

## **El federalismo en el Estado venezolano, niveles territoriales y relaciones intergubernamentales\***

***Matheus Inciarte, María Milagros\*\****  
***Romero Ríos, María Elena\*\*\****

### **Resumen**

El federalismo desde una perspectiva jurídico-política, refiere a un sistema político independiente desde el punto de vista institucional, con competencias distribuidas constitucionalmente en dos o más niveles territoriales de gobierno, en donde cada nivel asume funciones y responsabilidades exclusivas y compartidas que ameritan un mínimo grado de acuerdo o negociación básica. De allí la necesidad de establecer mecanismos coordinadores para las relaciones de los entes político-territoriales. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) introduce los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad, e impulsa a realizar una comparación con los postulados de la Constitución Venezolana derogada (1961), a partir de una revisión teórica sobre federalismo, considerando los instrumentos normativos que acompañan el proceso descentralizador en ambas Constituciones. En Venezuela se suscita el interés por estudiar las relaciones intergubernamentales a partir de la transferencia de servicios entre los diferentes niveles del Poder Público, al promulgarse la Ley de Descentralización de 1989. En teoría, múltiples me-

---

Finalizado: Septiembre, 2001    Recibido: 03-10-2001    Aceptado: 12-03-2002

\* El presente artículo constituye un avance del proyecto intitulado: "El proceso de institucionalización y el federalismo descentralizado a la luz de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela", financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de La Universidad del Zulia.

\*\* Abogado, Magíster en Ciencia Política, Doctora en Derecho, Profesora e Investigadora en el Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de La Universidad del Zulia. Venezuela.

\*\*\* Politóloga, Magíster en Sociología del Desarrollo, Profesora e Investigadora en el Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de La Universidad del Zulia. Venezuela. E-mail: meromero58@cantv.net

canismos coordinadores se crearon, con consecuencias contradictorias en estas relaciones. El constituyente de 1999 intenta la organicidad del proceso descentralizador con el Consejo Federal de Gobierno como órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones entre el poder central, los estados y municipios.

**Palabras clave:** Constitución, federalismo, descentralización, coordinación, relaciones intergubernamentales, Venezuela.

### ***Federalism in the Venezuelan State, Territorial Levels and Intergovernmental Relations***

#### **Abstract**

Federalism from a juridical-political perspective refers to an independent political system from the institutional point of view, with legal capacity constitutionally distributed in two or more territorial levels of government where each level assumes exclusive and shared functions and responsibilities which deserve a minimum degree of agreement or basic negotiation. For this reason there is a need to establish coordinating mechanisms for the relations of the political-territorial entities. The Constitution of the República Bolivariana de Venezuela (1999) introduces the principles of territorial integrity, cooperation, solidarity, concurrence and shared responsibility and proposes a comparison with the postulates of the abolished Venezuelan Constitution (1961) beginning with a theoretical revision of federalism considering the normative instruments accompanying the decentralization process in both Constitutions. The interest to study the intergovernmental relations rises in Venezuela when the Decentralization Law of 1989 was promulgated and the transference of services between the different levels of the Public Authority began. In theory, multiple coordinating mechanisms were created with contradictory consequences in these relations. The Constituent Congress of 1999 attempted the arrangement of the decentralizing process with the Federal Government Council as the organism in charge of planning and coordination of policies and actions between the central authority, states and municipalities.

**Key words:** Constitution, federalism, decentralization, coordination, intergovernmental relations, Venezuela.

## **Introducción**

La federación se sustenta sobre el principio de la distribución territorial del Poder Público, es decir, entre el Poder Municipal, Estatal y Nacional (Brewer, 2001: 56) y así es concebido en el desarrollo de este trabajo.

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (en adelante CRBV) aprobada en diciembre de 1999, en su artículo 136°, se consagra la distribución territorial del Poder Público y retoma la forma de estado federal establecida en el artículo 2° de la Constitución Nacional de 1961 (en adelante CNV61), al consagrar en su artículo 4° que Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, regido por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

El federalismo es entendido como la distribución fundamental del poder entre una multiplicidad de centros, no la devolución del poder desde un único poder central o hacia bajo de la pirámide organizativa del poder. Ninguno de estos múltiples centros en el sistema federal es de mayor o de menor importancia que cualquier otro, en contraste con la pirámide organizativa, en la que los niveles se distinguen como altos y bajos por una razón de diseño constitucional. La voluntad de ser federal de la comunidad política se expresa en la constitución formal, es la primera prueba de la existencia del federalismo. Es importante insistir que en el plano teórico no llega a delimitarse la proporción para la distribución del poder entre los múltiples centros, por lo que la centralización y la descentralización deben ser analizadas según las gradaciones que presenta en la realidad.

Dentro de la Exposición de Motivos de la Constitución Venezolana de 1999, se ratifica la forma de Estado federal que se define como descentralizado y se añade que los principios ya señalados apuntalan hacia un federalismo cooperativo, en el que las comunidades y autoridades públicas de los diversos subniveles territoriales, participan en la formación de políticas públicas comunes al Estado y se constituyen en una esfera integrada de gobierno al compartir el ejercicio de las competencias en que concurren.

En la primera parte del trabajo se hace referencia a la revisión teórica sobre federalismo con la finalidad de describir los aspectos político-institucionales que caracterizan un estado federal. Se plantea el análisis del modelo teórico federal cooperativo, para relacionarlo seguidamente con el modelo acogido constitucionalmente por la República Bolivariana de Venezuela. En la segunda parte, se realiza un análisis normativo comparado entre la Constitución derogada, la vigente Constitución, las leyes y los proyectos de leyes que hasta el momento son discutidos.

Se constata que, desde el punto de vista formal, Venezuela es un Estado federal descentralizado; sin embargo, en la práctica, el funcionamiento de los órganos intergubernamentales continúa inclinándose hacia el esquema centralista y controlador del Poder Público Nacional. Esta desigualdad en las relaciones intergubernamentales no favorece el federalismo cooperativo entre los niveles político-territoriales. Como prueba de ello, se advierte una flexibilidad en la cláusula de inamovilidad federal, la cual deja abierta la puerta al posible allanamiento por vía legislativa, de la autonomía política y financiera de los estados y municipios.

## 1 Revisión teórica sobre federalismo

En la actualidad, se reconoce según Schultze (1993: 20-23) que el federalismo debe cumplir ante todo, dos funciones:

1. Separación y delimitación del poder por medio de una división vertical de poderes y, simultáneamente, protección de las minorías a través de una autonomía territorial.
2. Integración de sociedades heterogéneas, principalmente económica (pero también política y militar), que aspire a la vez autonomía socio-cultural y/o política de la provincia o de los estados miembros.

La voluntad de ser federal de la comunidad política se expresa en la constitución formal "...es la primera prueba de la existencia del federalismo..." (Elazar, 1987; citado por Lijphart, 2000: 178). Es importante insistir que en el plano teórico no llega a delimitarse la proporción para la distribución del poder entre los múltiples centros, por lo que la centralización y la descentralización deben ser analizadas según las gradaciones que presenta en la realidad.

En cuanto a grados, el federalismo tiende por lo tanto, a conectar un cierto grado de unidad con un cierto grado de multiplicidad. Schultze (1993) lo representa en un esquema, a lo largo de un *continuo bipolar*, comprendido entre una meta centrípeta dirigida a la integración y uniformidad de las condiciones de vida y otra, centrífuga, dirigida a la autonomía y a la multiplicidad en dichas condiciones. Desde el punto de vista constitucional-institucional, se puede hablar de federalismo cuando en un sistema político los elementos estructurales de decisión del Estado (ejecutivo, legislativo, judicial, burocracia, entre otros) están presentes en los diferentes niveles de gobierno; su existencia está garantizada por la Constitución y no puede ser allanada por la intervención del otro nivel, que preserva también su heterogeneidad, multiplicidad y autonomía. Visto así, el federalismo se constituye por una parte, en un compromiso institucional entre la integración y uniformidad en las formas de vida y la autonomía regional y multiplicidad

por la otra. Con ello aumenta la importancia de la división vertical de poderes y de la protección de las minorías.

### **1.1 El federalismo cooperativo en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999**

Dentro de la concepción federal destacan dos modelos según la participación de los niveles político-territoriales y sus competencias, siguiendo a Schultze (1993): el federalismo intraestatal, cooperativo o de ejecución construido sobre la separación funcional de competencias y la cooperación de poderes y el federalismo interestatal o dual construido sobre la separación de poderes.

El federalismo cooperativo, cuyo ejemplo clásico es la República Federal de Alemania, se define a partir de: a) una diferenciación funcional según el tipo de competencia, pues una gran parte del ámbito legislativo queda en manos del Poder Nacional, mientras la administración de las competencias corresponde a los estados y municipios; b) fuerte participación de los estados en la política federal y en la facultad legislativa nacional de acuerdo a la composición política del Poder Legislativo y c) la cooperación entre los tres niveles territoriales.

Por su parte el federalismo dual, cuyo modelo típico se encuentra en los Estados Unidos, se construye sobre la división vertical del poder y/o la autonomía de los estados miembros. Su base está en: 1) el dualismo de los elementos estructurales del estado, la independencia y la capacidad funcional de los dos niveles políticos; 2) reparto de competencias según áreas políticas coordinadas constitucionalmente y no según el tipo de competencias; 3) participación de los estados miembros en la política federal, a través de la elección popular del Poder Legislativo.

En el federalismo dual, tal como lo expresa Linares (1994: 141-142) existe un poder ejecutivo nacional, un poder ejecutivo estatal, un poder legislativo e incluso un poder judicial con competencias perfectamente delimitadas y contrapuestas, pues el federalismo se inventó en sus inicios para garantizar la libertad ciudadana, lo cual significa que es un modo de dividir el estado grande para hacerlo pequeño. Lo resaltante de este tipo de federalismo es que entre la federación y los estados no se halla la cooperación, sino precisamente la configuración del conflicto, el enfrentamiento para que el poder se divida y con ello, se fortalezca la libertad particular. Este tipo de federalismo no pudo soportar los nuevos roles del estado, donde éste comienza a hacerse más intervencionista y dilatador de los ámbitos públicos. Es obvio que el nivel de tensión entre el poder federal y los estados no es

sostenible, dando lugar al surgimiento de un nuevo modelo de federalismo denominado cooperativo, intraestatal o de ejecución.

Venezuela en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 acoge en el artículo 4° que “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”.

Así mismo, dentro de la Exposición de Motivos de la CRBV, se añade que los principios ya señalados apuntalan hacia un federalismo cooperativo, acogiendo con ello, las nuevas tendencias sobre federalismo, en el que las comunidades y autoridades públicas de los diversos subniveles territoriales participan en la formación de políticas públicas comunes al estado y se constituyen en una esfera integrada de gobierno para el ejercicio compartido de las competencias concurrentes. De esta manera, la actividad de gobierno de los municipios, de los estados y de la República se armoniza y coordina, para garantizar los fines del Estado venezolano al servicio de su colectividad (Asamblea Nacional Constituyente, 2000: 446).

En el siguiente punto es pertinente analizar los elementos teóricos del federalismo a la luz de la CRBV, para luego detenerse en las relaciones intergubernamentales que fortalecen al federalismo.

## **1.2 Contraste entre el modelo teórico federal y las disposiciones federales acogidas en la CRBV**

Fernández (1999) ha tratado de simplificar y sintetizar los elementos constitutivos del federalismo estudiados por Klatt (1993: 10), conviene en base a tales elementos, contrastarlos con la realidad plasmada en la CRBV:

1. *Gobiernos territoriales múltiples*: La República Bolivariana de Venezuela posee una división vertical del estado en subniveles políticos territoriales con gobierno propio, cuyas áreas de acción están delimitadas para cada subnivel. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela consagra en su artículo 136° que el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, Estadal y Nacional (división vertical del poder).

Se expresa así mismo, que el Poder Nacional se divide horizontalmente en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral, y se establece que cada una de las ramas del Poder Público posee sus funciones propias, pero que a su vez todos los órganos de éste colaborarán entre sí para conseguir los fines del estado.

En el artículo 16° de la Constitución vigente se describen los mecanismos a través de los cuales se puede modificar la integración originaria de los estados de la federación. Se organiza políticamente la República y se di-

vide el territorio nacional en estados, distrito capital, dependencias federales y territorios federales. El territorio a su vez se organiza en municipios. En todo caso, la división político-territorial será regulada por una ley orgánica para garantizar la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa. Esta ley dispone la creación de territorios federales en determinadas áreas de los estados, y su vigencia queda supeditada a la realización de un referendo aprobatorio en la entidad respectiva. Por ley especial, puede elevarse un territorio federal, a la categoría de estado, y se le asigna la totalidad o parte de la superficie del territorio.

2. *Inamovilidad federal*: La base de este principio en el federalismo venezolano se consagra en el artículo 7° de la CRBV, cuando expresa que: “La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución”. Este principio se expresa como la garantía constitucional que se le atribuye a los estados y municipios para proteger sus competencias, las cuales, reconocidas constitucionalmente, no deben ser restringidas o limitadas por leyes nacionales (Brewer-Carías, 1999: 322); sin embargo, en la Constitución de 1999 se expresa que será por ley nacional la regulación de aspectos específicos, correspondientes a los estados y a los municipios, viéndose amenazado el principio de inamovilidad federal.

En todo caso, la adhesión al principio de inamovilidad federal prohíbe al Poder Nacional realizar cualquier modificación al régimen o estructura federal, al señalar que, cualquier modificación, sólo puede realizarse por vía constitucional y no por reforma legislativa o actividad administrativa. Algunas disposiciones constitucionales establecen aparentemente, un régimen constitucional rígido con relación a las competencias estatales y municipales. Contradictoriamente, el artículo 162° de la CRBV refiere que el Poder Legislativo se ejercerá en cada estado por un Consejo Legislativo y que sus atribuciones (competencias específicas) pueden establecerse tanto en la Constitución Nacional como en la ley. Lo cual permite inferir que así como se le pueden atribuir nuevas competencias, también pudieran serles restringidas las mismas, por vías distintas a la constitucional.

De igual manera, resulta amenazante para el principio de inamovilidad federal lo expresado en el artículo 164° de la CRBV, en cuanto a las competencias exclusivas de los estados. En el numeral 2 de este mismo artículo se establece como competencia exclusiva la organización de sus municipios, organización que, no sólo debe estar conforme con la Constitución sino además con una ley que se interpreta como ley nacional. Lo mismo se aplica en los numerales 4 y 5 del artículo mencionado, para la administración de los ramos tributarios propios y para el régimen de aprovechamiento de minerales no metálicos y la administración de tierras baldías.

Similar situación se repite en los artículos 167° del Texto Constitucional referido a los ingresos de los estados, y 168° y 169° *ejusdem* relativos a los límites de la autonomía y la organización de los municipios –respectivamente–, en los cuales se hace mención a leyes orgánicas que pudieran modificar el régimen federal. Son preceptos que deben ser utilizados cuidadosamente, para no contravenir lo dispuesto constitucionalmente en términos de la estructura federal.

3. *Autonomía política de los estados miembros*: El artículo 159° de la CRBV consagra que los estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena. A su vez, en el artículo 160° de la Constitución vigente se establece la elección democrática del gobernador y de los diputados, para un período de cuatro años. En el nivel municipal también el Alcalde y los concejales son electos por sufragio popular, para igual período de cuatro años, según dispone el artículo 174° de la CRBV. En cuanto al establecimiento de responsabilidad política de las autoridades, el artículo 139° *ejusdem* prevé la responsabilidad individual del funcionario público por abuso desviación de poder o por violación de la Constitución.

En el artículo 70° de la CRBV se prescriben los mecanismos de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos, cuyas decisiones serán de carácter vinculante.

En este principio también se reconoce la importancia de la existencia de la función legislativa en cada uno de los niveles político-territoriales. Así consta en los artículos 186°, 162° y 175° de la Carta Magna, los cuales establecen respectivamente los órganos legislativos en los niveles nacional, subnacional y local: Asamblea Nacional, Consejos Legislativos Estadales y Concejos en los municipios.

4. *Autonomía financiera de los miembros de la federación*: Este principio hace referencia a la obtención de recursos por fuentes distintas al financiamiento que proviene del nivel central. Dentro del nuevo orden constitucional venezolano el artículo 167° especifica los ingresos de los estados. Abarca los ramos de: estampillas, papel sellado y especies fiscales, tasas por usos de bienes y servicios, situado, patrimonio, y los demás que se asignen por ley nacional. Se incluyen además los ingresos del Fondo de Compensación Interterritorial, y las asignaciones económicas especiales (artículos 185° y 156°, numeral 16 de la CRBV, respectivamente). Como se observa, desde el punto de vista constitucional, la autonomía financiera de los miembros de la federación venezolana es muy limitada; los ingresos son exigüos, y dependen del desarrollo de leyes nacionales. Con ello, se confirma aún más la



amenaza del principio de inamovilidad federal expresado anteriormente, pues es prerrogativa del nivel central otorgar y restringir las competencias tributarias de los estados. Se deja al poder central plena discrecionalidad en las decisiones sobre esta materia.

En el segundo semestre del año 2001, la Asamblea Nacional presentó el proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, elaborado por la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional, el cual fue aprobado en primera discusión; sin embargo, hasta la fecha (primer trimestre del 2002) no se ha logrado la aprobación definitiva. Se ha señalado que con esta propuesta de la Asamblea Nacional, se persigue uniformar y regular al máximo esta materia (Romero, 2001: A4), con 235 artículos que dejan muy escaso margen a la acción de los Consejos Legislativos Estadales y su posibilidad de desarrollo de legislación específica sobre ingresos.

El proyecto ha suscitado fuertes debates pues se pudiera interpretar que el legislador nacional pretende extralimitarse en sus atribuciones, abarcando competencias correspondientes al legislador estatal. Tal situación se observa en el tratamiento de las fuentes de financiamiento –como por ejemplo al eliminar el Fondo Intergubernamental para la Descentralización–, que estarían bajo el control del nivel central (Asignaciones Económicas Especiales y Fondo de Compensación Interterritorial, previstos en los capítulos tercero y cuarto del proyecto mencionado).

5. *Distribución competencial en los niveles político territoriales:* Tal como se mencionara anteriormente, las competencias nacionales están especificadas en el artículo 156° de la CRBV, en tanto, las competencias exclusivas de los estados se encuentran establecidas en el artículo 164° *ejusdem*. Las materias concurrentes entre el Poder Nacional y el Estatal no se enumeraron constitucionalmente.

Brewer Carías (2000: 102) opina que han debido señalarse y entre ellas menciona a la salud, educación, servicios sociales, ordenación del territorio, medio ambiente, promoción de la agricultura, ganadería, entre otras. Además, con respecto a las competencias concurrentes se señala en el artículo 165° de la Constitución vigente que serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional y leyes de desarrollo aprobadas por los estados. En el caso de las competencias municipales, se deriva de lo expuesto en el artículo 178° del Texto Fundamental una mayor importancia en términos de especificidad y calidad de ellas. Ello denota una minusvalía del nivel intermedio en la repartición de competencias y en el alcance de las mismas.

6. *Coparticipación de las subunidades en la formación de las políticas federales:* el órgano nacional de representación político territorial que consagra la CRBV en el artículo 185° se denomina **Consejo Federal de Gobierno**, es el

encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo de la descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios (al respecto, se profundiza más adelante).

7. *Mecanismos de solución pacífica de conflictos intergubernamentales*: En cuanto a la existencia de un órgano de jurisdicción constitucional independiente para garantizar el orden federal, en la Constitución Venezolana en los artículos 253°, 254° y 266°, numeral 4, respectivamente, se establece, que "...El sistema de justicia está constituido por el Tribunal Supremo de Justicia..."; "...El Tribunal Supremo de Justicia gozará de autonomía funcional, financiera y administrativa..."; "Son atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia: ...Dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la Republica, algún Estado, Municipio...".

Al respecto, algunas Constituciones son más enfáticas al establecer garantías constitucionales para salvaguardar la igualdad de jerarquía que debe preservarse entre los diferentes órdenes territoriales, para que desde la autoridad federal no se vulnere o restrinja la autonomía de los estados y municipios (Faya, 1999: 121).

8. *Mecanismo de intervención federal*: Los mecanismos constitucionales para contribuir al mantenimiento de la integridad territorial de la federación, encuentran su base en las siguientes disposiciones constitucionales: el artículo 4° señala "La República Bolivariana de Venezuela... se rige por los principios de integridad territorial..."; el artículo 156° establece la competencia del Poder Público Nacional y su numeral 2 expresa "La defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de la ley, en todo el territorio nacional..."; el artículo 236° indica las atribuciones del Presidente de la República y su numeral 7 consagra la posibilidad de "...Declarar los estados de excepción y decretar la restricción de garantías en los casos previstos en esta Constitución..."; el artículo 337° refiere que el Presidente de la República en Consejo de Ministros, puede decretar los estados de excepción calificados expresamente como las circunstancias de orden social, económico, político, natural, ecológico, donde se afecte gravemente la seguridad de la Nación, las instituciones y los ciudadanos, cuando los mecanismos de seguridad regulares resulten insuficientes para hacer frente a tales hechos.

9. *Mecanismo de compensación federal*: Como medidas para enfrentar los desequilibrios propios de la heterogeneidad territorial en el sistema federal venezolano, la Constitución de 1999 ha establecido varios instrumentos para transferir recursos de la República hacia los estados. Entre ellos se encuentran: el **Situado Constitucional** (artículo 167°, numeral 4), que se corresponde con una partida equivalente a un máximo del 20% del total de

los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, distribuyéndose entre los estados y el Distrito Capital un 30% por partes iguales y el 70% restante en proporción a la población de cada entidad. Para los municipios de cada estado corresponde en el ejercicio fiscal, una participación no menor del 20% del Situado y del resto de los ingresos ordinarios del respectivo estado.

Las **Asignaciones Económicas Especiales** están contempladas en el artículo 156°, numeral 16 *ejusdem*, en el cual se expresa que en ley se definirá un sistema de beneficios para los estados en cuyos territorios se encuentren minas e hidrocarburos, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros estados.

El **Fondo de Compensación Interterritorial** se consagra en el artículo 185° de la CRBV, constituido por las transferencias que se realicen de la República a los estados, teniendo como propósito fundamental el desarrollo económico, equilibrado y armónico de la Nación, y con ello se responde al principio de solidaridad interterritorial.

10. *Supuesto democrático*: En Venezuela, se garantizan los fundamentos democráticos<sup>1</sup>, expresados en el artículo 6° de la Constitución, la cual consagra que la República Bolivariana de Venezuela posee un gobierno democrático, participativo, electivo, alternativo y pluralista, entre otros principios. En este mismo sentido, el artículo 158° establece que la descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia y acercar el poder a la población. Esta participación se desarrolla aún más en el artículo 184° cuando se expresa que la ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los estados y municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados, los servicios que éstos gestionen previa comprobación de ser capaces para ello.

Sobre una evaluación de los aspectos constitucionalmente contemplados para la República Bolivariana de Venezuela, se puede entrever que se configura un estado federal con preponderancia del nivel central debido al desequilibrio de la calidad de las competencias atribuidas a los otros niveles político-territoriales. Al respecto Garay (2000: 26) señala que la verdadera autoridad deviene de la Asamblea Nacional y del Presidente de la República.

La definición de Estado federal se complementa en la CRBV con la descentralización, “en sus propios términos”, precisando que para el traspaso de competencias a los estados se dictará una ley orgánica. Los artícu-

---

1 En cuanto al régimen de libertades públicas, los Capítulos III y IV de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, consagran magistralmente el reconocimiento de los derechos civiles y políticos.

los 157° y 158° de la CRBV refieren la descentralización del poder y la posibilidad de emplearla para profundizar la democracia. No obstante, finalmente es la Asamblea Nacional la que legisla en torno al traspaso de atribuciones a estados y municipios<sup>2</sup> (Garay, 2000: 78).

En el nuevo marco constitucional se mantiene la forma federal de Estado en Venezuela como parte de su historia constitucional desde 1811 hasta el presente, sin embargo no ha servido como vehículo efectivo para la redistribución territorial del poder y participación política. Dado los cambios en la voluntad política, es propicio el momento para lograr que el federalismo sirva de instrumento para la revolución democrática que exige el país (Brewer-Carias, 1999b: 160).

Luego de realizar la revisión teórica sobre federalismo y su contraste con la CRBV, puede constatar que los cambios en la forma de Estado federal venezolano dependen más de la voluntad política, que del modelo institucional, consagrado en el Texto Constitucional, pues es fácil percatarse de la amplia discrecionalidad que se le otorga en el mismo al poder nacional con evidente minusvalía de los otros niveles político-territoriales, especialmente del nivel intermedio.

El próximo aspecto está referido a la comparación de las relaciones intergubernamentales que fortalecen el federalismo cooperativo entre los tres niveles del Poder Público, planteadas bajo la vigencia de la CNV61, específicamente a partir de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público<sup>3</sup> (en adelante LODDT), sus reglamentos y las relaciones que actualmente se establecen en la CRBV.

## **2 Institucionalización de las relaciones intergubernamentales en el federalismo venezolano**

El modelo de federalismo cooperativo o de ejecución está basado, según Linares (1994: 143) 1) en la negociación, perfeccionada en los pactos o convenios entre las diversas personas jurídicas político-territoriales que conforman la federación y 2) en tres formas de administración, correspondiendo la primera a la administración exclusiva de las cuestiones propias

---

2 Una primera posición defensiva de la descentralización por parte de la Asamblea Nacional, se ha puesto de manifiesto al no aceptar reformas para restringir las transferencias intergubernamentales provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y de la Ley de Asignaciones Especiales (LAE) propuestas por el Ministro de Finanzas a través del proyecto presupuestario 2001 (Penfold, 2000: 2-2).

3 Es pertinente advertir que en la actualidad (marzo, 2002) la LODDT ha sufrido derogatoria parcial con la aprobación de la Constitución de 1999.

de la República (la política militar: áreas de seguridad y defensa, la política exterior y la política de telecomunicaciones). En estas áreas no existe intervención estatal o es mínima. La segunda forma de administración se refiere a la administración exclusiva de los estados de las competencias en cuyo ejercicio no interviene la República, mientras que la tercera forma de administración es la relativa a la concurrencia de las competencias, manteniéndose la tutela de los intereses generales en la República. Es por ello que esta forma de administración concurrente es la de mayor importancia para el federalismo cooperativo.

De allí la justificación del presente estudio, pues describe y compara las formas de negociación planteadas entre los niveles del Poder Público desde la LODDT hasta las de reciente aprobación en la CRBV. En el presente, las leyes que desarrollan a estas instituciones, cuyo objeto es propiciar las relaciones intergubernamentales no han sido aprobadas, es decir, se encuentran en discusión.

### **2.1 Relaciones intergubernamentales bajo la vigencia de la CNV61**

En el artículo 2° de la CNV61 se expresa que Venezuela es un Estado federal, en los términos consagrados por esta Constitución, sin embargo, no fue sino a finales de los ochenta cuando se crea un marco normativo para impulsar la reforma política del Estado, pues el federalismo hasta esa fecha no había alcanzado la operatividad necesaria para su configuración. En principio, se aprueba en el Poder Legislativo Nacional una Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado en 1989, pues hasta esa fecha los gobernadores eran designados y removidos por el Presidente de la República. Posteriormente, se promulga la LODDT en ese mismo año, aun cuando, en el artículo 17° de la CNV61 se contemplaban las competencias exclusivas de los estados, éstas en su mayoría eran de tipo organizativo y de alguna manera vacías de contenido.

Con relación a las competencias concurrentes, el artículo 4° de la LODDT no fija nuevas competencias, sino que establece los procedimientos para transferir gradualmente a los estados algunos servicios que pueden prestar en forma compartida con el Poder Central, artículos 6° y 7° ejusdem. De forma incipiente en ese artículo 6° se introduce el modelo de federalismo cooperativo, pues se basa en la negociación entre el nivel intermedio y el Poder Central. Lo novedoso de esta ley se encuentra en la consagración del mecanismo de transferencia progresiva a los estados de los servicios que presta el Poder Nacional en ejercicio de competencias concurrentes (Ayala, 1994: 111).

Ya para la época, era evidente que la probabilidad de obtener éxito en la transferencia de servicios dependía del rumbo de las relaciones intergubernamentales, por tal razón se crearon múltiples instituciones con el propósito de impulsarlas. Al respecto, Matheus (1999: 374-376) menciona algunas de ellas: la Convención de Gobernadores, el Ministro de Estado para la Descentralización, la Comisión Nacional para la Descentralización, los Organismos Ministeriales para la Descentralización, el Consejo Territorial de Gobierno, la Asociación de Gobernadores<sup>4</sup>, los Organismos Regionales de Planificación y Desarrollo al Proceso de Descentralización, los Comités de Planificación y Coordinación, la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE).

Las instituciones mencionadas fueron creadas en la CNV61, la LODDT y sus reglamentos durante el inicio de los noventa. Las mismas, si bien cumplieron una finalidad loable para el ordenamiento y consolidación que requería el proceso de descentralización en su avance, la urgencia e improvisación constatadas en el desarrollo reglamentario excedieron la realidad, multiplicándose instancias de manera exagerada y poco efectivas en sus resultados. Todas estas instancias poseían atribuciones de coordinación con solapamiento y cabalgamiento de funciones, generándose dificultades para orientar la dinámica del proceso de descentralización y su desenvolvimiento en forma organizada. Por si fuese poco, a pesar de la amplia gama de organismos creados, ninguno de ellos lograba la fuerza y la autoridad suficientes para darle consistencia, convocatoria y homogeneidad al proceso descentralizador.

En los distintos niveles territoriales, la situación descrita ocasionó fraccionamiento, dispersión y al mismo tiempo duplicación de esfuerzos, el proceso se daba desigualmente y comenzó a depender en mayor medida de los esfuerzos personalistas de los gobernadores de turno (en algunos casos muy acertados) y de los recursos disponibles en las regiones, en lugar de criterios institucionales serios, indicadores de un camino coherente y sostenido. A mediados de los años noventa, Guerón y Manchisi (1996: 38) opinaban que el país no estaba preparado para el proceso de descentralización al cual asistía y por esa razón era indispensable realizar una revisión exhaustiva de la normativa vigente.

---

4 La Asociación de Gobernadores en estos momentos se encuentra debilitada y rechazada por la mayoría de los gobernadores de Estado. En la época de su creación participaban todos los gobernadores de los Estados, hoy sólo la integran seis Estados (Aragua, Carabobo, Miranda, Monagas, Yaracuy y Zulia (Moleiro, 2001:D1).

## **2.2 Relaciones intergubernamentales en la CRBV**

La contraposición entre formalidad y realidad, entre institucionalización y debilidad práctica observada en las relaciones intergubernamentales, da un giro al establecerse un nuevo orden constitucional en Venezuela. En la CRBV se establece el modelo del federalismo cooperativo, como forma de Estado para el país. A partir de los principios que constitucionalmente lo fundamentan como cooperativo, se definen nuevas instituciones para impulsar las relaciones intergubernamentales consagradas en la vigente Carta Magna.

Entre los principios referidos, González (2000: 274-275) señala que: el principio de integración establece una política de la unidad nacional, cuando se consagra que el Estado es uno, pero integrado por partes diferenciadas territorialmente sobre las cuales se ejerce la soberanía. Este principio posee amplia relación con el principio de solidaridad; el principio de cooperación y concurrencia definen la política de participación, interdependencia y corresponsabilidad de los tres niveles político-territoriales para la consecución de los grandes objetivos nacionales; el principio de solidaridad hace referencia a la lealtad constitucional entre los diferentes niveles territoriales, posee una dimensión política que es la lealtad al Estado central (Coscolluela, 1994: 183). Este principio se corresponde con la fidelidad federal, pues descentralización no puede significar la soberanía de los estados miembros, dado que soberana sólo es la República y por tanto, todos sus entes políticos territoriales poseen como interés supremo el interés del Estado venezolano.

**a. Consejo Federal de Gobierno.** Se encuentra consagrado en el artículo 185° de la CRBV es un órgano de carácter intergubernamental, pues involucra a los tres niveles político-territoriales (República, Estados y Municipios), está encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados, Municipios, comunidades y grupos vecinales organizados. Lo preside el Vicepresidente Ejecutivo y está integrado por los Ministros, los Gobernadores, un Alcalde por Estado y representantes de la sociedad organizada.

En la Exposición de Motivos de uno de los proyectos de decreto ley sobre el Consejo Federal de Gobierno (Marzo: 2001), se señala que este Consejo se constituye en el escenario por excelencia de los tres niveles de distribución del poder público territorialmente, reuniendo a los actores fundamentales del proceso de construcción del federalismo cooperativo venezolano, a los fines de plantear discusiones y negociaciones donde pudiesen abrirse posibilidades para el desarrollo sustentable y equilibrado del país.

Está dotado de autonomía orgánica, funcional, financiera, administrativa y de gestión, con el objeto de realizar una gestión eficaz y eficiente.

El Consejo Federal está constituido por dos órganos fundamentales para cumplir su misión en el decreto ley: a) **el Pleno**, concebido como una instancia para deliberar y aprobar materias que exigen la participación y opinión de todos los integrantes del Consejo. Las decisiones del Consejo Federal de Gobierno requerirán el voto favorable de la mitad más uno de los representantes del Poder Ejecutivo Nacional, la mitad más uno de los Gobernadores y la mitad más uno de los Alcaldes que integren el Consejo Federal de Gobierno, así como la mitad más uno de los representantes de la sociedad organizada; y b) **la Secretaría**, se encarga de organizar las sesiones del Pleno, y efectúa la coordinación, seguimiento, evaluación y control de la ejecución de los acuerdos de éste. Está integrada por el Vicepresidente Ejecutivo quien designará dos ministros, tres gobernadores designados por el voto de la mitad más uno de los Gobernadores y tres alcaldes designados de la misma manera que los gobernadores. La Secretaría se reunirá con la frecuencia que establezca el reglamento interno.

Esta institución Federal de Gobierno posee una Dirección Ejecutiva, la cual le sirve de apoyo administrativo, técnico y logístico, cuyo titular es un director ejecutivo, designado y removido por el Vicepresidente Ejecutivo. La Dirección Ejecutiva está integrada por una Oficina de Asistencia Técnica y una Oficina de Administración Financiera. La Dirección Ejecutiva del Consejo Federal de Gobierno, a través de la Oficina de Administración Financiera, administrará los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial, así como los provenientes de otros fondos y fuentes de financiamiento que la ley destine a la promoción del desarrollo equilibrado de las entidades públicas territoriales.

**b. Fondo de Compensación Interterritorial.** Tal como señala el artículo 185° de la Carta Magna, este Fondo depende constitucionalmente del Consejo Federal y está destinado al financiamiento de inversiones públicas, para promover el desarrollo equilibrado de las entidades político territoriales, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo en las mismas, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo. El Consejo Federal de Gobierno es el encargado de coordinar y orientar la selección de los proyectos sobre las inversiones, realizados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial.

**c. Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y Consejo Local de Planificación Pública.** Además, del Consejo Federal de Gobierno, en cada Estado se creará constitucionalmente de acuerdo al artículo 166° de la CRBV, un Consejo de Planificación y Coordinación de Políti-



cas Públicas presidido por el Gobernador e integrado por los Alcaldes, los directores estatales de los Ministerios y una representación de los legisladores elegidos por el Estado a la Asamblea Nacional y del Consejo Legislativo, de los concejales y las comunidades organizadas, incluyendo las indígenas donde las hubiere. Este Consejo funcionará y se organizará de acuerdo con lo que determine la ley. No se alude expresamente a las funciones a realizar por el Consejo, pero puede deducirse que las mismas son las expuestas en su título, planificar y coordinar las políticas públicas del Estado (Rondón, 2000: 125).

En el artículo 182° de la CRBV se consagra el Consejo Local de Planificación Pública, integrado por el alcalde quien lo preside, los concejales, los presidentes de las juntas parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley. La Comisión Permanente de Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional de la Asamblea Nacional ha propuesto el proyecto de ley del Consejo Local de Planificación Pública y se le define como el órgano encargado de la planificación integral de las políticas del gobierno local, encaminado hacia la creación de un municipio cogestionario, desde donde se impulse la participación, el protagonismo y el desarrollo de una política de desconcentración y descentralización de competencias y recursos de conformidad con lo establecido en la Constitución.

En principio, resulta evidente que el nuevo orden constitucional plantea desde el punto de vista formal, un desarrollo institucional más coherente que el plasmado en la LODDT y sus reglamentos. Se crea un órgano de rango constitucional encargado de la coordinación y planificación del proceso de descentralización, como lo es el Consejo Federal de Gobierno, mientras que en la CNV61 no existía ninguna institución con tal carácter, lo cual permite inferir un importante impulso para el federalismo cooperativo. El Consejo Federal de Gobierno es el equivalente del Consejo Territorial de Gobierno, consagrado en uno de los Reglamentos de la LODDT (Rondón, 2000: 143). El mismo poseía un tinte centralista y poco participativo, pues estaba integrado en forma mayoritaria por miembros del nivel central, en contraposición a esto, el Consejo Federal de Gobierno permite la participación de todos los entes políticos-territoriales e inclusive a las comunidades organizadas.

Si este Consejo es utilizado con el propósito de coordinar las políticas públicas de los tres niveles político-territoriales puede constituirse en un aliado fundamental para la descentralización. Dado que la coordinación implica fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades de los diferentes poderes públicos en el

ejercicio de sus competencias, de manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema. Así mismo, dicha competencia de coordinación puede atribuírsele al nivel político-territorial a quien se le encomienden los intereses públicos más amplios o generales (Coscolluela, 1997: 191-192).

Ahora bien, si el objetivo del Consejo se desvía de su naturaleza originaria, tal como temen algunos gobernadores de la oposición, ello conduciría al país al punto de partida, utilizando el federalismo sólo en forma nominal mientras que en la realidad existe una tendencia a la concentración del poder en el nivel nacional.

En las relaciones intergubernamentales, el Estado debe continuar con sus potestades de inspección y supervisión en los servicios prestados por los otros niveles territoriales, pero recordando el respeto que debe existir en el ámbito de las competencias que le son propias a cada uno de los subniveles. Tal inspección debe estar referida fundamentalmente al flujo de información de cómo se manejan los servicios y a la corrección de las irregularidades, las cuales no deben resolverse a través de órdenes del nivel nacional hacia los otros niveles, sino a través del concepto de directiva, el cual posee una pertinente correspondencia con el federalismo (Linares, 1994: 144).

Por otra parte, la Vicepresidencia de la República convocó en el transcurso del año 2001, reuniones relacionadas con temas de interés para las entidades federales, con la asistencia exclusiva de los gobernadores del Polo Patriótico<sup>5</sup> (Táchira, Barinas, Trujillo, Lara, Bolívar, Nueva Esparta, Portuguesa, Cojedes, Falcón, Guárico, Sucre, Amazonas, Anzoátegui, Vargas, Delta Amacuro y Mérida). Expresamente se ha rechazado a la Asociación de Gobernadores, como órgano que atiende intereses de la oposición partidista, pero al mismo tiempo se niega el carácter excluyente de estos encuentros, argumentando el objetivo de profundizar el apoyo al programa del gobierno del Presidente Chávez (Dávila, 2001).

El representante de los gobernadores en la Asociación de Gobernadores de Venezuela, Salas Feo, ha opinado que el Consejo Federal de Gobierno debe descansar sobre la premisa de que ningún estado de Venezuela puede disminuir su status actual; por tanto, no se puede ni debe dar cabida

---

5 El gobernador del Estado Aragua, Didalco Bolívar, militante del partido Movimiento al Socialismo (MAS), como fuerza integrante del Polo Patriótico (PP), polo que agrupó sectores y partidos diversos en apoyo a la candidatura de Hugo Chávez, presentó un conjunto de propuestas federalistas (enero de 1999) sobre diferentes mecanismos para las relaciones entre los niveles de gobierno, la creación de un consejo federal de coordinación fiscal y la implantación de una base tributaria propia para los estados, teniendo escasa acogida en el seno del PP (El Universal, 1999:1-16-17 en Mascareño, 2000:194).

a algún “piquete político” que busque afectar la descentralización. En consecuencia, si este nuevo órgano gubernamental es creado con la intención de equilibrar la distribución de recursos, no puede hacerse tal cosa disminuyendo lo ya obtenido por unos estados para darle más a otros; ello pudiera dar lugar a la manipulación de los recursos del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)<sup>6</sup> y de la Ley de Asignaciones Especiales, a favor de los representantes gubernamentales identificados con el poder ejecutivo, fomentándose así el enfrentamiento entre las regiones (Rodríguez, 2001: E3).

En tanto, la Vicepresidencia de la República ha enviado en el primer semestre del año 2001, el proyecto de decreto ley del Consejo Federal de Gobierno a todos los gobernadores de estado con el propósito de conocer sus impresiones, aun cuando, reitera que el Ejecutivo hubiese podido decretarlo sin más trámite, por medio de la Ley Habilitante, ley que autoriza al Presidente de la República a promulgar decretos-leyes en determinadas materias y en un período específico.

El Ejecutivo, a su vez expresa que la LODDT genera desequilibrios entre las entidades federales, al otorgar recursos en proporción a la base poblacional. Es importante que los estados pequeños también logren su desarrollo y respondan a las necesidades poblacionales. De esta manera, el Consejo Federal de Gobierno y el Fondo de Compensación Interterritorial fijarían un porcentaje de su presupuesto para que en el Pleno del Consejo se asigne a las comunidades directamente, evitando que el presupuesto para los proyectos sea manejado exclusivamente por los gobernadores (Bastidas, 2001: 1-2).

Estas posiciones encontradas entre gobernadores tratando de defender la descentralización y un gobierno central que tiende a la concentración del poder, no son nuevas. Ya antes de iniciarse el debate constituyente para aprobar la Constitución de 1999, el Ministro de Planificación expresaba sus dudas sobre la efectividad en los gastos de las gobernaciones y alcaldías (El Nacional, 1999: 4-4; citado por Mascareño, 2000: 194). Así mismo, la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) sostuvo una marcada polémica alrededor de temas como los siguientes: eliminación de las asambleas legislativas, reducción del número de los estados venezolanos, eliminación de municipios ineficientes, esta última propuesta enfrentada por la Asociación Nacional de Alcaldes y defendida a través de la solicitud de una clasificación de

---

6 El FIDES, puede ser eliminado en la nueva legislación sobre financiamiento y transferencia de recursos intergubernamentales que está en discusión en la Asamblea Nacional.

los entes locales para la determinación de sus reales competencias (El Universal, 1999: 1-14; citado por Mascareño, 2000: 195).

La mayoría de los constituyentes (seguidores de la posición sostenida por el Presidente de la República y con la mayor representación), demostraron siempre una actitud intermedia frente a la descentralización, de allí, el Estado que se configura en la Constitución sancionada en diciembre de 1999: “un Estado central con mixturas de federalismo como el actual, restándoseles autonomía a las gobernaciones y entregándole mayor poder a los municipios” (Mascareño, 2000: 197). Al mismo tiempo, la ANC intentaba intervenir las gobernaciones presumiblemente corruptas (El Nacional, 1999:D-3; citado por Mascareño, 2000: 195).

No obstante lo anterior, debe reconocerse que el conjunto de organismos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana, posee mayor coherencia que los consagrados bajo la vigencia de la Constitución anterior, en la LODDT y sus reglamentos, además tienen rango constitucional y con ello se le otorga relativa garantía al federalismo descentralizado instituido en el nuevo Texto Fundamental. Es relativa, por la posibilidad consagrada de la violación al principio de inamovilidad federal, en el sentido que la legislación nacional altere la estructura de la necesaria autonomía federal (ver supra lo relacionado con la inamovilidad federal).

## **Conclusiones**

El Estado Venezolano se define federal en la Constitución Nacional de 1961 –recientemente derogada– y se ratifica como federal descentralizado en la nueva Constitución de 1999. En ambas se expresa que tal federalismo responde a los términos consagrados por ellas y han sido estos supuestos términos los que no han ampliado las posibilidades del modelo federal en Venezuela. El federalismo reconoce la interdependencia institucional de los niveles territoriales de gobierno, estableciendo la autonomía, las competencias y responsabilidades de los estados y municipios, sustentados en principios como: integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad de las entidades federales.

El hecho mismo de que sea en la Constitución en donde se garantiza la autonomía de los estados y municipios, adhiere el ordenamiento jurídico venezolano a la consagración de la inamovilidad federal, como elemento constitutivo para no limitar a través del legislativo nacional, la autonomía consagrada para los niveles político-territoriales en la Carta Magna. En la realidad, la autonomía se ha visto mermada ante la posibilidad legislativa del poder nacional para restringirla.

En la CRBV, al expresarse que será por ley nacional la regulación de aspectos específicos, correspondientes a los estados y a los municipios, peligra el principio de inamovilidad federal. Se observa que algunas disposiciones constitucionales establecen aparentemente, un régimen constitucional rígido con relación a las competencias estatales y municipales, pero en otras, como es el caso del artículo 162° *ejusdem*, se flexibiliza la norma y se señala que el poder legislativo se ejercerá en cada estado por un Consejo Legislativo y que sus atribuciones pueden establecerse o bien, en la Constitución Nacional, o por ley nacional. Lo cual permite inferir que así como se pueden atribuir nuevas competencias a los estados, también pudieran serles restringidas las mismas, por vías distintas a la constitucional.

En la CRBV también se aprecia similar situación con respecto a la CNV61, sobre la distribución de las competencias en los niveles territoriales. Se observa marcada desigualdad en el contenido de las mismas para los estados, mientras que para el nivel municipal se asignan competencias y posibilidades tributarias de mayor importancia.

La vigencia de los principios constitucionales del federalismo venezolano permite definirlo como cooperativo, pues se perfecciona en negociaciones entre las distintas personas jurídico-políticas territoriales que constituyen la federación. De allí la relevancia que adquieren las relaciones intergubernamentales y las instituciones que se crean para materializarlas.

En una primera fase de descentralización, bajo la égida de la Constitución de 1961, se crearon múltiples mecanismos coordinadores, que en lugar de coordinar produjeron confusiones, solapamientos de funciones, y en algunos casos sólo existieron nominalmente. Ello generó la paralización y dispersión de las relaciones intergubernamentales, así mismo, la poca voluntad política del nivel central jugó también papel preponderante. Como consecuencia, el proceso de descentralización dependió mucho más del esfuerzo personalista de los gobernadores de estado, que de un coherente y dinámico marco institucional, lo cual condujo al fraccionamiento político-administrativo del país.

Una segunda fase de descentralización se inicia con la CRBV. Se abre una nueva oportunidad para otorgarle viabilidad al estado federal, pues consagra varias disposiciones que de manera institucional, representan un importante soporte para las relaciones intergubernamentales en el federalismo. En el artículo 4° se consagra al Estado federal descentralizado. A su vez, en el artículo 6° se expresa que el Gobierno venezolano es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, entre otros. Así mismo, el artículo 158° eleva la descentralización al status de política nacional y por su parte, el artículo 185° establece un órgano denominado Consejo Federal de Gobierno, cuya misión fundamental es 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.

Si el Consejo Federal de Gobierno se utiliza con propósitos coordinadores de las políticas públicas de los tres niveles político-territoriales se constituiría en el soporte fundamental para la descentralización. Es una coordinación que va mucho más allá de la fijación de medios y sistemas de relación entre las unidades territoriales. Se persigue la homogeneidad administrativa y técnica en determinados aspectos competenciales, así como la acción conjunta de las autoridades de los diferentes poderes públicos en el ejercicio de sus atribuciones concurrentes, de manera que se logre la integración y coherencia entre los distintos entes político-territoriales.

Es evidente que la actual Carta Magna, desde el punto de vista formal, constituye un avance con respecto a la CNV61, para dotar de contenido al federalismo descentralizado. Sin embargo, posiciones asumidas por el gobierno nacional inclinan la balanza hacia la repetición del esquema centralista y controlador respecto a las relaciones intergubernamentales, necesarias para impulsar el federalismo cooperativo entre los niveles político-territoriales.

Existen muchas leyes en suspenso todavía, por ello debe esperarse una mayor definición normativa y desenvolvimiento del proceso institucional que acompaña la descentralización venezolana en esta nueva fase, para apreciar las tendencias federalistas que en la práctica se acojan.

## Referencias Bibliográficas

- AYALA CORAO, Carlos (1994). **Leyes y Reglamentos para la Descentralización**. Jurídica Venezolana. Caracas (Venezuela).
- BASTIDAS, Adina (2001). "Consejo Federal quitará prebendas a los Salas". En **El Universal**. Edición del día 2 de Abril. Pág. 1-2. Caracas (Venezuela).
- BREWER-CARIAS, Allan (1999). **Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)**. Tomo III. Fundación de Derecho Público. Caracas (Venezuela).
- \_\_\_\_\_ (1999b). **Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)**. Tomo I. Fundación de Derecho Público. Caracas (Venezuela).
- \_\_\_\_\_ (2000). **La Constitución de 1999**. Arte. Caracas (Venezuela).
- \_\_\_\_\_ (2001). **Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999. Alcance de una Reforma insuficiente y regresiva**. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas (Venezuela).

- COSCULLUELA, Luis (1994). "El diseño inicial del Estado autonómico". En **Descentralización y Modernización del Estado en Venezuela**. Gobierno de Aragua (Locreativo Comunicación). Maracay (Venezuela).
- \_\_\_\_\_ (1997). **Manual de Derecho Administrativo**. Civitas. Madrid (España).
- DÁVILA, Carmen Julia (2001). "Exigen conformación de Consejo Federal. Mandatarios Chavistas rechazan a la Asociación de Gobernadores". En [www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com). Fecha de consulta: 13-08-2001.
- FAYA VIESCA, Jacinto (1999). "Las facultades explícitas, implícitas, concurrentes y coincidentes como garantía en el sistema federal; y la igualdad de jerarquía del orden federal y del orden local". En **Trimestre Fiscal**. No. 66. pp. 97-125. Guadalajara (México).
- FERNÁNDEZ TORO, Julio César (1999). **Los Modelos de Estado Federal en la Reforma Constitucional. Estudio sobre el posible nuevo diseño de Estado Federal Venezolano**. Mimeo.
- GARAY, Juan (2000). **La Nueva Constitución**. Ciafré. Caracas (Venezuela).
- GUERON, G y MANCHISI (1996). "La descentralización en Venezuela: Balance de un proceso inconcluso" En **El Sistema Político Venezolano: Crisis y Transformaciones**. Universidad Central de Venezuela. Caracas (Venezuela).
- GONZALEZ CRUZ, Fortunato (2000). "El Régimen Federal en la Constitución Venezolana de 1999". En **La Constitución de 1999**. Anauco Ediciones. Caracas (Venezuela).
- KLATT, Hartmut (1993). "Bases conceptuales del federalismo y la descentralización". En **Contribuciones**. No. 4. pp. 7-18. Buenos Aires (Argentina).
- LIJPHART, Arend (2000). **Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países**. Ariel. Barcelona (España).
- LINARES BENZO, Gustavo (1994). "Los convenios de transferencias de servicios". **Descentralización y modernización del Estado en Venezuela**. Aragua: Gobierno de Aragua (Locreativo Comunicación).
- MASCAREÑO, Carlos (2000). **Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas**. Editorial Nueva Sociedad. Caracas (Venezuela).
- MATHEUS INCIARTE, María (1999). "Negociaciones entre los niveles del Poder Público". En **Espacio Abierto**. No. 3. pp. 369-388. Maracaibo (Venezuela).

- MOLEIRO, Alonso (2001). "El Ejecutivo regatea derechos y esconde información a las regiones". Fernando Salas Feo, Gobernador de Carabobo. En **El Nacional**. Edición del día 15 de Julio. Pág. D1. Caracas (Venezuela).
- PENFOLD, Michael (2000). "Las Nuevas Reglas". En **El Universal**. Edición del día 16 de Mayo. Pág. 2-2. Caracas (Venezuela).
- RODRÍGUEZ, Marianela (2001). "Salas Feo: Piquete político". En **El Nacional**. Edición del día 4 de Marzo. Pág. E3. Caracas (Venezuela).
- ROMERO PIRELA, Rafael (2001). "La Ley de Hacienda Pública Estadal (II). Visión centralista vs. visión federal". En **La Verdad**. Edición del día 1 de Abril. Pág. A-4. Maracaibo (Venezuela).
- RONDON DE SANZO, Hildegard (2000). **Análisis de la Constitución Venezolana de 1999. Parte Orgánica y sistemas**. EXLIBRIS. Caracas (Venezuela).
- SCHULTZE, Reiner-Olaf (1993). "El Federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada". En **Contribuciones**. No. 4. pp. 19-38. Buenos Aires (Argentina).

#### **Documentos**

- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2000). **Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5.453, de fecha 24 de marzo.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2000). **Ley Habilitante II**. Gaceta Oficial No. 37076, de fecha 11 de Noviembre.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2001). **Proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estadal**. Oficina de Asesoría Económica y Financiera. Informe aprobado en primera discusión el 27 de Marzo.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA (1961). **Constitución Nacional**. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 3.357.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA (1989). **Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público**. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 4153, de fecha 28 de Diciembre.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2001). **Proyecto de Decreto con Fuerza de Ley Orgánica sobre el Consejo Federal de Gobierno**. Caracas. Marzo.