registro N° VAC-CONDES-CH-0944-2004, financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de La Universidad del Zulia, Venezuela.

\*\* Docente investigadora adscrita 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), acreditada al Programa de Promoción al Investigador (PPI) del Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (FONACIT). E-mail: minciarte23@cantv.net

## The Venezuelan Decentralized Federal State: Subsidiarity and Intergovernmental Relations

### Abstract

Flexibility in federal systems implies elasticity and adaptability in federalism, and for this it is key to deepen our understanding of the key objectives for this, such as democracy, and pluralism, since these promote the deepening of key objectives for this, such as democracy and pluralism, generating viable political systems with more civic society participation in public policy. This research undertakes a theoretical approximation of federalism, briefly analyzes its principle, points out the subsidiary principle and the institutions that promote intergovernmental relations consecrated in the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela (CRBV), in order to determine the influence of subsidiarity-intergovernmental relations in the transformation of the Venezuelan Federal State. The study was undertaken through constitutional, legal and documentary review. The CRBV incorporates primary principles for the Federal state, as well as institutions that strengthen intergovernmental relations. In consequence, the binomial principles of federalism-intergovernmental relations could impulse a change in the present federalism to a de-centralized federal state consecrated in the CRBV. However, the back-log of legislative functions conspires against this aforementioned transformation.

**Key words:** Federalism, principles, subsidiarity, intergovernmental relations.

### Introducción

#### Aproximaciones teóricas sobre el federalismo

El concepto de federalismo remite a la expresión latina *foedus*, cuyo significado es alianza, unión, tratado federal o pacto. El concepto está vigente en casi todas las lenguas. En el lenguaje común, federalismo es sinónimo de Estado federal, entre ellos se mencionan: Estados Unidos de América, Canadá, Australia, Argentina, Brasil, México, Nigeria, India, Venezuela, Austria, Suiza, Alemania (Klatt, 1993).

Lijphart (2000) explica los requisitos básicos requeridos para el Estado federal. El primer requisito lo constituye la división del poder, garantizada para el poder central y los gobiernos regionales; y, el segundo requisito consiste en que una parte sustancial del poder debe ejercerse

en el nivel regional (sin especificar la proporción del mismo); con frecuencia el federalismo se describe como una división territorial del poder en la cual las unidades se encuentran geográficamente definidas (Riker, 1975, en Lijphart, 2000). La definición es ampliada por Elazar (1997, en Lijphart, 2000), al señalar que el poder se distribuye en una multiplicidad de centros, constituyéndose como propósito de la no centralización del poder la descentralización del mismo.

En este sentido, algunos autores (Carré de Malberg, 1948; Linares Quintana, 1956; Jellinek, 1958; Burdeau, 1980; Shultze, 1993; Schubert, 1998; García-Pelayo, 1999; Bracho Grand, 2000; Watts, 2001) agregan que la organización y el funcionamiento del Estado federal están basados en dos elementos aparentemente contradictorios, pero en realidad complementarios y esenciales, ellos son el elemento unitario y el elemento federal.

El elemento unitario traducido en la soberanía del Estado federal, tanto interna como internacional se consagra y limita en su Constitución federal. El elemento unitario, también es expresado en el Estado federal por la propiedad de su territorio, aunque distribuido entre varios estados particulares, constituye un territorio estatal único. El principio federalista, por otra parte, se refleja en la participación y distribución de poder entre las entidades federativas y las organizaciones sociales para conformar la voluntad federal. Asimismo, el referido principio se encuentra en la autonomía y libertad ejercida por los estados miembros, pues éstos renuncian a sus soberanías individuales en favor del Estado federal y preservan cierta independencia en la gestión de sus asuntos.

La cooperación al conjugarla con la autonomía abre el camino hacia la equidad social, pues la primera provee de fórmulas de negociación, de consenso, con el 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. El federalismo "...es, por definición cooperativo" (Rojo Salgado, 2000: 59) de allí la importancia otorgada a las relaciones intergubernamentales entre los distintos niveles políticos, a través de la toma de decisiones pactadas, concertadas, libres, no impuestas desde arriba, donde cada nivel político social desarrolla su área competencial sin desvincularse del resto.

Lo anterior permite inferir la existencia de cuatro principios fundamentales del federalismo: autonomía, participación, cooperación y subsidiariedad, pues son producto de una comunicación permanente entre la realidad y el análisis; no son establecidos *a priori*, sino que 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, propicia la profundización de los objetivos claves del federalismo.

La investigación realiza una aproximación teórica sobre federalismo, analiza sus principios brevemente, puntualiza en el principio de subsidiariedad y en las instituciones que propician relaciones intergubernamentales consagradas en la CRBV, con el objeto de determinar la influencia de la subsidiariedad-relaciones intergubernamentales en la transformación del Estado federal venezolano. El estudio se realiza mediante revisión constitucional, legal y documental.

## **2. Estado federal descentralizado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**

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” (Asamblea Nacional Constituyente, 2000).

Se advierte que los principios de autonomía, cooperación, participación y subsidiariedad no constituyen los principios del federalismo precitados en el artículo 4, sin embargo, al realizar una revisión e interpretación integrativa de la CRBV se hallan inmersos a lo largo de su artículo.

La autonomía 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” (Asamblea Nacional Constituyente, 2000).

Sin embargo, en los artículos 156 y 157 de la CRBV (Asamblea Nacional Constituyente, 2000) 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. En tal sentido, señala Caamaño Domínguez (2004: 170) 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”.

El artículo 136 de la CRBV consagra la separación y la colaboración de poderes, por tanto la cooperación de los órganos del Poder Público se impone desde la misma Constitución. La cooperación se combina con la coordinación y la corresponsabilidad para alcanzar los cometidos del Estado de manera ordenada y evitar la duplicación de esfuerzos y recursos, en la misma medida, cada órgano o grupo social es corresponsable de las decisiones y las actividades a realizar.

La participación atraviesa transversalmente la CRBV, es innecesario nombrar cada artículo constitucional que otorga lugar predominante al principio y derecho a la participación del pueblo “en la formación de la voluntad estatal” (Tribunal Supremo de Justicia/Sala Constitucional, 22-01-03: 6). No obstante, se mencionan como pilares del este principio: la Exposición de Motivos, el Preámbulo, los artículos 62 y 70 de la CRBV.

En cuanto al principio de subsidiariedad es oportuno recordar que en algunos proyectos<sup>1</sup> de la CRBV, éste se encuentra presente de forma expresa al caracterizar al Estado federal venezolano.

A continuación se realiza una revisión sobre el principio de subsidiariedad como principio innovador en la CRBV, el cual permite una distribución más equitativa de las competencias.

1 A lo largo de la presente investigación 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.

## **2.1. La subsidiariedad como principio del Estado federal descentralizado consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**

La subsidiariedad es un principio organizativo básico, de reciente data en el ámbito jurídico y político, de corte federal vinculado al reparto de competencias, cuyo concepto no es unívoco, pues posee un carácter poliédrico: filosófico, político y jurídico (Mangas Martín, 1992, en Boixareu Carrera, 1994; Rojo Salgado, 2000). Asimismo, Frosini (2002) advierte que al establecer relaciones de dimensiones variables entre los entes político territoriales y los grupos sociales, éstos 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.

En este sentido, la doctrina (Gómez Cardona, 1995; Dromi, 1996; Sarmiento García, 1997; 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 el 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.

La subsidiariedad debe acompañarse de los principios mencionados, vale decir, autonomía, cooperación y participación, además, de los principios de transparencia, rendición de cuentas y control social permanente, con el objeto de evitar desequilibrios generadores de consecuencias opuestas para las comunidades. Como valor primordial, el principio de la subsidiariedad funciona como motor regulador del equilibrio y elasticidad del federalismo.

El principio de subsidiariedad no aparece previsto expresamente en la Exposición de Motivos y tampoco en el artículo 4 de la CRBV (Asamblea Nacional Constituyente, 2000) 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, 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 (Asamblea Nacional Constituyente, 2000).

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 de la CRBV (Asamblea Nacional Constituyente, 2000): 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, de allí la urgencia de su estudio.

El artículo 184, *ejusdem*, combina una fórmula integrada de descentralización con participación y subsidiariedad, la cual se estima conveniente, pues tal combinación constituye el *desideratum* de un federalismo reticular o complejo, donde 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 Mascaño, 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 a destacar en la norma transcrita es

la trilogía descentralización, participación y subsidiariedad, el cual refiere la nueva relación Estado Sociedad, donde 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.

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 (Congreso de la República de Venezuela, 1984) y la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT) (La Asamblea Nacional, 2003). 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 derogada CN de 1961 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>2</sup>.

La descentralización con subsidiariedad surge como novedad en la CRBV. Sin embargo, tal novedad puede traer serias dificultades sino se toman previsiones, además debe evitarse la improvisación en la transferencia de servicios a las comunidades, por tanto conviene cumplir con ciertos requisitos, a saber:

- 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;

2 El Estado Aragua es pionero en Venezuela al desarrollar legislaciones para establecer relaciones Estado-Municipio y Estado-Sociedad.



- 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 políticos territoriales o comunidades en situación de desventaja, por razones de profunda pobreza o carente formación.

Se recomienda tomar en cuenta estos requisitos antes de la promulgación de la ley de descentralización participativa o subsidiaria<sup>3</sup>, mencionada en el artículo 184 de la CRBV, con el propósito de reducir el creciente riesgo de arbitrariedad al transferir o revertir las competencias porque las transferencias de los servicios a gestionar pueden privilegiar unos intereses de grupos en desmedro de otros. Se reitera la importancia de aprobar una ley creadora de mecanismos abiertos y flexibles para regular las transferencias Estado<sup>4</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 competencias o servicio, pues la LODDT no señala causales para la reversión y, por consiguiente, amplía de forma desmesurada el ámbito discrecional del poder central, en consecuencia se sugiere la revisión de la referida ley para armonizarla con el principio de subsidiariedad y los nuevos postulados constitucionales.

3 Denominada de esta manera por la autora del presente estudio.

4 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”.

### **3. Relaciones intergubernamentales en el Estado federal descentralizado venezolano**

Un Estado federal cooperativo requiere de mecanismos de negociación y concertación para el logro conjunto de la eficiencia y la equidad entre los diferentes niveles que lo conforman.

Anderson (s/a, en Grimaldo Lorente y Rangel Guerrero, 2003) señala que las relaciones intergubernamentales configuran un cúmulo de actividades e interacciones desarrolladas como mecanismos democráticos entre los diversos niveles político territoriales, cuyo flujo de información pudiese evitar problemas generados por fallas en el sistema interno de un Estado, además de contribuir al aprovechamiento de las ventajas potenciales de la organización federal.

La distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno combina competencias exclusivas de cada uno de los niveles con competencias concurrentes, ambos tipos de competencias exigen la creación de mecanismos de concertación y negociación, y, en la misma medida se requiere la utilización de la coordinación para afianzar tales mecanismos (González Cruz, 2003).

El enlace relaciones intergubernamentales y coordinación hace referencia a diversas tareas, entre ellas, la acción recíproca de intercambio de información, diagnóstico de necesidades, planificación, diseño, ejecución, evaluación y control conjunto de políticas públicas. Debe existir coordinación intergubernamental para explotar la potencialidad de la solución federal dentro de un Estado (Grimaldo Lorente y Rangel Guerrero, 2003).

Estos autores señalan también que los Estados con escasa organización federal deben proponerse objetivos claros, para fortalecer las relaciones intergubernamentales combinadas con el principio de subsidiariedad, tales objetivos son los siguientes:

- Los niveles político territoriales deben capacitarse para el ejercicio de sus atribuciones y en la administración de sus recursos. Esto último los involucra como entes corresponsables en materia fiscal.
- La equidad social debe estar presente, con el propósito de evitar desequilibrios verticales y horizontales. En consecuencia, al poder nacional, por ser el poder unitario uniforme, le corresponde el reparto de la riqueza con miras a fortalecer la solidaridad y la cohesión social.
- Las competencias concurrentes requieren una armonización entre las subunidades conformadoras del Estado federal y asimismo, cuando se trate de competencias exclusivas, los otros niveles político territoriales deben cooperar y apoyar subsidiariamente a las comunidades que planteen dificultades, para cumplir con la competencia sin convertirse, aquéllos, en intervencionistas o saqueadores de competencias.

Insisten Grimaldo Lorente y Rangel Guerrero (2003) que los sistemas con diferentes subsistemas funcionan como red donde la jerarquía se debilita de manera profunda, pues la lógica de la jerarquía en un ámbito donde los participantes gozan de autonomía resulta inútil. Castells (2001, en Grimaldo Lorente y Rangel Guerrero, 2003) apunta que el Estado red posee nodos por definición de diversos tamaños donde se plantean relaciones asimétricas, pero la interdependencia evita el fortalecimiento desmesurado de algunos de los nodos, pues ninguno de éstos pasa por encima del otro.

Con el propósito de impulsar el Estado federal descentralizado venezolano, la CRBV consagra instituciones basadas en los principios de autonomía, cooperación, coordinación, solidaridad, participación, subsidiariedad, entre otros. Las referidas instituciones son las que le dan forma y vida a las relaciones intergubernamentales en Venezuela, pues todo Estado donde exista alguna distribución de poder -en consecuencia con mayor justificación el Estado federal- requiere mecanismos de concertación entre los niveles político territoriales para “una distribución equitativa de competencias y recursos” (González Cruz, 2003).

Existen en la CRBV mecanismos institucionales que se refieren a los órganos creados para facilitar las relaciones intergubernamentales: Consejo Federal de Gobierno (CFG), Consejos de Planificación y Coordina-

ción de Políticas Públicas (CPCPP) y Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), los cuales se describen brevemente.

### 3.1. Consejo Federal de Gobierno

Sánchez Meléndez (1999 en Spósito Contreras, 2002) recuerda la importancia de participar, descentralizar y compartir el poder, ello traducido en redistribución de competencias, lo que implica la necesidad de crear instancias en las cuales el ciudadano participe. Esa necesidad de crear instancias es recogida por el constituyente al consagrar al CFG, a los CPCPP y a los CLPP.

El artículo 185 de la CRBV consagra al CFG como:

... el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva e integrado por los Ministros o Ministras, los Gobernadores o Gobernadoras, un Alcalde o Alcaldesa por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley.

... Del Consejo Federal de Gobierno dependerá el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo... (Asamblea Nacional Constituyente, 2000).

La Exposición de Motivos de la CRBV de 1999 (Asamblea Nacional Constituyente, 2000), prevé al CFG como un órgano carente de personalidad jurídica propia, de rango constitucional, encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización; fortalece la negociación entre los distintos niveles político territoriales, ello traduce que se convierte en un órgano directivo para facilitar las relaciones intergubernamentales. Constituye una institución, producto de la más avanzada fase del federalismo cooperativo.

El CFG no está incluido dentro de ninguno de los Poderes Públicos territoriales, pues se integra por representantes de cada uno de éstos. Por tal razón, la misma CRBV cuando regula el artículo 185, lo hace en capítulo distinto (capítulo V) al de cada uno de estos Poderes Públicos territoriales.

Asimismo, puede convertirse en un organismo propiciador de relaciones equitativas, pues uno de sus objetivos primordiales consiste en impulsar el desarrollo equilibrado de las regiones, porque administra el Fondo de Compensación Interterritorial, el cual se destina al financiamiento de inversiones públicas tomando en cuenta el índice de desarrollo interterritorial. El constituyente en el mencionado artículo incluye, además de los órganos del Poder Público, a la sociedad organizada, ello permite inferir la importancia de la relación cooperación, participación y subsidiariedad en materia de descentralización.

Sin embargo, la ley a la cual se refiere el artículo 185 encargada de regular al CFG está retardada. El legislador al sancionar la mencionada ley debe evitar confundir la coordinación con la subordinación, para no desviar el fin descentralizador establecido constitucionalmente. Al respecto, alude Haro (2003) que los estados y los municipios poseen representación en el CFG, por tanto, no son inferiores a la República, ni viceversa. Los Municipios, los Estados y la República convergen en condiciones de igualdad, para coordinar de común acuerdo las políticas descentralizadoras.

### **3.2. Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas**

El artículo 166 de la CRBV (Asamblea Nacional Constituyente, 2000) dispone que en cada Estado se cree un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, presidido por el Gobernador e integrado por los Alcaldes, los directores estatales de los ministerios; y una representación de legisladores elegidos por el estado a la Asamblea Nacional, al Consejo Legislativo, al Concejo; y, una representación de las comunidades organizadas, incluidas las indígenas donde las hubiere. EL CPCPP se organiza y funciona de acuerdo a lo determinado por su ley de creación.

En el artículo 9, de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (LCEPCPP) (La Asamblea Nacional, 2002) se ratifica la importancia de los CPCPP para las relaciones intergu-

bernamentales. Además, se incluye la propuesta ante el Consejo Legislativo de transferir competencias y servicios desde los estados hacia los municipios y de éstos a las comunidades organizadas, entre otras. Conviene resaltar que la referida ley ratifica el enlace del principio de subsidiariedad con las relaciones intergubernamentales, a través de las instituciones creadas.

El artículo 166 de la CRBV (Asamblea Nacional Constituyente, 2000) establece de manera genérica a los integrantes del órgano. El artículo 6 y 8 de la LCEPCPP (La Asamblea Nacional, 2002) detalla su integración: una representación de la Asamblea Nacional; una representación del Consejo Legislativo Estatal; una representación de concejales de los municipios, cuya integración depende del número de municipios existentes en el Estado; representación de la comunidad organizada de ámbito estatal.

Se reconoce el esfuerzo de la Asamblea Nacional para fortalecer y democratizar la participación ciudadana, sin embargo, se advierte que cualquier órgano de semejantes dimensiones da constantes problemas en la práctica. Por tal razón, aunque la instalación de los CPCPP se realice conforme lo acordado en el artículo 7 de la LCEPCPP (La Asamblea Nacional, 2002), el obstáculo reside en su funcionamiento y operatividad, lo cual comienza a reflejarse en la práctica, a través del número de integrantes, la determinación del quórum, etc.

Según establece el artículo 9, *ejusdem*, los CPCPP funcionarán en Pleno y en comisiones de trabajo. Sólo el Pleno podrá ejercer las competencias establecidas en el referido artículo. Se recomienda fortalecer institucionalmente la gestión de las comisiones de trabajo y éstas a su vez deben cumplir con las tareas encomendadas con un espíritu independiente, colaborador, responsable, solidario y democrático. En este sentido, los CPCPP deben trabajar coordinadamente con el CFG y los CLPP, así lo estipulan los artículos 17 y 18 de la LCEPCPP (La Asamblea Nacional, 2002).

### **3.3. Consejos Locales de Planificación Pública**

El artículo 182, *ejusdem* (Asamblea Nacional Constituyente, 2000), crea los CLPP, presididos por el Alcalde y conformados por concejales, presidentes de juntas parroquiales, representantes de organizaciones vecinales. Asimismo, el artículo 2 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública<sup>5</sup> (LCLPP) (La Asamblea Nacional, 2002) expone en

forma detallada el concepto de los mismos al expresar que es el órgano encargado de la planificación integral del gobierno local, cuyo propósito fundamental consiste en lograr la participación, el protagonismo de las comunidades organizadas y grupos vecinales dentro de una política general de Estado donde se entremezclan la descentralización y desconcentración de competencias y recursos, según lo establece la CRBV.

Cada CLPP deberá promover y planificar en función de las características propias de cada municipio, en atención a las condiciones de población, nivel de progreso económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos, culturales y otros factores relevantes. Ello traduce en la necesidad de dar respuesta a las exigencias del colectivo según la naturaleza de cada municipio y sin desnaturalizar su esencia.

Los CLPP constituyen un intento de articulación entre las comunidades y el gobierno local para acordar el modelo de desarrollo del municipio donde se desenvuelven. El concepto de los CLPP engloba principios de corresponsabilidad, cooperación, coordinación, participación y subsidiariedad, entre otros.

El artículo 5 de la LCLPP (La Asamblea Nacional, 2002) establece numerosas funciones de estos Consejos, sin menoscabo de cualquier otra función que se le confiera al municipio, se mencionan especialmente la de impulsar y planificar las transferencias de competencia y recursos del municipio hacia las comunidades organizadas; impulsar la coordinación con otros CLPP para coadyuvar en la instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de las mancomunidades, solicitando intervención, en algunos casos de los poderes nacionales y estatales, pues se enfatiza nuevamente en la importancia del binomio subsidiariedad-relaciones intergubernamentales para la transformación del Estado federal venezolano.

El artículo 12 de la LCLPP (La Asamblea Nacional, 2002) establece el presupuesto consolidado de inversión municipal, aspecto digno de resaltar, pues consiste en la elaboración del presupuesto, según las necesidades prioritarias de las comunidades organizadas, en concordancia

5 Al cierre del presente artículo, se aprueba en primera discusión la reforma a la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.

con lo estimado por las alcaldías. Ello permitirá una gestión transparente, donde impere la gobernabilidad, pues así como lo plantea Reinoso (2003: 31) "...un plan que goza de la aprobación de las comunidades tiene mayor viabilidad política, y permite que la comunidad forme parte y se entere del conjunto de dificultades y limitaciones que implica el diseño y la instrumentación de las políticas públicas".

Los CLPP pueden satisfacer en forma más eficiente las necesidades de los ciudadanos, siempre y cuando se incorporen a las comunidades organizadas para determinar, priorizar y satisfacer sus necesidades directas. De esta manera, Reinoso (2003) afirma que el ciudadano organizado, a través de estos Consejos desarrollaría herramientas, las cuales, coadyuvarían a aumentar su calidad de vida. Esto es posible con la actuación coordinada, cooperativa y subsidiaria de las autoridades gubernamentales del municipio con las comunidades organizadas en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas. En principio, sus inclinaciones se orientarían a exigir la satisfacción de necesidades básicas, pero en la medida que éstas son satisfechas, se plantearían otras de orden superior.

Por ello, tal beneficio se vuelve ilusorio, si los gobernantes municipales concentran el poder, repitiendo esquemas centralistas, obstaculizando la participación ciudadana; de la misma manera se convierten en un factor desestimulante, el relajamiento de la rendición de cuenta y del control social, ambos defendidos en los artículos 141 y siguientes de la CRBV y las nuevas leyes, entre ellas, la Ley Orgánica de la Administración Pública, en su artículo 138 (La Asamblea Nacional, 2001); así como también, el continuismo de prácticas burocráticas y clientelares donde se privilegia la participación de ciertas comunidades en desmedro de otras.

En este sentido, Gutiérrez (2003) expresa que no resultan sorprendidas las dificultades en la implementación de los CLPP. Por un lado, se destacan idénticos problemas a los señalados para los CPCPP, tales como, el gran número de integrantes, la determinación del quórum, etc. y, por otro lado, se señala que existe en Venezuela predominio de una cultura excluyente, relacionada con el ejercicio del poder. Ello se refleja en la composición de los Consejos, pues se denota una exagerada manipulación en su constitución. Puede observarse fácilmente el interés preponderante de convertirlos en escenarios donde se continuaría la confrontación polarizante de ambos grupos políticos (gobierno y oposición).



Por otro lado, un gran número de los CLPP se han conformado respondiendo a intereses inmediatistas de algunos alcaldes, los cuales también buscan mecanismos para perpetuarse en el poder. Tales situaciones se plantean como consecuencia de la escasa información existente en la práctica sobre los mismos, y por esta razón continúan dominados por grupos altamente politizados que dificultan una conformación más pluralista. No obstante, los CLPP constituyen un esfuerzo que bien vale la pena seguir desarrollando y perfeccionando.

Con el propósito de respetar las características heterogéneas de cada municipio, previo al inicio de sus actividades debe dictarse una ordenanza municipal, según lo establecen los artículos 4 y 28 de la LCLPP (La Asamblea Nacional, 2002), donde se definan las características socioeconómicas del municipio, pues resulta diferente si es rural, urbano, turístico o agrícola, de esta manera se aclara el modelo de desarrollo municipal requerido. Además de una ordenanza, la LCLPP exige en el artículo 19 (La Asamblea Nacional, 2002), una sala técnica dependiente de la alcaldía, integrada por profesionales especialistas en planificación, cuya función primordial consiste en garantizar la información integral automatizada referente a los diversos aspectos municipales, indispensable para la planificación, proyectos, control y participación de las comunidades organizadas. Esta sala es importante porque se encarga de dar el aval técnico de los proyectos presentados (Reinoso, 2003).

Advierte Reinoso (2003: 52) sobre el peligro latente en las mencionadas salas, a través de "...las observaciones técnicas", mediante las cuales, se objetan y retarden exageradamente los proyectos de las comunidades. De allí, la importancia de transferir poder al pueblo, pues son los ciudadanos quienes previo aprendizaje en la elaboración de los proyectos deben asumir el control social. En consecuencia, conviene instituir un sistema de contrapesos entre el técnico, cuyo aporte es el soporte técnico; la comunidad organizada, cuyo aporte insustituible radica en el ejercicio del control social; y, el control político del alcalde, de esta manera se facilitaría la gobernabilidad de la gestión.

La promulgación de las leyes de los CPCPP y de los CLPP acentúa la ausencia de la ley sobre el Consejo Federal de Gobierno, lo cual refleja escasa voluntad política y retardo en el impulso del proceso de descentralización, a través de las relaciones intergubernamentales, basadas en la cooperación, coordinación y negociación.

## Conclusiones

El federalismo implica distribución de competencias, ello se traduce en la importancia de que los niveles o subniveles dentro de un Estado federal compartan responsabilidades con el propósito de convertir a éste último en eficiente y equitativo, pues la centralización del poder es impensable en un Estado moderno.

La Exposición de Motivos de la CRBV califica al Estado venezolano como federal descentralizado, con el objeto de transformar al anterior Estado federal centralizado en uno donde los diferentes niveles político territoriales y las comunidades asuman las tareas que sean capaces de desarrollar. Lo anterior, ratifica la necesidad de combinar los principios del federalismo con el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales, para garantizar un Estado concertado al servicio de la sociedad.

Es indispensable aludir al retardo legislativo en Venezuela, caracterizado por la ausencia de la promulgación de la Ley de Hacienda Pública Estatal, pues los recursos estatales debieron consagrarse en algún capítulo constitucional para evitar que el poder nacional escamoteara el principio de autonomía. Los estados continúan dependiendo de las mayorías legislativas de la Asamblea Nacional. La ley de descentralización participativa o subsidiaria, a la cual hace referencia el artículo 184 de la CRBV, reduciría el creciente riesgo de arbitrariedad al transferir o revertir las competencias, al igual que en la descentralización, porque las transferencias de los servicios a gestionar pueden privilegiar unos intereses de grupos en desmedro de otros. Se reitera la importancia de aprobar una ley creadora de mecanismos abiertos y flexibles para regular las transferencias Estado 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 competencias o servicio, pues la LODDT no señala causales para la reversión y, por consiguiente, amplía el ámbito discrecional del poder central, en consecuencia se sugiere la revisión de esta ley para que armonice con el principio de subsidiariedad y los nuevos postulados constitucionales.

La inexistencia de la ley del Consejo Federal de Gobierno obstaculiza el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales, pues aunque se encuentren activos los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y los Consejos Locales de Planificación Pública se dificulta la coordinación, el flujo de información, la cooperación y la subsidiariedad entre los subniveles y las comunidades. A ello se añaden otros problemas relacionados con la imposición de proyectos políticos por parte de los gobernadores y alcaldes a las comunidades y la discriminación en la participación, según la inclinación política que manifiesten las comunidades.

Sin embargo, es importante que las comunidades comprendan su obligación relacionada con la participación y aumenten el nivel de exigencias para impulsar hacia un verdadero Estado federal descentralizado, a través de las instituciones establecidas en la CRBV y el cumplimiento de principios estratégicos para el federalismo.

### Referencias bibliográficas

- BOIXAREU CARRERA, Angel. 1994. El principio de subsidiariedad. **Revista de Instituciones Europeas**. Volumen 21, Nº 3, 771-808. Madrid, España.
- BRACHO GRAND, Pedro. 2000. **Fundamentos de Derecho Público una estrategia para su estudio**. Segunda Edición. Vadell hermanos, quinta edición. Caracas, Venezuela.135-144
- BURDEAU, Georges. 1980. **Derecho Constitucional e Instituciones Políticas**. Traducción de Ramón Falcón Tello. Editora Nacional. Madrid, España. 68-77.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. 2004. Autonomía Local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato. **Revista Española de Derecho Constitucional**. Nº 70, 161-188. Madrid, España.
- CARRÉ DE MALBERG, R. 1948. **Teoría General del Estado**. Versión española de José León Depetre. Fondo de Cultura Económica. México D.F., México.96-145.
- DROMI, Roberto.1996. **Derecho Administrativo**. Quinta edición. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, Argentina.18-28.
- FROSINI, Tommaso Edoardo. 2002. Subsidiariedad y Constitución. **Revista de Estudios Políticos**. Nº 115, 7-25. Madrid, España.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel. 1999. **Derecho Constitucional Comparado**. Primera Edición en Manuales. Alianza Editorial, S.A. Madrid, España.205-245.

- GÓMEZ CARDONA, Efraín. 1995. **Nuevo Derecho Administrativo Colombiano General y Especial**. Primera Edición. Biblioteca Jurídica DIKÉ. Medellín, Colombia.67-77.
- GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato. 2003. Bases constitucionales de las relaciones intergubernamentales en Venezuela **Provincia** Revista venezolana de estudios territoriales. Nº 10, 27-37. Mérida, Venezuela.
- GRIMALDO LORENTE, Jaime y RANGEL GUERRERO Christi. 2003. Importancia de las relaciones intergubernamentales en un sistema de Gobierno Federal **Provincia** Revista venezolana de estudios territoriales. Nº 10, 38-51. Mérida, Venezuela.
- GUTIÉRREZ, Iván. 2003. Los Consejos Locales de Planificación Pública. Presentación en GUTIÉRREZ, Iván (Presidente) **Los Consejos Locales de Planificación de Políticas Públicas. Participación Ciudadana**. Ediciones CEPAPP. Caracas, Venezuela. 9-26.
- HARO, José Vicente. 2003. Aproximación a la noción del Consejo Federal de Gobierno previsto en la Constitución de 1999. **Revista de Derecho Constitucional**. Nº 7, 161-166. Caracas, Venezuela.
- JELLINEK, Georg.1958. **Teoría General del Estado**. Segunda Edición. Traducido por Fernando De Los Ríos Urruti. Compañía Editorial Continental, S.A.México, D.F., México.537-636.
- KLATT, Hartmut. 1993. Bases conceptuales del federalismo y la descentralización. **Contribuciones**. Nº 4, 7-18. Buenos Aires, Argentina.
- LIJPHART, Arend. 2000. **Modelos de Democracia. Formas de Gobierno y resultados en treinta y seis países**. Segunda Edición. Traducción de Carme Castellnou. Editorial Ariel. Barcelona, España. 168-195.
- LINARES QUINTANA, Segundo. 1956. **Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. Argentino y Comparado**. Parte Especial. Tomo VI. Editorial Alfa. Buenos Aires, Argentina.180-245.
- MASCAREÑO, Carlos. 2003. Las políticas públicas ante las realidades emergentes. Notas para la discusión. **Cuadernos del CENDES**. Nº 52, 2-32. Caracas, Venezuela.
- ROJO SALGADO, Argimiro. 2000. Globalización, integración mundial y federalismo. **Revista de Estudios Políticos**. Nº 109, 29-72. Madrid, España.
- REINOSO, Rubén. 2003. Un instrumento de participación en GUTIÉRREZ, Iván (Presidente) **Los Consejos Locales de Planificación de Políticas Públicas. Participación Ciudadana**. Ediciones CEPAPP. Caracas, Venezuela. 27-69.
- SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS, Margarida. 2000. El principio de subsidiariedad y la organización administrativa. **Documentación Administrativa**. Nº 257-258, 77-93. Madrid, España.

- SARMIENTO GARCÍA, Jorge (director). 1997. **Derecho Público**. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, Argentina. 107-173.
- SCHUBERT, Klaus. 1998. El federalismo entre política y ciencia. **Revista de Diálogo Científico**. Volumen 7, Nº 1, 9-22. Tubingen, Alemania.
- SCHULTZE, Rainer-Olaf. 1993. El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada. **Contribuciones**. Nº 4, 19-38. Buenos Aires, Argentina.
- SPÓSITO CONTRERAS, Emilio. 2002. Reflexiones sobre el Consejo Federal de Gobierno como máxima instancia de Participación administrativa en PARRA ARANGUREN, Fernando (Editor) **Temas de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani**. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, Venezuela. 827-863.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. 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, Ronald. 2001. Modelos de reparto federal de poderes. **Revista Internacional de Ciencias Sociales**. Nº 167, 17-27. sl.

### Instrumentos legales

- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2000. **Constitución**. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Extraordinario Nº 5.453. 24-03- 2000.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. 1984. **Constitución**. Gaceta Oficial de la República de Venezuela. Extraordinario Nº 3357. 02-03-84. Caracas, Venezuela.
- LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2001. **Ley Orgánica de la Administración Pública**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Nº 37.305. 17-10-01. Caracas, Venezuela.
- LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2002. **Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Nº 37.463. 12-06-02. Caracas, Venezuela.
- LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2002. **Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Nº 325.141. 20-08-02. Caracas, Venezuela.

- SARMIENTO GARCÍA, Jorge (director). 1997. **Derecho Público**. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, Argentina. 107-173.
- SCHUBERT, Klaus. 1998. El federalismo entre política y ciencia. **Revista de Diálogo Científico**. Volumen 7, Nº 1, 9-22. Tubingen, Alemania.
- SCHULTZE, Rainer-Olaf. 1993. El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada. **Contribuciones**. Nº 4, 19-38. Buenos Aires, Argentina.
- SPÓSITO CONTRERAS, Emilio. 2002. Reflexiones sobre el Consejo Federal de Gobierno como máxima instancia de Participación administrativa en PARRA ARANGUREN, Fernando (Editor) **Temas de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani**. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, Venezuela. 827-863.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. 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, Ronald. 2001. Modelos de reparto federal de poderes. **Revista Internacional de Ciencias Sociales**. Nº 167, 17-27. sl.

### Instrumentos legales

- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2000. **Constitución**. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Extraordinario Nº 5.453. 24-03- 2000.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. 1984. **Constitución**. Gaceta Oficial de la República de Venezuela. Extraordinario Nº 3357. 02-03-84. Caracas, Venezuela.
- LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2001. **Ley Orgánica de la Administración Pública**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Nº 37.305. 17-10-01. Caracas, Venezuela.
- LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2002. **Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Nº 37.463. 12-06-02. Caracas, Venezuela.
- LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2002. **Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas**. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Nº 325.141. 20-08-02. Caracas, Venezuela.