

Siguiendo la vía de la reforma constitucional en Venezuela: ¿hacia tendencias centrípetas o centrífugas?*

*María Milagros Matheus Inciarte***

*María Elena Romero Ríos***

Resumen

Venezuela es un Estado federal descentralizado, según el artículo 4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CRBV). La modalidad federal descentralizada se caracteriza primordialmente por una distribución sustancial del poder en manos de los subniveles, garantizada constitucionalmente. Lo anterior, alude a tendencias centrífugas de un Estado, lo contrario atendería a tendencias centrípetas o unitarias. Después de ocho años de aprobado el texto, el Estado federal descentralizado permanece nominal en la CRBV, con principios e instituciones sin desarrollo legislativo y débil voluntad política para impulsarlo. La tendencia unitarista o centrípeta se vio acentuada en la propuesta de Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (PRC), presentada por iniciativa del Presidente de la República y decretada por la Asamblea Nacional, el dos de noviembre del año 2007. El propósito de la presente investigación es analizar cómo se manifiestan las tendencias sobre la forma de Estado federal descentralizado, a partir de las intenciones del Ejecutivo Nacional expuestas en la propuesta de Reforma Constitucional, junto con decisiones y actuaciones, que afectan el marco legal, doctrinario y político del federalismo.

Palabras clave: Venezuela, Estado federal descentralizado, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, centralización, descentralización.

* La presente ponencia forma parte del proyecto de investigación: **Las cooperativas como expresión del principio de subsidiariedad en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**, financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES) de la Universidad del Zulia.

** Profesoras investigadoras 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. minciarte23@hotmail.com / meromerios@gmail.com

Following the Route of Constitutional Reform in Venezuela: Centripetal or Centrifugal Tendencies?

Abstract

Venezuela is a decentralized federal State, according to Article 4 of the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, 1999 (CBRV). The decentralized federal mode is principally characterized by a substantial, constitutionally guaranteed distribution of power in the hands of sublevels. The aforementioned alludes to the centrifugal tendencies of a State; the contrary would refer to centripetal or unitary tendencies. Eight years after approving the above-mentioned text, the decentralized federal state remains nominal in the CBRV, its principles and institutions without legislative development, with only a weak political will to foster it. The unitary or centripetal tendency is accentuated in the proposal for reform of the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela (PRC), presented on the initiative of the President of the Republic and decreed by the National Assembly on 2 November, 2007. The purpose of this study is to analyze how tendencies regarding the form of the decentralized federal State are manifested, based on intentions of the National Executive set forth in constitutional reform proposal, together with decisions and deeds that affect the legal, doctrinal and political framework of federalism.

Key words: Venezuela, decentralized federal State, Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, centralization, decentralization.

1. Aproximaciones teóricas referentes al modelo de estado unitario o federal

Desde una perspectiva jurídico-política, el Estado contemporáneo no puede concebirse aisladamente, sino en conexión y en relación con los demás Estados, de manera que se precisa para la coexistencia internacional, desarrollar y acoger por parte de los Estados, normas generales que la garanticen. De igual manera, al organizar el poder político en su interior, los Estados definen relaciones especiales particulares con los niveles territoriales, conforme al despliegue o compactación de este poder. Dichas relaciones pueden caracterizarse, según el espacio de impulsión del poder político, en dos grandes modalidades: Estados simples serían aquellos en los cuales existe un único centro de dominio e impulsión

del poder jurídico-político; si poseen múltiples centros de poder jurídico-políticos, se denominarían Estados compuestos.

Dadas las dificultades que pudiesen plantearse en la comprensión de estas formas organizativas y sin pretender ser exhaustivos dentro de la clasificación simple/compuesto, es conveniente describir los modelos de Estado unitario y federal, conforme a las tendencias que se manifiestan en la realidad jurídico-política del poder. El Estado unitario puede ser centralizado y descentralizado. En el modelo unitario-centralizado existe un único titular del poder público denominado Estado; las atribuciones políticas fundamentales se concentran en un solo núcleo de autoridad, "...vale decir, que la tendencia centrípeta predomina sobre la centrífuga" (Linares Quintana, 1956: 180). Las tendencias son centrípetas, cuando se presentan como fuerzas que atraen, dirigen o impelen hacia el centro—centralizadoras-, y serían tendencias centrífugas aquellas referidas al alejamiento de las fuerzas del centro —descentralizadoras—¹.

En este sentido, Bryce (1901, en Linares Quintana, 1956) apunta que en toda nación operan constantemente dos fuerzas opuestas: centrípeta y centrífuga, donde el predominio de la una sobre la otra depende de factores complejos de la más diversa índole: raciales, geográficos, políticos, sociales, económicos, psicológicos, ideológicos, entre otros. Es el caso que en el Estado unitario-centralizado los individuos se someten al mismo régimen constitucional y están regidos por las mismas leyes, sin mayores divisiones territoriales. Es un tipo de Estado centralizado donde se concentra el poder en un conjunto de funciones o tareas administrativas realizadas para todo el territorio nacional, por medio de una política administrativa jerarquizada y unificada. El Estado con estas características debe velar porque las normas se ejecuten en el conjunto del territorio nacional (Arismendi, 2002; Hernández Guzmán, 2004).

Un Estado unitario-centralizado absolutamente, sólo existe como modelo teórico, por lo cual orientar el análisis por las tendencias, aproxima a la realidad. El centralismo excesivo separa al individuo de los centros de decisión política y en la realidad dificulta la participación ciudadana (Bracho Grand, 2000). Con el fin de mejorar la gestión administrativa, un Estado se divide en circunscripciones territoriales, lo cual implica

1 Siguiendo el Diccionario de la Real Academia Española, 2001.

necesariamente efectos descentralizadores (Jellinek, 1958; Kelsen, 1979). Observar tal división y su desarrollo, define ya otro tipo de Estado: los Estados unitarios-descentralizados. Estos se ubican en un sistema intermedio entre los Estados simples y los Estados compuestos, donde se combina la centralización política con la descentralización administrativa y la desconcentración.

Con relación a los modelos compuestos, específicamente al modelo federal, se asume la explicación de Lipjhart (2000) acerca de 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; mientras, el segundo requisito consiste en que una parte sustancial del poder debe ejercerse en el nivel regional (se habla de *sustancial* aun cuando no se especifica 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).

Siguiendo a Schubert (1998) y a Rojo Salgado (2000) el federalismo es un término con variedad de significados y con ausencia de un concepto unívoco capaz de satisfacer en su totalidad a los estudiosos del tema. Es un término flexible y a la vez ambiguo, lo cual no plantea indeterminación, confusión o parálisis, sino elasticidad y adaptabilidad del federalismo; idéntica cuestión es observada con el término *democracia* al admitir su ambigüedad, lo cual no incide en su riqueza e importancia. Los objetivos del federalismo coadyuvan al fortalecimiento de la democracia y al pluralismo, generando sistemas políticos viables, con sociedades civiles más participativas en las políticas públicas.

En el marco de las combinaciones federales, Schultze (1993) enfoca como papel fundamental, la tensión entre las fuerzas centrípetas y centrífugas. La consecuencia de tales combinaciones son sistemas estatales de distinta naturaleza, con desdibujamiento cada vez más marcado de límites entre lo unitario y lo federal (Schubert, 1998; Bracho Grand, 2000). Ello así, incita a pensar en la posibilidad de federaciones con tendencias centralizadoras y federaciones con tendencias descentralizadoras, dependiendo de las variaciones en la práctica, y de la inclinación legislativa del lazo federal al atribuir mayores o menores competencias a la federación o a los subniveles (Bracho Grand, 2000).

En este sentido, Elazar (1987, en Watts, 2001) afirma que los sistemas políticos federales son una expresión descriptiva aplicable a una categoría amplia de sistemas políticos, entre los cuales los Estados unitarios-descentralizados se encuentran incluidos. En todo caso, las tendencias centrípetas de los sistemas federales no justifican en modo alguno la anulación de la distribución político-territorial del poder, ni la intervención inconstitucional de los niveles superiores en la reversión no argumentada de competencias de los subniveles o grupos sociales que configuran el Estado federal. Cualquier disposición semejante referiría un retroceso político-administrativo y tendría un carácter regresivo sobre los alcances de la democratización institucional.

Se puede expresar que teóricamente existen profundas diferencias entre formas de Estado, sin embargo donde se observa acercamiento o distancia con los argumentos teóricos es en la realidad como manifestación concreta de las tendencias presentes en los Estados. Por ello, el propósito de la presente investigación es analizar cómo se manifiestan dichas tendencias sobre la forma de Estado federal descentralizado, a partir de las intenciones del Ejecutivo Nacional expuestas en la PRC, junto con decisiones y actuaciones, que afectan el marco legal, doctrinario y político del federalismo.

2. Venezuela: Estado federal descentralizado

El artículo 4 de la Constitución de la República Bolivariana de 1999 (en adelante CRBV) contempla: “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”.

Por otra parte, en la Exposición de Motivos de la CRBV (Asamblea Nacional Constituyente, 2000), se califica al Estado venezolano como federal descentralizado, con la finalidad de transformar el anterior Estado federal centralizado –Constitución de 1961-, en uno donde los diferentes niveles político territoriales y las comunidades participen en la formación de políticas públicas, para garantizar un Estado al servicio de la sociedad. Se pretendía así contrarrestar el resistente centralismo que fortaleció por más de treinta años² las *tendencias centrípetas*.

Venezuela para convertirse en un Estado federal descentralizado, es decir con *tendencias centrífugas*, ha debido inclinar la legislación y la actuación federal a favor de los subniveles intermedios y locales, lo cual se traduciría en mayores competencias constitucionales para estados y municipios. En términos de lo dispuesto en la Constitución de 1999, la descentralización político-administrativa ha quedado suspendida en un plano de nominalidad; han sido ocho años en los cuales no ha habido significativo avance en la descentralización y mucho menos en la vigorización del federalismo³. Las tendencias centrífugas deben hacerse efectivas, superar tal nominalidad, pues a lo largo de la historia venezolana las luchas entre los intereses del poder central y el ansia de autonomía de las regiones y localidades han constituido el semillero de ideales federalistas, los cuales con el devenir del tiempo siguen conformando una especie de utopía (Petzold, 1987).

El articulado del texto constitucional de 1999 establece una multiplicidad de principios vinculados con el federalismo y la descentralización, los cuales pueden confrontarse con los principios del federalismo asumidos por Rojo Salgado (2000), por considerarlos de mayor alcance e inclusivos que aquellos consagrados en el artículo 4 de la CRBV. Mientras la CRBV menciona los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad, Rojo Salgado contiene en el federalismo: autonomía, cooperación, participación y subsidiariedad. En el siguiente punto del presente artículo, se analizarán y confrontarán tanto en la CRBV, como en la PRC de 2007.

- 2 No es sino a partir de 1989 cuando se aprueban varios instrumentos legislativos (Ley de Elección de Gobernadores y Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público), que permiten desarrollar tardíamente aspectos de la descentralización vinculados a fortalecer el régimen democrático.
- 3 Una interpretación no clásica y paralela de la descentralización político administrativa, se describe en el artículo 184 de la CRBV con la democratización del poder hacia comunidades y grupos vecinales y que se hace efectiva con la Ley de Consejos Comunales (aprobada en 2006), la cual a pesar del principio que contiene, posee igualmente muchos aspectos cuestionables en su práctica, sobre todo en materia de control de recursos económicos y evaluación de resultados. La coordinación de recursos y de acciones se centraliza en el poder nacional, a través del Fondo Nacional de los Consejos Comunales.

3. Efectos de la Propuesta de Reforma Constitucional sobre el Estado federal descentralizado venezolano. Seguimiento de tendencias

El 15 de agosto de 2007 el Ejecutivo Nacional, encabezado por el Presidente de la República y el Ministro para el Poder Popular del Despacho de la Presidencia, presenta ante la Asamblea Nacional, el **Proyecto de Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**, haciendo uso de la competencia otorgada por el artículo 342 de la CRBV, el cual expresa que la reforma constitucional posee como objeto una revisión parcial de la Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas, en tanto **no modifiquen la estructura y principios fundamentales de la CRBV**. La iniciativa de la reforma constitucional le corresponde, entre otros al Presidente de la República en Consejo de Ministros (Asamblea Nacional Constituyente, 2000). En caso de tratarse de una reforma sobre estructura y principios fundamentales, se estaría ante una propuesta de nueva Constitución, por lo cual habría que considerar lo dispuesto en el artículo 348 de la CRBV y convocar una Asamblea Nacional Constituyente.

Es pertinente comentar que en la Constitución de 1999, Título I, denominado Principios Fundamentales, se consagra como principio, relacionado con la forma de Estado, el federalismo descentralizado (artículo 4 CRBV). Además, es justo advertir que en la PRC no están planteados expresamente cambios para este artículo; sin embargo, al realizar una interpretación integrativa de la propuesta se infieren amenazas sobre las tendencias centrifugas propuestas en la CRBV –las cuales ya se encuentran seriamente minimizadas–, abriendo el campo a transformaciones institucionales y actuaciones político-administrativas de clara tendencia centrípeta o unitarista, contrariando de esta manera principios fundamentales acogidos por la CRBV en el señalado artículo 4.

De seguida se esbozan efectos y tendencias que acarrearía la aprobación de la PRC sobre los principios de autonomía, cooperación, participación y subsidiariedad del Estado federal descentralizado venezolano.

3.1. Principio de autonomía

Existen distintas clases de autonomía, entre ellas: la política, la financiera y la tributaria. La autonomía configura uno de los principios

destacados por la CRBV. El artículo 159, *ejusdem*, expresa que “Los Estados son entidades **autónomas**... con personalidad jurídica plena”; y, en el artículo 168: “Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y **autonomía**...” (Asamblea Nacional Constituyente, 2000).

Asimismo, el artículo 16 CRBV expresa: “...La división político territorial será regulada por ley orgánica, que garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa...” El mismo artículo de la PRC, elimina la garantía constitucional que posee la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa en la CRBV. En la PRC el municipio pierde el carácter de unidad política primaria y en su lugar, es reconocida la ciudad. Los municipios desde el punto de vista histórico-político y administrativo, se han definido como unidad política primaria en Venezuela; el cambio de la unidad política primaria responde en la PRC al reordenamiento socialista de unidades poblacionales con finalidades geopolíticas.

El artículo 16 de la PRC es extenso en contenido y vital en importancia, pues en este se presenta constitucionalmente la descripción de uno de los cambios más agudos hacia la construcción del Estado Socialista Venezolano. En principio, representa el cisma en profundidad de la organización político-territorial de la nación, propone una nueva geometría del poder relacionada con la distribución político-territorial, donde coloca figuras paralelas a los estados y municipios y constriñe la autonomía a los límites de la PRC (artículo 168).

Al definir esta nueva estructuración del Estado Socialista superpone en su configuración, los principios fundamentales del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, expresados en el artículo 2 de la CRBV. Queda a potestad del Presidente de la República, la creación de Provincias y Ciudades *Federales*, como unidades territoriales, económicas y sociales, sometidas a los planes nacionales y con autoridades designadas por el poder nacional, sujetas a mandos revocables. Es una interpretación primariamente económica del término *federal*, con planificación estratégica centralizada, que concentra poder político en el poder nacional y dibuja la tendencia fuertemente centrípeta de este tipo de Estado. De alguna manera, se acentuaría lo relativo a transferencia de servicios a las comunidades organizadas como principio socialista, siempre dentro del objetivo estratégico político nacional.

Con el federalismo, se ratifica que los Estados miembros disponen de una competencia propia (La Roche, 1993; Schultze, 1993) fijada por la Constitución federal en materia legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, la cual no puede ser allanada por la intervención de otro nivel, pues su heterogeneidad, multiplicidad y autonomía debe ser preservada por la propia Constitución. No es precisamente lo que ocurriría al aprobarse la PRC de 2007.

En el artículo 156 –competencia del poder público nacional– de la CRBV (Asamblea Nacional Constituyente, 2000), se observa el control de los recursos en manos del Poder Público Nacional, así como la repetición de un extenso listado de competencias de diversa índole a favor del mismo; en el artículo 157 (CRVB) sobre facultades a los estados y municipios, deja en manos de la Asamblea Nacional la atribución de determinadas materias del poder nacional, lo cual ha significado que los estados –en mayor proporción– y los municipios, hayan revertido algunas competencias dependiendo de las mayorías oficialistas parlamentarias, que las han obtenido electoralmente después de aprobada la CRVB.

Con relación a las competencias estatales, la PRC en el artículo 156 (numerales 10, 11, 17 y 27, respectivamente) plantea aumentar las competencias del Poder Público Nacional, disminuyendo cada vez más el ámbito competencial de los estados. Entre las competencias que el Poder Público Nacional asumiría se encuentran las siguientes: la ordenación y gestión organizativa de los municipios (competencia exclusiva estatal, según el artículo 164, 2 CRBV); el régimen de las tierras baldías, la conservación, fomento y aprovechamiento de las salinas y ostrales (competencia exclusiva estatal, según el artículo 164, 5 CRBV); la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como puertos y aeropuertos (competencia exclusiva estatal, según el artículo 164, 10 CRBV), competencias de significación geoeconómica para los Estados, que pasarían a control del Poder Nacional. En tal sentido, la PRC (artículo 156, 34) en consonancia con la construcción del Estado Socialista, atribuye al Poder Público Nacional, la gestión y administración de *los ramos* de la economía nacional, con eventual transferencia a sectores de economía (de propiedad social, colectiva o mixta) y no a entidades territoriales.

En cuanto a la competencia residual, actualmente se señala que a los estados les pertenece todo aquello que no corresponda, de conformi-

dad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal (competencia exclusiva estatal, según el artículo 164, 11 CRBV). En la PRC, la competencia residual se invierte y es establecida a favor del Poder Público Nacional (artículo 156, 36); acentuándose de esta manera, las tendencias centrípetas unitaristas.

En la CRBV la independencia de las fuentes de financiamiento para los subniveles territoriales se encuentra muy comprometida, pues también depende de la voluntad del Poder Legislativo Nacional la creación de una la ley de hacienda pública estatal. 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". La verdadera descentralización 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).

La situación se agrava para los estados, pues la PRC desmejora la competencia tributaria y omite lo relacionado con el sistema de asignaciones económicas especiales (artículo 156, 17) y, además, suprime el Fondo de Compensación Interterritorial (artículo 185). Sobre la estrategia política nacional, la PRC crea un Fondo Nacional del Poder Popular (artículo 167) e incorpora en el ámbito de las competencias municipales, los Consejos del Poder Popular (artículo 168) y otros entes del poder popular (artículo 184) a los que serían descentralizados y transferidos por ley nacional, los recursos y la gestión de servicios.

3.2. Principio de cooperación

Como forma de colaboración en el ejercicio concurrente de las competencias entre los diferentes niveles territoriales, Ceccherini (2000) enfatiza que la colaboración debe verse como género y a la cooperación, la coordinación y el deber de ayuda recíproca como sus especies. El artículo 136 de la CRBV (Asamblea Nacional Constituyente, 2000) prevé: "El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Este artículo combina la separación con la colaboración de poderes, pues cada una de las ramas del Poder Público posee funciones propias, pero los órga-

nos a los que incumbe su ejercicio colaboran entre sí para cumplir con los fines del Estado.

El artículo 136 de la PRC elimina la colaboración entre los poderes públicos. Es otro de los cambios sobre las disposiciones fundamentales del poder público, en cuanto a la distribución territorial y con finalidad administrativa, de una concepción socialista del poder popular.

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. El artículo 185 de la CRBV consagra al Consejo Federal de Gobierno (CFG) como órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo de la descentralización. El CFG es un órgano intergubernamental, el cual posee representación nacional, estatal, municipal y representantes de la sociedad organizada.

El artículo 157 en concordancia con el artículo 185 CRBV, combina la participación de la Asamblea Nacional, órgano del Poder Legislativo Nacional con el Consejo Federal de Gobierno, órgano coordinador de la descentralización. Ambos poseen atribuciones para impulsar la transferencia de competencias desde el nivel nacional hasta los estados y municipios, por tanto resultan órganos indispensables para promover las tendencias centrífugas del federalismo venezolano.

El CFG solo ha existido en el papel constitucional, jamás se promulgó su ley de creación y ha sido convocado en una única oportunidad por el Presidente de la República, luego de los acontecimientos del 11 de abril del año 2002. La PRC proyecta transformar al CFG desde su nombre, pues pasaría a denominarse Consejo Nacional de Gobierno –evidentemente respondiendo a su naturaleza más nacional que federal–, convirtiéndose en un órgano no permanente, limitado a evaluar proyectos, es decir, quedarían eliminadas sus atribuciones primordiales de órgano planificador y coordinador de la descentralización. Se configura otra razón de peso para considerar que el federalismo descentralizado continuaría orientado hacia tendencias centrípetas, hasta llegar a ser cada vez menos federal y menos descentralizado político-territorialmente.

3.3. Principio de participación

La participación se constituye en una de las bases político-administrativas del gobierno (artículo 6 de la CRBV), dado el carácter incluyente

que adquieren las formas asociativas populares en la vida política y social y no se disocia de la descentralización ni del pluralismo político. Es importante recordar que se requiere la intervención de los niveles político-territoriales, dotados de autonomía, así como de los grupos sociales organizados para crear la voluntad federal.

El Consejo Federal de Gobierno se presenta como el escenario por excelencia de los niveles de distribución del Poder Público, pues reúne a los actores fundamentales del proceso de construcción del federalismo cooperativo venezolano a los fines de estimular discusiones y negociaciones, orientadas a abrir posibilidades para el desarrollo sustentable del país en el ámbito de políticas descentralizadoras. No obstante, en el punto anterior ya ha sido explicado el destino del CFG, como intención de la PRC.

En efecto, la CRBV en su Exposición de Motivos, Preámbulo y a lo largo de su texto 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 (Asamblea Nacional Constituyente, 2000).

En la PRC la situación se transforma a partir de la participación como elemento para la **construcción del socialismo** (artículo 70), pues se aumentan los mecanismos formales para la participación y el protagonismo del pueblo, en ejercicio directo de la soberanía, como reconocimiento de su ejercicio originario para constituir y crear formas asociativas, siempre y cuando se asuman los **valores de mutua cooperación y solidaridad socialista**. Es evidente que se impone un modelo de participación socialista afectando otro componente de los principios fundamentales de la CRBV, como lo es el **pluralismo político**, consagrado en los artículos 2 y 6 de la CRBV, dentro del Título de los Principios Fundamentales, los cuales no podrían ser modificados a través de una reforma constitucional.

Si se siguiesen los lineamientos socialistas exigidos para la participación protagónica de la PRC, qué sucedería con las otras formas asociativas de la población que se fundamentan en el pluralismo político y social? ¿Sería conculcado el derecho ciudadano a participar libremente en

los asuntos públicos, garantizado en el artículo 62 de la CRBV? La unicidad socialista pretendida en la PRC, representa un riesgo constitucional para el Estado de Derecho, la democracia venezolana y el Estado federal descentralizado, pues la libertad, el pluralismo y la participación se reconocen como derechos y valores humanos fundamentales progresivos.

En este orden de ideas, la descentralización constituye una fórmula para acercar el poder al ciudadano. La descentralización y la participación no son considerados fines y bienes, sino herramientas de un proceso evolutivo político, económico y social venezolano, con ello se advierte la importancia de la descentralización participativa consagrada en la CRBV (Spósito Contreras, 2002).

La descentralización como política nacional, pretende eliminarse en el artículo 158 de la PRC y sustituirse por la participación protagónica del pueblo, para la construcción de una democracia socialista. Al concatenar el artículo 136 con el 158 de la PRC, la preocupación aumenta, pues el artículo 136 señala que el pueblo es el **depositario** de la soberanía (en la CRBV, artículo 11, la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo) y la ejerce directamente a través del Poder Popular, Poder Público introducido por la PRC. El Poder Popular no nace del sufragio ni de elección alguna, sino de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población, pero a partir de la construcción jurídico-política del modelo socialista elevadamente centrípeto, concentrador del poder nacional.

Esta visión socialista moldea la tendencia centrípeta manifiesta en la PRC, pues si el Poder Popular no nace del sufragio ni de elección alguna, ¿cuál es el origen de los órganos de este Poder Público? Como poder originario de base poblacional, termina constituyéndose y expresándose en la formación de comunidades, comunas y ciudades, como instituciones sometidas al modelo socialista impuesto desde el poder nacional. Por ejemplo puede mencionarse el artículo 16 de la PRC, ya tratado anteriormente, el cual establece que el Presidente de la República, por decreto, puede crear figuras para la nueva geometría del poder, así como designar y remover a sus autoridades. Según la PRC, estas autoridades **designadas por el Presidente**, actuarían en paralelo, con funciones y recursos difusos frente a las autoridades electas soberanamente en estados y municipios, cuyas atribuciones han sido asignadas por ley y constitucionalmente.

La descentralización y la participación conjugan vínculos articulados con la distribución del poder público en cualquiera de los niveles político-territoriales; con lo dispuesto en la PRC, la participación representativa plural ve disminuida su importancia, ante la presencia de autoridades designadas por el Presidente para entidades federales, obligadas a responder a un plan de desarrollo único y socialista, a cargo del Gobierno Nacional.

3.4. Subsidiariedad

La CRBV contempla 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, hacia las comunidades y grupos vecinales organizados (Colmenares, 2002). En un sentido amplio, la subsidiariedad atribuye responsabilidades a organizaciones ubicadas en un nivel intermedio e inferior (tareas, funciones, capacidad de decisión), cada vez más cercanas al ciudadano, en reconocimiento de sus potencialidades y en concordancia con objetivos de la estructura ubicada en el nivel superior.

La subsidiariedad evolutivamente, no es un saqueo de competencias pertenecientes a las instancias político-territoriales superiores; 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 nacional hasta la local–, logre con mayor libertad y eficacia dedicarse a sus competencias específicas⁴, con despliegue de libre desarrollo de capacidades económicas, sociales y políticas en cada nivel.

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 ya constituida como principio primordial de la estructura federal del Estado de-

4 Ha sido un principio introducido en la Doctrina Social de la Iglesia Católica ante los excesos del materialismo del siglo XIX, a través de la Encíclica *Quadragesimo Anno* del Papa Pío XI, publicada en 1931. Grupos civiles federalistas lo retoman en el siglo XX para incorporarlo en el Tratado de la Unión Democrática Europea.

mocrático y social de Derecho, debió establecerse en ese mismo artículo. Sin embargo, el principio de subsidiariedad se encuentra previsto expresamente en el artículo 165 de la CRBV.

Por tal razón, el principio de subsidiariedad se encuentra inmerso en los fines, valores y en la normativa constitucional mediante el énfasis añadido a la participación, a las comunidades y a los grupos vecinales organizados, con relación a la modalidad de descentralización y transferencia de servicios, prevista en el artículo 184 de la CRBV: descentralización participativa y protagónica (Asamblea Nacional Constituyente, 2000). La escasa referencia de forma expresa sobre la subsidiariedad induce a pensar que el constituyente establece este principio con precaria discusión y análisis sobre los efectos que se generan, a partir de la cercanía del ciudadano a la gestión corresponsable y demostrativa de capacidades que puedan desplegarse en niveles intermedios y locales.

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, donde cobran particular importancia las redes públicas de gobierno de múltiples niveles, acompañados de la sociedad civil, de grupos vecinales organizados, 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 a destacar en la norma transcrita es el principio de subsidiariedad, el cual refiere un nuevo tipo de 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 incluye la descentralización con subsidiariedad (Salema d’ Oliveira Martins, 2000). En este caso, la descentralización con subsidiariedad surge como novedad en la CRBV, pues el estudio concatenado de los artículos 165 y 184, *ejusdem*, respectivamente,

permiten la transferencia estado-municipio y la transferencia estado-municipio-comunidad.

En la PRC, desde el momento en que se define el Poder Popular a partir de las comunidades organizadas, se debilitan los cuerpos intermedios. Estas comunidades organizadas tendrían como máxima autoridad la Asamblea de Ciudadanos, Asamblea con potestad (artículo 184) de **designar y revocar** a los órganos del poder comunal en comunidades, comunas y otros entes político-territoriales que se conformen en la ciudad. Siendo así, en primer lugar se elimina la exigencia de la demostración de la capacidad y, en segundo lugar, distorsiona también el último eslabón en la armoniosa articulación contenida en la CRBV (artículos 157, 165, 166, 182, 184 y 185), entre nivel nacional, niveles intermedios y niveles locales. Esta articulación, establecida en las mencionadas disposiciones constitucionales, sirve de basamento formal, lógico y coherente al federalismo venezolano, con modelos de gestión diversos y no impuestos a la configuración socialista, impulsando las tendencias centrífugas dispuestas en el artículo 4 de la CRBV en sus principios fundamentales.

Es por ello, que las figuras para transferir servicios del Poder Público al pueblo están permitidas en el artículo 184, numeral 6 CRBV al admitir la creación de “nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades...”. El artículo 184 *ejusdem* es el soporte constitucional por excelencia de los consejos comunales, no obstante el articulado de su ley de creación incurre en omisión sobre el referido artículo. Asimismo, el municipio debería seguir siendo la instancia de relación directa de los consejos comunales y no una comisión nacional presidencial, pues ello acentúa también las tendencias centrípetas, además de violentar las instancias consagradas en los artículos 157, 165 y 184 de la CRBV, es decir, la relación República-Estado-Municipio-Comunidad.

En la práctica, conforme a la Ley de Consejos Comunales aprobada en 2006, se están llevando a cabo transferencia de recursos hacia las comunidades, creando nuevos sujetos de descentralización por iniciativa del Gobierno Nacional. Pero en lugar de promoverse una relación de *abajo hacia arriba*, de tendencia centrífuga, según el principio de subsidiariedad con democracia y descentralización, se promueve una relación dependiente e indicativa desde el nivel central, de *arriba hacia abajo*, de tendencia centrípeta.

Conclusiones

Venezuela es un Estado compuesto, cuya forma es federal descentralizada, según lo expresa el artículo 4 de la CRBV. Establece como un mandato constitucional acentuar las tendencias centrífugas, lo cual se traduce en mayores competencias para los subniveles y menores para el poder central. A lo anterior, se suma que la CRBV consagra una articulación armoniosa entre los niveles nacional, intermedio y local para transformar el federalismo centralizado que históricamente ha imperado en el país. La referida articulación comienza en el artículo 157 de la CRBV donde el Poder Nacional, a través del órgano de la Asamblea Nacional podrá atribuir a los estados y municipios determinadas materias de la competencia nacional (artículo 156 de la CRBV). A su vez, el artículo 165 de la CRBV permite la descentralización estado-municipio y el 184 de la CRBV la descentralización estado-municipio-comunidad.

Aunada a esta relación entre los distintos Poderes Públicos y las comunidades organizadas que demuestren capacidad para prestar los servicios, la CRBV incluye en su articulado al Consejo Federal de Gobierno, a los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación y a los Consejos Locales de Planificación Pública; órganos destinados a fortalecer relaciones intergubernamentales en la planificación y coordinación de la descentralización, pues están conformados por representación nacional, estatal, municipal y comunitaria.

La propuesta de Reforma Constitucional, establece el Poder Popular en el artículo 136, defendido como el verdadero poder del pueblo, el cual no deviene del sufragio ni de elección alguna, por tanto, resulta confusa la forma como el pueblo ejercería ese poder. Por otra parte, se observa una situación contradictoria en el artículo 156, donde el Poder Público Nacional concentraría mayores competencias y reasumiría algunas que le corresponden actualmente a los estados (artículo 164 de la CRBV). Asimismo, el artículo 16 de la PRC plantea una nueva geometría del poder, creando riesgo con figuras propuestas para actuar en paralelo con estados y municipios, con finalidad de restar competencias y recursos a éstos últimos, establecidos por el constituyente.

En cuanto a los niveles intermedios, ya las competencias y los recursos de los estados son exiguas en la CRBV, pues bien, en la PRC los recursos tendrían que repartirse entre un número mayor de entidades o fi-

guras constitutivas del poder popular, bajo el control estratégico político del poder ejecutivo nacional. La PRC comprometería también el principio de cooperación, dado que disminuye el status del Consejo Federal de Gobierno, transformándolo en un Consejo Nacional de Gobierno, órgano no permanente cuya función más relevante es evaluar proyectos.

A ello, se adiciona que el principio de subsidiariedad, importante eslabón de la cadena armoniosa federalista (artículos 157, 165 y 184 CRBV) quedaría escindido en la PRC, al desarticular formalmente el proceso de descentralización con las figuras paralelas del artículo 16 de la PRC. Por otra parte, como manifestación más evidente de tendencia centrípeta, el Presidente de la República podría crear por decreto la ciudad comunal, regiones marítimas, territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, entre otras. Además el Presidente de la República designaría y removería las autoridades de estas figuras. Todo lo cual se establecería para la construcción del Estado Socialista. Las autoridades designadas por el Presidente de la República entrarían en actuación difusa con recursos y atribuciones de autoridades estatales y municipales electas por el pueblo.

Es pertinente afirmar desde este punto de vista, que la PRC transformaría los principios descentralizadores, participativos y democráticos en Venezuela. Ya la CRBV consagra el articulado básico, para transformar el federalismo centralista en un federalismo con tendencias centrífugas, para lo cual es indispensable un cambio en la mentalidad y voluntad política de las autoridades. Se ha constituido en reto aplicar la CRBV, desarrollar las leyes y crear la plataforma indispensable para lograr la descentralización del poder y la efectiva participación del pueblo, antes que proponer una Reforma Constitucional con tendencia centrípeta.

Cierto que la CRBV le concede al Presidente de la República iniciativa para proponer una Reforma Constitucional, sólo que a través de la planteada se tocan de una u otra manera principios fundamentales del federalismo venezolano y de su forma de Estado, que ameritan ser discutidos en una Asamblea Nacional Constituyente (artículo 347 de la CRBV), sobre todo por los efectos primordialmente concentradores del poder nacional que ella contiene y por los movimientos centrípetos que se vislumbran a su alrededor.

Referencias bibliográficas

- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2007) **Proyecto de Reforma Constitucional**. Caracas, Venezuela.
- ARISMENDI A., Alfredo (2002) **Derecho Constitucional. Materiales para el Estudio de la Carrera de Derecho**. Segunda Edición. Tomo I. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela. 111-158.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2000) **Constitución**. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Extraordinario N° 5.453. 24-03- 2000.
- BRACHO GRAND, Pedro (2000) **Fundamentos de Derecho Público una estrategia para su estudio**. Segunda Edición. Vadell hermanos, quinta edición. Caracas, Venezuela. 135-144
- BREWER C., Allan (2001) **Reflexiones sobre el constitucionalismo en América**. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela. 48-163.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco (2004) “Autonomía Local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato”. **Revista Española de Derecho Constitucional**. N° 70, 161-188. Madrid, España.
- COLMENARES, María (2002) “El contexto de la sociedad civil en Venezuela: aproximación conceptual, evolución y desafíos” en RENAUD, Coromoto (coordinadora) **La participación de la sociedad civil en la Constitución de 1999**. ILDIS (Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales). Caracas, Venezuela. 29-44.
- FINOT, Iván (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, 139-149. Santiago de Chile, Chile.
- 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.
- KELSEN, H. (1979) **Teoría General del Estado**. Traducción directa del Alemán por Luis Legaz Lacambra. Editora Nacional. México, D.F., México. 214-296.
- LA ROCHE, Humberto J. (1973) **El Federalismo en Venezuela**. Imprenta Universitaria. Maracaibo, Zulia. 557-649.
- 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.
- PETZOLD, Hermann (1987) “Venezuela: ¿Es un Estado Federal? Las Tendencias de Centralización y Descentralización en la Evaluación Constitucional Latinoamericana” en GARCÍA, Idamis; MOLINA, José Enrique y LA ROCHE, Humberto (coordinadores) **La Constitución de 1961. Balance y Perspectivas**. Ediluz. Maracaibo, Venezuela. 303-321.
- ROJO SALGADO, Argimiro (2000) “Globalización, integración mundial y federalismo”. **Revista de Estudios Políticos**. Nº 109, 29-72. Madrid, España.
- SALEMA D’OLIVEIRA MARTINS, Margarida (2000) “El principio de subsidiariedad y la organización administrativa”. **Documentación Administrativa**. Nº 257-258, 77-93. Madrid, España.
- SCHUBERT, Klaus (1998) “El federalismo entre política y ciencia”. **Revista de Diálogo Científico**. Volumen 7, Nº 1, 9-22. Tübingen, 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.
- WATTS, Ronald (2001) “Modelos de reparto federal de poderes”. **Revista Internacional de Ciencias Sociales**. Nº 167, 17-27. sl.