

Facultad de Ciencias Sociales  
VIII jornadas de investigación

# “El Futuro del País en Debate”

8 y 9 de setiembre 2009



Venezuela, un  
federalismo  
centralizado y sus  
efectos sobre el  
sistema de partidos

Alexandra Lizbona

# Venezuela, un federalismo centralizado y sus efectos sobre el sistema de partidos<sup>1</sup>

Alexandra Lizbona<sup>2</sup>

Mail: alexandra.lizbona@gmail.com

## Resumen

Venezuela presentó desde su nacimiento, un formato de Estado federal centralizado, en la distribución del poder, y el reparto de competencias desde el gobierno nacional hacia los estados.

Con el objetivo, de hacer una contribución al estudio histórico – comparado del Federalismo, la primera parte examina en detalle la historia política de Venezuela, repasando la evolución que tuvo respecto a la estructura estatal federal, durante el siglo XIX. Procura responder, cuál fue el origen que hizo que esta República autónoma e independiente, se consagrara como un Estado federal.

En segundo lugar, el propósito central, es indagar por qué el sistema de partidos, después del Pacto de Punto Fijo (1958), no contribuyó con este diseño institucional federal. Se parte de la noción, que el sistema de partidos venezolano, protagonizado principalmente por AD y COPEI, en realidad asentó un conjunto de restricciones institucionales, que limitó el ejercicio de una distribución eficiente del poder, hasta la reforma que tuvo el Estado en 1989, con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias.

Por último, se analiza como la desinstitucionalización del sistema de partidos, facilitó el acceso al poder, a un líder *outsider* y *antiestablishment*, como lo es Hugo Chávez, el cual dispuso, la instauración de nuevas reglas de juego, retomando así a un gobierno federal centralizado.

En síntesis, se aprecia que este diseño institucional, componente esencial, al menos normativamente del sistema político venezolano, aún no ha dado los resultados que se esperan: mejor Democracia y mayor gobernabilidad.

**Palabras claves:** Venezuela, Federalismo, Sistema de Partidos

---

1 Trabajo presentado en las VIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 8 y 9 de setiembre de 2009.

2 El presente trabajo, se inscribe en el marco de la elaboración, de la tesis de grado del autor, para la obtención del título de Licenciada en Ciencia Política.

## ***Precisiones teóricas acerca del Federalismo***

Las obras más destacadas en torno a los estudios sobre el Federalismo, tienen sus raíces en el trabajo de William Riker (1964) *Federalism: Origin, Operation and Significance*. Pese a las críticas y comentarios que tuvo en posteriores investigaciones, es fundamental explorar y comprender cuál es su definición y los orígenes que da a esta temática.

Para conocer los fundamentos de Riker, en lo que respecta al origen de los sistemas federales, primero es importante partir de la definición. Su noción básica, trata de un sistema con dos niveles de gobierno, en el que un conjunto de gobiernos ya constituidos reconocen que un gobierno federal tiene autoridad sobre todo su territorio y población, para aquellas funciones que afectan al conjunto, mientras que retienen para sí, aquellas competencias que solamente están relacionadas con su propio territorio. Riker bosqueja las numerosas posibles formas constitucionales que puede tener un sistema federal, a través de un *continuo* acorde al grado de independencia que tienen los gobiernos federales de la propia federación y viceversa. Éste va de un mínimo (descentralización) a un máximo (centralización).

En lo que respecta al origen de los sistemas federales, él interpretó al federalismo, como un pacto entre los futuros dirigentes nacionales y los funcionarios de los gobiernos constituyentes, con el fin de la expansión de territorio, y una mejor forma para establecer los impuestos y aumentar los ejércitos.

Por último, un tema central en su estudio, es la organización del sistema de partidos. Ésta, es una variable que la considera con destacada influencia sobre el mantenimiento del federalismo. La relación federalismo-sistema de partidos, tiene para Riker el siguiente razonamiento: “... *The federal relationship is centralized according to the degree to which the parties organized to operate the central government control the parties organized to operate the constituent government*”. (1964:129). Por tanto, Riker afirmará, que la causa más cercana a las variaciones en el grado de centralización o predominio periférico de la estructura constitucional de un sistema federal es la variación en el grado de la centralización de los partidos.

Un segundo autor clásico, de esta temática fue Daniel J. Elazar (1987), quien criticó la dicotomía *centralizado – periférico* utilizada por Riker para describir un sistema federal, sugiriendo que el federalismo tiene que ser definido como “*self – rule*” y “*shared rule*” (auto – gobierno y gobierno compartido respectivamente). Esto se debe a que la integración política en

una base federal ofrece posibilidades para el establecimiento de los vínculos más allá de los límites convencionales del Estado – Nación.

Por otra parte está el trabajo de Robert Dahl, quien define que en esencia, un sistema federal es aquel que tiene algunos asuntos que están exclusivamente dentro de la capacidad de ciertas unidades locales, cantones, estados, provincias, y están constitucionalmente más allá del alcance de la autoridad del gobierno nacional, y donde otros ciertos asuntos están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad de las más pequeñas unidades. (1986:114).

Por último, se encuentra la tesis de Alfred Stepan (1999), quien procura ir más allá de la teoría de Riker, marcando su diferencia en términos de categorización, por su rechazo a la dicotomía *centralización – descentralización*. Planteará la distinción que hace entre las federaciones cuyo objetivo inicial es unir “*come together*”, y entre aquellas cuyo objetivo es mantener la unión “*hold together*” (1999:2).

Según su concepción, en los sistemas federales, los gobiernos sub-nacionales tienen representación e influencia en el ámbito nacional, por lo que el federalismo puede ser categorizado en torno a un *continuo* que mide el nivel de restricción que la constitución federal ejerce sobre cada unidad de gobierno. Éste continuo parte, desde un alto grado de restricción a la soberanía local (*demos constraining*) a niveles más bajos, donde se permite mayores poderes a las unidades constituyentes del gobierno federal (*demos enabling*).

## *Referencia histórica al origen del federalismo venezolano*

### *Introducción*

A lo largo de la historia hubo sucesivos procesos de centralización y descentralización política, en la conformación de la República venezolana. Con distintos altibajos, el impulso centralista prevaleció en Venezuela durante casi todo el siglo XIX<sup>3</sup>. La conformación de este Estado, requirió que la modalidad de transferir funciones desde los gobiernos centrales a las autoridades designadas, tenga un formato centralizado. Esta tendencia general, difirió en cuanto al contexto histórico que se vivió.

Para un mayor esclarecimiento de los hechos, se dividirá en etapas. Una primera, comprende el período de la Gran Colombia (1811-1830); en segundo lugar, desde la separación de la Gran Colombia en 1830, comprendiendo los gobiernos conservadores y liberales que tuvo, hasta el final del gobierno de los federales en 1868, y por último, el período de transición desde 1868 hasta 1899, en que surgen los gobiernos autoritarios- militares.

Con el objetivo, de hacer una contribución al estudio histórico - comparado del federalismo, se entrelazará dicho caso, con la variada literatura teórica que se ha abordado sobre esta temática.

### *La formación de la Gran Colombia: 1811-1830.*

Venezuela, se originó el 5 de Julio de 1811, luego de declararse independiente frente a la Corona Española, por la iniciativa política de las Provincias<sup>4</sup> de la antigua Capitanía General creada en 1777. Se conformó como nación federalista, donde las provincias conservaban su autonomía y podían tener sus propias leyes<sup>5</sup>. Desde su origen, el poder local se situaba con fuerza en las provincias-ciudades, lo cual convertía en ficción el poder nacional. El denominado caudillismo político regional venezolano influyó en toda la historia venezolana, y encontró consagración formal en el texto constitucional en 1811 (Soto: 2005). Posteriormente, en el año

---

<sup>3</sup> **Aclaración:** la información sobre los principales hechos ocurridos, durante el siglo XIX, fueron extraídos del libro de Lucca Arráiz, Rafael (2008) Venezuela: 1830 a nuestros días. Del mismo se realizó un brevísimo resumen, de los capítulos que comprenden desde la página 13 a la 112. Lo referido al análisis de los sucesos, como de las distintas constituciones, es realización del autor, tomando de referencia los propios textos constitucionales.

<sup>4</sup> Las provincias eran Caracas, Cumaná, Barinas, Margarita, Barcelona, Mérida y Trujillo.

<sup>5</sup> En el título preliminar de la Constitución de 1811, se establece, que todo lo que por el Pacto Federal no estuviere expresamente delegado a la Autoridad general de la Confederación, conservará cada una de las Provincias que la componen, su Soberanía, Libertad e Independencia: en uso de ellas, tendrán el derecho exclusivo de arreglar su Gobierno y Administración territorial, bajo las leyes que crean convenientes.

1819, pudo constituir su Congreso, creándose así una sola República de Colombia con los departamentos de Venezuela, Quito y Cundinamarca, cuyas capitales fueron Caracas, Quito y Bogotá.

Dentro del gobierno de la Gran Colombia, se presentaron diferencias entre federalistas y centralistas, éstos últimos se impusieron, con el apoyo de Simón Bolívar desde Bogotá. Bolívar fue considerado un caudillo militar y un ideólogo de la guerra de independencia. Su pensamiento político, consideraba que para las naciones recién independizadas, la forma de gobierno apropiada, era la república centralista. A partir de entonces, comenzaron las primeras resistencias, por parte del Jefe del Departamento de Venezuela, el General José Antonio Páez, el cual marcó un gran liderazgo en los años posteriores, lo que hizo que Bolívar no tenga alternativa de reconocerlo como tal, en parte por la inestable situación que se vivía, y un ambiente potencial de guerra civil constante. De esta forma, Bolívar ve sin concreción su proyecto integracionista, de una sola República integrada por los tres departamentos. La Gran Colombia fue frustrada, con una causa principal: la oposición firme que tuvo Páez y sus seguidores al plan integracionista, dejando sin respaldo a Bolívar en el proyecto utópico en los últimos años de su vida.

### ***Una explicación teórica sobre el origen del federalismo en las primeras décadas.***

La Gran Colombia, que surgió de la independencia del mando español, comprendía un vasto territorio, en el que las provincias que la conformaban, eran entidades políticas que debían unirse, como fortaleza. Hubo una necesidad de compartir propósitos comunes y de auto-gobernarse, parafraseando a Elazar “*self – rule*” y “*shared rule*”. A diferencia de lo que postulaban las ideas de Bolívar, la manera de organizarse como un Estado soberano, era descentralizar el poder entre las provincias existentes, cooperando mutuamente, en su formación, preservando sus respectivas integridades.

La República Federal fue la alternativa de organización, que en 1811 se eligió, con el objetivo de unir las provincias coloniales de décadas anteriores. En términos de Stepan, *come together*. La inquietud constante por mantener cierto balance entre el poder central y el regional, fue razón para adoptar en el una forma de Estado federal, ya desde el siglo XIX. Este origen, se llevó a cabo a través de un pacto entre los que fueron los futuros dirigentes de la República de Venezuela. Si se observa en el período que estuvo la Gran Colombia, el fin fue expandirse territorialmente, y unirse para afrontar cualquier amenaza externa, como medio de

fortalecimiento, tal como lo plantea Riker. Si esto se analiza en su final, 1830, la desintegración de lo que eran las grandes provincias, formándose Venezuela como estado autónomo, no tuvo raíces de expansión territorial, ni de aumentar ejércitos o cobrar impuestos, como se describe en esta literatura. Por el contrario, la razón fue mantener la unión. Producto de la desintegración de una unificación; la Gran Colombia, que en su origen estuvo en el ideario de la unión de muchas provincias, con gran fortaleza en su poder nacional, como manera de subsistir, terminó siendo la causa de separación y posterior adopción de una fórmula federal. Esto, con el propósito, de mantener la unión de las provincias que en ese entonces la conformaban, *hold together*, retomando a Stepan.

### ***Independencia de Venezuela y los primeros gobiernos. 1830- 1868***

El año 1830, marcó a Venezuela. En primer lugar por la muerte de Bolívar, en segundo lugar por la separación de la Gran Colombia y por último, su nueva Constitución. A partir de entonces, Venezuela emprenderá una etapa de independencia del proyecto de integración colombiana, concibiendo los desafíos de la fundación de una República, suscrita bajo el liderazgo de José Antonio Páez y los siguientes gobernantes (Vargas, Soubllette, Carreño y Navarre), que compusieron lo que se denominó, la etapa de la Oligarquía Conservadora (1830-1846). Todos estos caudillos, formaron el partido conservador, de la prematura República de Venezuela.

Para la promulgación de la carta magna, lo incipiente que se forma es un congreso constituyente, el cual estuvo integrado por un diputado de cada provincia, representando diferencias entre los que mantenían un principio federalista y uno centralista. Se aprueba el texto definitivo el 22 de setiembre de 1830, con un carácter centro – federal, ya que por un lado tomaba en cuenta la autonomía de las municipalidades, pero por otro lado, reconocía el impulso central.

Ésta carta magna perdurará hasta la asunción de Castro, la cual instaurará el voto directo aunque no universal, tanto para Presidente y Vicepresidente, como para los diputados, manteniendo el indirecto para senadores. Un punto significativo, fue la descentralización del poder, a través de la elección directa de los gobernadores (Art.138), los cuales tendrán a su cargo el gobierno superior político y administrativo, el orden y seguridad de la provincia. Pese a ello, no se denomina formalmente a la República de Venezuela, como gobierno federal, sino que lo

caracterizan como republicano, popular representativo, responsable y alternativo (Art.7), dividiendo el poder público en Nacional y Municipal (Art.10).

El gobierno de Castro, no pudo mantener una cierta estabilidad, debido a los alzamientos<sup>6</sup> en su contra desde febrero de 1859, sumado a un golpe de Estado que le hicieron por traición hacia el Estado, al decir que se haría responsable del programa federal y revolucionario. Esto, fue causa primordial, del origen de la Guerra Federal que duró cinco duros años. Éste destelló, el enfrentamiento neto, de las divisiones que se sostenían desde 1810, entre los liberales que defendían un Estado Federal y los conservadores que promovían un Estado Centralista.

Esta guerra civil, fue protagonizada por tres sectores básicamente: los constitucionalistas que seguían al Presidente interino Pedro Gual, siendo el sector menos influyente en el conflicto armado, en segundo lugar, los federalistas que buscaban el poder por las armas y seguían al General Falcón, abogando por un gobierno federalista que protegiera sus intereses regionales, limitando al poder central, y por último los que impulsaban al General José Antonio Páez, para promover un régimen dictatorial, como forma de finalizar la guerra y atender la crisis política. Ésta última opción, culmina sucediendo entre los años 1861 -1863, en el que los federalistas y las tropas del gobierno fueron sumando y perdiendo territorios, hasta la renuncia del General Páez el 15 de junio de 1863.

La culminación de Páez en el poder, se dio frente a una Asamblea General, la cual estuvo integrada por un número exacto de federalistas y conservadores, que designó como Presidente interino a Juan Falcón. Concluía así, esta guerra, ya no con batallas, sino con un tratado negociado<sup>7</sup>, con una victoria de los federalistas, al abrirse el período de mando del general Falcón, como presidente provisorio de la Federación de Venezuela. Pese a la formulación en pro de la vida política pacífica, las tensiones entre liberales y conservadores estuvieron presentes durante todo el siglo XIX.

En este nuevo período de recuperación, *“no se sabía muy bien en qué consistía el federalismo y cada quien en su comarca lo interpretaba a su manera. Era evidente que durante los años de la Guerra Federal no hubo espacio para hacer pedagogía política efectiva, y el*

---

<sup>6</sup> El 20 de Febrero de 1859 el comandante Tirso Salaverría tomó el cuartel de Coro al frente junto a hombres liberales, con una proclama que exclamaba: ¡Viva el movimiento federalista de Coro! ¡Viva la federación de todas las provincias de la República! ¡Viva el general Juan C.Falcón, primer jefe del movimiento federalista nacional!

<sup>7</sup> El General José Antonio Páez, tuvo que establecer el llamado “Tratado de Coche”, con los líderes de la federación, que estableció la culminación formal de la Guerra Federal, el 23 de abril de 1863. Con esto es el fin, de su tercer período en el poder (El primero fue de 1830 a 1835 y el segundo de 1839-1843).

*fondo filosófico de las banderas de la federación se conocía poco. Así, fueron paulatinamente sumándose focos de descontento entre las filas de los propios federales, junto a las conocidas de los últimos reductos conservadores". (Lucca: 74).*

Ante esta ambigüedad, se sancionó la Constitución Nacional en 1864, que introduce cambios sustanciales en la forma estatal de Venezuela. Se introduce el carácter federal, y por ende, se pasa a llamar Estados Unidos de Venezuela (Art.1); ya no se denominan provincias, sino que son estados con autonomía, como tampoco gobernadores, sino Presidentes de Estados. Esta carta magna se proponía acentuar la descentralización política y administrativa. Ahora las entidades políticas se reservan la facultad de unirse dos o más para formar un solo estado; pero conservando siempre la libertad de recuperar su carácter de estado (Art.4). Dentro de las bases de unión, se demarcan los principios de Gobierno popular, electivo, Federal Representativo, alternativo y responsable (Art.13).

### ***¿Qué análisis se pueden introducir, a partir de estos sucesos?***

En primer lugar, esta Federación, que no culminó siendo *La Gran Colombia*, fue obra de las presiones de los recién formados gobiernos liberales, que impusieron sus ideas, frente a las conservadoras. La legitimación para aceptar dicha estructura, no resultó de un simple pacto ó negociación pacífica, y de mutuo entendimiento, sino que este propósito tuvo serias dificultades para adoptarse y lograr un equilibrio, como la gobernabilidad en el prematuro sistema político venezolano. Hubo clara manifestación de una inexistencia de coordinación y cooperación, en lo que son las relaciones y competencias intergubernamentales. Esto trajo en consecuencia, una autonomía limitada de los estados, y por tanto, dependencia con el poder nacional. Esta ausencia de corresponsabilidad, dificultó el desarrollo de una matriz federal, y la posibilidad de una efectiva distribución vertical del poder, sin poder impulsar la descentralización política en el nivel estadual.

Posteriormente a los acontecimientos independentistas, el gobierno federal en Venezuela, tuvo que afrontar el reto de organizar una estructura coherente, garante de autoridad, y soberanía, como medio para formar un Estado autónomo fuerte y legitimado. Esto culminó a final del siglo XIX, como una ilusión, obstaculizada por los propios gobiernos que fueron transitando a lo largo de su historia.

La guerra federal en la mitad del siglo XIX, procuró establecer al menos normativamente una República federativa; en el que los gobiernos estatales pudieran unilateralmente y completamente intimidar a los gobernantes del centro, en este conflicto. Esta situación derivó, en la redacción de una constitución de sintaxis federativa, marcando y garantizando las esenciales instituciones del federalismo: un gobierno de la federación y un conjunto de gobiernos de los miembros de las unidades, en el que ambos tipos de norma de los gobiernos, en el mismo territorio, tienen la autoridad y autonomía para tomar algunas decisiones con independencia de las demás.

Este arreglo federal se explica por la difusión del poder constitucional entre los órganos de gobierno y constituyente, manteniendo sus respectivas integridades, diseñado para proteger la existencia y la autoridad de todos. Por tanto, tomando a Elazar, la victoria que tuvieron los federalistas en esta guerra,- gran motivo de lucha-, fue llegar a tener un sistema, en el que la toma de decisiones y ejecución de procesos, sean mejor establecidos en pactos federales, que unitarios.

En el momento en que se consolida la Federación en Venezuela, en 1864, paradójicamente comienza un proceso de centralización estatal, de manera que la Federación no resuelve el problema, sino más bien lo acentúa. Se creó en esa forma, unas estructuras federales, teóricamente como unidades autónomas, que son los estados, pero que han contribuido al centralismo por su inoperancia (Brewer Carías: 1977:9).

Por ello, esta investigación estima conveniente, agregar para analizar los orígenes del federalismo venezolano, una variable: las diferencias ideológicas. Esto es la rivalidad que hubo durante gran parte del siglo XIX, entre centralistas y federalistas, entre gobiernos conservadores – liberales. El nacimiento de Venezuela, como Estado federal, no demuestra provenir de un conflicto inter-provincial<sup>8</sup>, tampoco exactamente, como plantea Riker, de un conflicto entre niveles de gobierno (centro - provincias). Fue causa, de conflictos y vicisitudes entre los liderazgos de la época. Las formas de gobierno que hubo, como dictaduras, autocracias y caudillos, son referencias claras de centralización de poder, ocasionando disturbios y conflictos,

---

<sup>8</sup> A diferencia del caso argentino (Gibson, Falletti: 2007: 172-173), en que los conflictos interregionales del siglo XIX, determinaron simultáneamente el balance de poder tanto entre los gobiernos nacionales y provinciales, como entre las provincias. Sosteniendo así los autores, que la lucha sobre la centralización política es menos una lucha acerca de cómo el gobierno nacional habría de dominar a los gobiernos locales, que una lucha acerca de cómo las provincias habrían de dominarse las unas a otras. Habiendo experimentado la subordinación a la provincia de Buenos Aires, a lo que denominó federalismo hegemónico, las coaliciones de las provincias más débiles bregaron por un gobierno central fuerte y autónomo para controlar a la provincia más poderosa de la unión.

contradictorio a lo que implica fragmentación y poder balanceado. La historia política de Venezuela, ha estado escrita por la rivalidad entre los centralistas- federalistas, que no es comparable, entre el nivel de gobierno nacional y el nivel federal ó subnacional. Aquí residen, trasfondos de pensamiento sobre la conducción del Estado. La causa de elegir un régimen federal, la adopción de tal estructura, con determinado grado de centralización o descentralización, es resultado de una variable *interveniente*, como son las posturas ideológicas, doctrinarias, que marcaron de cierta medida el rumbo no sólo para el siglo XIX, sino como también ser analizará posteriormente para el siglo XX. Quienes fueron los primeros constructores de este Estado, gestaron, ejecutaron e impusieron una forma de gobierno, que no respondió a homogéneos pensamientos de su época.

Como bien analiza Medina (2001), el objetivo de las luchas políticas durante el siglo XIX entre liberales y conservadores, federalistas y centralistas, no era ceder mayores funciones gubernamentales del Estado central a los gobiernos regionales, sin embargo, en la práctica estos forcejaron por mayor autonomía.

El centralismo político era el anillo que calzaba exactamente a la medida en el dedo opresor del caudillismo, y propició la minimización de las antiguas Provincias al obligarlas, bajo amenaza de guerra, a subdividirse, lo cual conllevará a aportar ventajas políticas al caudillo de turno (Olivares: 2002:12). En las líneas que siguen, se analizará esto, con las últimas décadas del siglo XIX.

### ***Fin del gobierno federal. 1868 - 1899***

Este ímpetu federal, de autonomía político-territorial, culminó con sus gobiernos en 1868, regresando el poder de Monagas. Nuevamente el caudillismo se instalaba en Venezuela, con grandes dificultades por formar instituciones estables, por su personalidad autoritaria y centralista. *“Alzamiento tras alzamiento, batalla tras batallas, Venezuela seguía desangrándose en un pleito personalista, arropado con banderas de ideales intercambiables”* (Lucca: 79).

Esta situación se afianza aún más, cuando se reforma la Constitución en 1880, bajo la presidencia de Guzmán Blanco. Los veinte estados creados en la carta magna de 1864, procurando que Venezuela se comienza a formar como una Federación, retrocedió al instalarse una nueva organización territorial. El Estado Venezolano se organizó en nueve estados,

produciendo una centralización del poder político para tener un mayor control, quitando autonomía a posibles caudillos regionales que surjan.

Este largo período de la historia del siglo XIX, que procuró formar a Venezuela como un Estado federal, profundizando en la descentralización dentro los poderes estatales, se detiene con el triunfo del General Cipriano Castro, junto a sus tropas el 22 de Octubre de 1899. A partir de dicha fecha, y hasta el 18 de octubre de 1945, esta etapa estará signada por gobierno de militares, viviendo la más prolongada dictadura militar de su historia, bajo el mando de Juan Vicente Gómez. Con la creación de la Academia militar en 1903, hubo una primacía de la institución militar, se profesionaliza el Ejército venezolano, que se inició con Castro y se continuó con Gómez, pasando a formar parte del proyecto político de esa época.

### ***Consideraciones finales en el origen del federalismo venezolano.***

El nacimiento de Venezuela, como Estado autónomo, consideró necesario para su sobrevivencia y fortalecimiento, adoptar una estructura federativa. Esta forma federal adoptada en 1811, tuvo su máximo esplendor con la culminación victoriosa de la Guerra Federal en 1863, que llevó a que se plasmara en la estructura estatal. Los hechos que marcaron el establecimiento de una estructura federal en Venezuela, fueron dos: la formación y desintegración de la Gran Colombia (1811-1830) y la Guerra Federal, junto a su posterior constitución (1858 – 1864).

A su vez, conforme a lo señalado en el recorrido histórico realizado, se puede desprender en términos generales, que el siglo XIX fue expresión de una debilidad estructural estatal. La trayectoria histórica del federalismo venezolano exhibió la centralización de competencias en el gobierno central, dentro de lo que fue el proceso político del siglo XIX. Habiendo tenido once constituciones y dieciocho presidentes, tuvo grandes dificultades, en progresos a nivel jurídico-institucional, sobre el carácter político-territorial, que le permitiera consolidarse como una República federativa. Una razón que se entiende, es las divergencias, oposiciones, entre los bandos liberales y conservadores, los cuales no pudieron delimitar qué estado se buscaba configurar, desde la desintegración de la Gran Colombia.

En suma, Venezuela presenta un sistema federal centralizado. La fundación, tuvo una ausencia de consenso en las elites, en torno a la forma de estado que se quería, que culminó siendo el reflejo de lo que se instauró: una inevitable concentración del poder, con deficiencias y

ambigüedades en su proyecto nacional, y una tensión, entre las fuerzas autonómicas de los estados y el centralismo como fórmula estatal.

En la siguiente sección, se propondrá analizar, sí con el declive del caudillismo del siglo XIX, se logra institucionalizar un diseño federal descentralizado, o si continuó en una encrucijada de qué estructura estatal se debía formar, ya no por caudillos, sino por otros actores; los partidos políticos.

### ***La primera mitad del siglo XX, sucesivos gobiernos autoritarios.***

A comienzos del siglo XX, con la Presidencia de Cipriano Castro, con una nueva asamblea constituyente, se debatió el tema federal, adoptando una forma centralista de Estado federal<sup>9</sup>. Junto a la asunción al poder del General Juan Vicente Gómez en 1908, quien se mantiene en el cargo hasta su muerte en el año 1935, una etapa centralizadora da forma al Estado Venezolano. Asimismo hubo, sucesivos cambios constitucionales que le otorgaron la ampliación de poderes a nivel del gobierno central, con una pérdida de las autonomías estatales.<sup>10</sup>

La sucesión que tuvo esta dictadura, estuvo a cargo de Eleazar López Contreras. Éste a pesar de heredar este régimen, se orientó más hacia un país democrático, con la autorización de la existencia de partidos políticos y sindicatos, el derecho a huelga, libertad de expresión, entre otros avances significativos. Pese a ello, mediante un decreto ordenó la expulsión del país de dirigentes

---

<sup>9</sup> Por un lado, conforme a su Art. 6. Los Estados que forman la Unión Venezolana son autónomos é iguales en entidad política, y se obligan: a organizarse conforme á los principios de Gobierno popular, electivo, federal, representativo, alternativo y responsable. Pero por otro lado, en el mismo artículo, se les confiere cumplir y hacer que se cumplan y ejecuten la Constitución y la Leyes de la Unión y los Decretos y órdenes que los Poderes Nacionales expidieren en uso de sus atribuciones y facultades legales. Debe ceder al Gobierno de la Nación el territorio necesario para erigir fuertes, muelles, almacenes, astilleros de construcción y otros edificios indispensables á la Administración General, la cual ejercerá el dominio sobre el territorio cedido. Tampoco no podrán establecer Aduanas para el cobro de impuestos de importación, pues sólo habrá las nacionales. Asimismo, en el artículo 79, sobre las atribuciones del Presidente, el mismo puede ejercer según la Ley, la superior autoridad civil y política del Distrito Federal, por medio de un Gobernador de su libre elección y remoción, que refrendará sus actos, como también Administrar el Distrito Federal según la Ley, y funcionar en él como Primera Autoridad Civil y Política y los Territorios Federales de conformidad con sus leyes orgánicas.

Esto se mantiene en la Constitución de 1909, bajo el mando de Juan Vicente Gómez.

<sup>10</sup> Desde un lado por lo estipulado en el artículo 13 de la Constitución de 1925, que determina que “*el Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela y el de cada uno de los Estados de la Unión es y será siempre republicano, federal, democrático, electivo, representativo, responsable y alternativo*”, reafirmando esto en el artículo 51 en el que se establece que “*el Poder Público se distribuye entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipal, en los límites establecidos por esta Constitución, donde el Poder Federal se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial*”. Pero por el otro lado, en el artículo 100 las atribuciones del Presidente, que son en su totalidad treinta, entre ellas, se le confiere designar los gobernadores de los estados, administrar los Territorios Federales de conformidad con sus leyes orgánicas, etc.

como Rómulo Bentancour, Raúl Leoni, quienes serían los fundadores en 1941 del Partido Acción Democrática (AD).

Los líderes y activistas de AD se propusieron inmediatamente construir un tipo de estructura política desconocida hasta entonces en Venezuela: un partido que fuera permanente, presente en todos los niveles de la vida nacional y local, y capaz de integrar muchos intereses o grupos en su vida organizada (Kornblith – Levine: 1992: 34)

Éstos tuvieron la primera tentativa democrática venezolana, en el Trienio 1945-1948. Éste empezó cuando oficiales subalternos respaldados por AD, derrocaron al General Medina e instauraron una “Junta Revolucionaria” cívico-militar que prometió una rápida transición a la democracia<sup>11</sup>.

Estos tres años el sistema de partidos tuvo un dominio hegemónico por parte de AD. En las elecciones que hubo, predominó en comparación con los otros tres partidos existentes hasta el momento: Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), Unión Republicana Democrática (URD) y Partido Comunista de Venezuela (PCV). Éstos tuvieron representación parlamentaria, pero su peso no fue significativo. Siguiendo a Molina, este sistema de partido predominante, con elevada polarización e institucionalización débil, fueron condiciones aprovechadas por sus adversarios para poner fin a este corto episodio democrático, en noviembre de 1948, mediante un golpe de Estado militar dirigido por la misma oficialidad que había participado en los sucesos de 1945. El régimen militar conducido por Marcos Pérez Jiménez, bloqueó la actividad de AD y el recién formado partido demócratacristiano, COPEI. Jiménez, mantuvo durante diez años, una estructura extremadamente centralista desde su organización federal.

### ***Estado democrático centralizado de partidos, y una débil estructura federal (1958 – 1998).***

Posteriormente a salir en escena la sucesión de gobiernos autoritarios en la primera mitad del siglo XX, en Venezuela comenzó un proceso de apertura política y de dominio institucional, protagonizado por los partidos políticos. Éstos fueron los promotores de encauzar la prematura

---

<sup>11</sup> Esta junta, formada por cuatro dirigentes de AD, dos de los conspiradores militares y un civil independiente, supervisó los comicios para elegir una asamblea constituyente en octubre de 1946 y las elecciones legislativas y presidenciales directas en diciembre de 1947. Las elecciones presidenciales fueron ganadas por el candidato de AD Rómulo Gallegos, que fue investido el 15 de febrero de 1948. El Trienio terminó el 24 de noviembre, cuando Gallegos fue derrocado tras nueve meses en el cargo. (Coppedge:1998: 339)

Democracia, que los llevó a dominar absolutamente todas las facultades estatales por más de treinta años.

Tal como señala Molina (2004) los dos partidos principales AD – COPEI, tomaron fuerza social y doctrinaria en las oposiciones trabajo/capital y Estado / Iglesia. AD aparecía ubicado como un partido laborista y estatista<sup>12</sup>, mientras que COPEI asumía el lado opuesto de estas divisiones socio – políticas. A ellos se suman otras dos fuerzas políticas importantes del período post-gomecista: PCV y URD, siendo este último un partido populista y personalista. Este sistema de partidos, presentó en su origen, la característica de ser débilmente institucionalizado, con inestabilidad electoral, y un permanente eje de confrontación entre AD y COPEI. Sin embargo con el correr de los años, se fue definiendo como un sistema de partidos altamente institucionalizado, siguiendo los criterios de Mainwaring y Scully (1995)<sup>13</sup>.

Asimismo, el partido que no resultaba ganador de este sistema bipartidista, tuvo la característica de comportarse como una oposición leal<sup>14</sup>, la cual apoyó y legitimó de manera comprometida la gestión del partido de turno que encabezaba el gobierno.

El sistema que se instaura a partir de 1958, es un Estado centralizado por los partidos políticos, los cuales se comprometen a gobernar bajo reglas de juego democráticas y formar una coalición, con un programa en conjunto, sin importar el resultado de las elecciones.

El reto no estuvo en descentralizar la forma federal, y tener una mejor distribución, concediendo a los estados autonomía para la organización de su gobierno; por el contrario, hubo una dirigencia política fuerte que centralizaba el poder. No se observó una voluntad tendiente a

---

<sup>12</sup>AD tuvo una posición muy fuerte y de canal mediador, dentro de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), ésta es la unión sindical obrera más importante en Venezuela.

<sup>13</sup> Estos autores, plantean que la institucionalización se refiere a un proceso por el cual una práctica o una organización se hace bien establecida y ampliamente conocida, necesariamente aceptada por todos. Los actores desarrollan expectativas, orientaciones, y conductas basadas en la premisa de que esta práctica u organización ha de prevalecer en el futuro previsible. Partiendo de esta definición, los criterios que se utilizan son: bases electorales estables, raíces sólidas de la sociedad civil, funciones políticas legítimas y organizaciones internas fuertes. Por lo que se los puede clasificar en: 1. Sistemas de partidos institucionalizados de Partidos que son disciplinados y centralizados, 2. sistema de partidos débilmente institucionalizados, que son los inoactivos, y 3. Sistemas de Partidos Hegemónicos en transición que están más cercanos que algunos países a tener sistemas institucionalizados de partidos, pero todavía no son democráticos o institucionalizados.

<sup>14</sup> Linz (1987) en su obra la Quiebra de las Democracias, plantea una tipología del comportamiento de las oposiciones, según la lealtad al régimen democrático: oposición desleal, semileal y leal. Si se presenta una oposición leal, la misma contribuye mediante un algo grado de apoyo y un alto nivel de obediencia a la completa legitimidad de la autoridad de un régimen, participa dentro del sistema político, para competir en un futuro a través de mecanismos electorales, buscando retomar al poder.

proseguir un proceso descentralizador, no hubo una reordenación político-territorial en los estados, para otorgarles mayor autonomía dentro de su área local, con mecanismos dóciles que permitieran que los estados tengan su elección de gobernadores, y una administración real de sus recursos. Los partidos, cosieron un conjunto de restricciones institucionales, que limitaron el ejercicio de una distribución eficiente del poder. No se dio lugar a posibles enfrentamientos que le sean oposiciones y los desprestige, por esto, las instituciones construyeron características para funcionar como barreras, que fueron cruciales para el control del proceso de descentralización después de medio siglo de gobiernos autoritarios. La única unidad política autónoma, fue el propio Estado Nacional.

La partidocracia que vivió Venezuela desde finales de la década de los sesenta, responde claramente a la teoría de Riker (1964), sobre uno de sus temas centrales en su estudio, la relación federalismo-sistema de partidos, siendo éste, una variable de acentuada influencia en la forma estatal, que se puede adoptar. Sucintamente se comprueba su hipótesis con nuestro caso, a mayor centralización del sistema de partidos, más centralizado es el diseño institucional federal.

Esto mismo se aplica a la teoría de Stepan. En el caso venezolano, el papel de los partidos nacionales, no tuvo como propósito fundamental mantener la unión (*hold together*). El grado de nacionalización del sistema de partidos entre AD y COPEI, fue muy disciplinado, a tal punto que los intereses de cada estado, fueron atenuados por la capacidad que tuvieron estos partidos a nivel nacional.

A través del Pacto de Punto Fijo y la penúltima constitución en el año 1961, la estructura centralista del gobierno federal, se mantiene firme hasta 1989, año en que Venezuela tuvo la reforma política más importante del siglo XX, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias (LODDT).

Con la LODDT y la primera elección directa de gobernadores y alcaldes el mismo año, comenzó un proceso de transferencias de competencias desde el gobierno central a los estados. Pese a la plena crisis política, el Caracazo en 1989<sup>15</sup>, y con los dos intentos de golpes de estado

---

<sup>15</sup> Junto a la Presidencia de Carlos Andrés Pérez, se instala un programa económico neo-liberal, conocido como el “gran viraje”, que afectaba a los sectores de las clase baja y marginadas, esto trajo en consecuencia una semana de protestas y de intensa violencia, que fue recordado como el Caracazo. Éste más allá de que fue realizado por disconformidad por el programa, también dio muestra de un profundo descontento hacia las instituciones políticas y los gobernantes.

en 1992<sup>16</sup>, las elecciones estatales y municipales fueron un mecanismo re legitimador del sistema. El proceso de descentralización política que se inició en 1989, fue consecuencia de la crisis del sistema de partidos centralizado y de las instituciones democráticas, una respuesta ante una situación insostenible. En su origen, procuró tener un sistema federal que exista más allá de un plano normativo-jurídico. Sin embargo, pese a estas innovaciones, en los casi dos siglos que tiene de existencia, la República de Venezuela, no alcanzó a consolidar tal organización. La descentralización política, como proceso claro de distribución territorial del poder, no fue conducido desde los liderazgos que fueron emergiendo, los mismos no tuvieron una voluntad y un compromiso para llevar adelante tal proceso, con una transferencia real del poder. Las nuevas fuerzas partidarias relevantes, como el partido de centro izquierda Causa Radical (Causa R), y los próximos más aun inclinados hacia ese extremo como el Patria para todos (PPT) y el Movimiento Quinta República (MVR), mantuvieron la misma brecha entre el sistema federal normativo y el que se debería aplicar. La polarización ideológica que se comienza a formar, entre los simpatizantes de AD y COPEI (más inclinados hacia el centro-derecha) y MVR, PPT<sup>17</sup>, Causa R (más inclinados hacia el centro – izquierda), generó una mayor inestabilidad dentro del sistema político.

Este colapso, agotamiento y desinstitucionalización del sistema de partidos en la Democracia representativa de Venezuela, frente a una situación muy vulnerable, llevó el acceso al poder de un líder *outsider* y *anti establishment*, como lo es Hugo Chávez. Éste dispondrá de nuevas reglas de juego, retomando así a un gobierno federal centralizado, impidiendo a los gobernadores hacer uso de sus competencias exclusivas. Esto conducirá, a un proceso difícil de regeneración de la Democracia venezolana nuevamente, y de relegitimación del sistema político con una ardua recomposición de las fuerzas partidarias. Estos efectos y transformaciones, junto

---

<sup>16</sup> Según Pastor y Dalmau (2000), estos dos intentos de golpe aunque no tuvieron el éxito deseado por quienes las alentaron, sirvieron para apuntar la atención interna y externa hacia la crítica situación del sistema. El fallido golpe del 4 de febrero de 1992, liderado por el comandante Chávez, significó en la práctica acabar con el gobierno de Carlos Andrés Pérez. En términos de comunicación y de apertura de una discusión, el golpe triunfó por completo. Esto fue repetido el 27 de noviembre, cuatro meses después que el Presidente Andrés Pérez fue destituido de su cargo por acusaciones de corrupción, siendo reemplazado por Ramón J. Velásquez.

En una declaración por televisión, Chávez afirma que sólo “por ahora” el golpe fracasó. Este “por ahora” será retomado en la campaña para las elecciones regionales y municipales de 1995, en que Chávez y el Movimiento Bolivariano Revolucionario – 200 (MBR-200) exhortan a boicotear las elecciones descentralizadas, con la bandera de “por ahora ninguno” (Lalander:2004:39)

<sup>17</sup> El PPT, liderado por Pablo Medina, surge en consecuencia de la división de Causa R en 1997, por causa de conflictos políticos, ideológicos y personales entre Andrés Velásquez y Pablo Medina. (Lalander:2004)

al reordenamiento político-institucional, desde la génesis de la Quinta República, traerán consigo, una crisis de gobernabilidad e inestabilidad democrática en el siglo XXI.

### ***El surgimiento de la Quinta República y su reforma constitucional.***

Como se revisó anteriormente, las condiciones políticas, económicas, sociales que se vivieron, en las anteriores décadas a la asunción de Hugo Chávez, fueron visualizadas por problemas de gran exclusión social y política.

Finalizando la década de los noventa, y con el inicio del período de Hugo Chávez en el gobierno, se formula la construcción de una “Quinta República”, la cual será el resultado de un proceso revolucionario, así denominado por el propio Presidente electo, que elimine todo lo que funcionó en el sistema político, económico y social durante los cuarenta años anteriores, en el que estuvieron al mando los dos partidos tradicionales. Frente a este contexto, con una sociedad fragmentada, Chávez logra obtener el apoyo de la mayoría de la población, fundamentalmente los estratos más bajos, amortiguando así el problema de una falta de sustento desde las otras capas sociales hacia su sector.

Chávez empezó su gestión al amparo de la constitución de 1999 con altos niveles de aprobación y popularidad. Ésta reforma, fue anunciada en la campaña electoral y cuando asume, se instaló una asamblea nacional constituyente<sup>18</sup> (5 de julio de 1999), la cual dio a luz una carta magna, después de un referéndum aprobatorio, el 15 de diciembre de 1999, que tuvo por objetivo refundar la República venezolana, tal como se expresa en el preámbulo “...*Con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial...*”

En la misma se procuró, por un lado, dar forma a esta estructura federal, expresado claramente en su artículo cuarto, “*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*”, pero desde

---

<sup>18</sup>Ésta misma asamblea decretó una emergencia legislativa y el 30 de agosto de 1999, suspendió toda actividad del Congreso Nacional electo en 1998, hasta hacer cesar su mandato el 27 de diciembre del mismo año. Quedando así disuelto, y hasta la elección de la Asamblea Nacional bajo la nueva constitución, funcionó el llamado popularmente “Congresillo” (Lucca: 2008: 207).

el otro lado, condicionó en cierta medida la autonomía por parte de los gobiernos estatales, por ejemplo, con la eliminación del Senado que era la cámara de representación territorial y un Consejo Federal de Gobierno<sup>19</sup> que estaba previsto en la Constitución, que no ha logrado instaurarse. Respecto a la importancia de la cámara alta o el Senado, varios académicos han dado su aporte.

La principal virtud que se cita del bicameralismo es el de la estabilidad, se entiende que las segundas cámaras son un factor de estabilidad que ayudan a preservar el statu quo y hacen que sea más difícil el cambio. Las segundas cámaras pueden suspender o ralentizar la toma de decisiones, la capacidad retardataria de las segundas cámaras en el proceso legislativo siempre se ha puesto de manifiesto como un rasgo intrínseco del bicameralismo, incluso aunque la cámara no tenga poder de veto (Tsebelis y Money: 1997:8, citado por Lijphart: 2000). Sin embargo, Linz (1999:10) sostiene que una segunda cámara o senado en el que están representadas las subunidades federadas como tales no es una condición necesaria de los sistemas federales, aunque sea la regla, pues el ámbito de poder reservado a las mismas se puede garantizar sin la segunda cámara. Ante esto Lijphart (2000) en su estudio de treinta y seis democracias, encuentra que hay una fuerte relación empírica entre federalismo y bicameralismo y todos los sistemas formalmente federales cuentan con un legislativo bicameral. Colomer (1999) sigue la misma línea sosteniendo que el bicameralismo promueve la cooperación multilateral entre el gobierno central y los gobiernos regionales en la toma de decisiones. Desde el punto de vista normativo, Riker (1992) defiende un poder legislativo pluricameral precisamente porque cree que esto contribuye a limitar las mayorías populistas. Por último Beramendi y Maíz (2003), consideran que el bicameralismo con presencia de un Senado territorial es crucial, en torno a lo que implica la fragmentación del poder en el seno del Estado federal central, y como ámbito multilateral de negociación y legitimación en el sistema.

Con estos contenidos expuestos, pese a los postulados de J.Linz, este trabajo, considera al bicameralismo, como una institución necesaria para entender la estabilidad o no, del sistema federal venezolano. Ya que la misma es una garantía, para representar, por un lado, desde la cámara baja, al total de la población, y por el otro, desde la cámara alta- el senado federal-, los intereses de cada unidad estadual, siendo independiente y autónoma de los intereses nacionales.

---

<sup>19</sup>Según lo expresa el Artículo 185 de la Constitución Bolivariana el Consejo Federal de Gobierno sería el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios.

De esta manera, dicha cámara es un actor de veto central<sup>20</sup>, que la componen los legisladores que representan a cada partido político, con una capacidad no limitada de controlar las acciones llevadas a cabo por el gobierno, o sea, gobernantes responsables de sus actos ante aquellos a quienes representan, frente a los cuales deben dar cuenta (*accountability*)<sup>21</sup>, preservando así una estabilidad gubernativa, y un mejor funcionamiento del régimen democrático. Por ello, con la eliminación del senado, hay una demostración de regresión en lo que respecta a la consolidación del Estado Federal Descentralizado, perdiéndose una herramienta de participación política de los estados, en la instauración de las políticas nacionales. Para hacer posible y efectiva la descentralización, hay que acercar el poder a cada unidad constituyente a través de una cámara territorial, siendo ésta una institución política primordial en el diseño federal.

Por tanto, por un lado con esta reforma constitucional, se siguen poniendo de manifiesto los debates que ya hubo en las veintiséis cartas constitucionales, desde su independencia, sobre la estructura de Estado que se debía optar. Concretamente, las relaciones entre el gobierno central y cada uno de los estados no fueron homogéneas, a tal punto, de poner en cuestionamiento el diseño estatal federal. Por el otro, la no instauración de este Consejo Federal de Gobierno sumado a la inexistencia de una segunda cámara, manifiesta en este sistema federal algunos asuntos que no están dentro de la competencia exclusiva de los estados y no están constitucionalmente más allá del alcance de la autoridad del gobierno nacional. Este planteamiento, implica que el actual diseño institucional federal debería dar lugar a desarrollar decisiones autónomas para el desarrollo estadual, diluyendo la tendencia centralizadora que tiene, y poder así, desenvolverse como un Estado Federal descentralizado, más allá de los términos en que lo consagra esta constitución.

El régimen político que presenta Venezuela, con la asunción de Chávez como presidente, por el contrario a ser como normativamente se afirma, una democracia participativa, directa<sup>22</sup>, se

---

<sup>20</sup>Para éste análisis se tiene presente la teoría de los actores de veto planteada por G. Tsebelis (1995). El autor define como actor de veto a aquellos actores dentro de un sistema político cuyo acuerdo es necesario para tomar una decisión política.

<sup>21</sup>El concepto de *accountability* es dado por O'Donnell (1997:295). Para el autor, la representación implica *accountability*: de alguna manera el representante es responsable por sus acciones ante quienes lo autorizaron a hablar en su nombre.

<sup>22</sup>Expresiones tales como “democracia participativa”, se pueden leer en el artículo 158, de la actual constitución, en el que se afirma que la descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales. Así también, en el artículo 299, sobre el régimen

caracteriza siguiendo los términos de Guillermo O'Donnell (1992:5) a una democracia delegativa. Tal como la caracteriza este autor, la misma se basa en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato. El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses. Las medidas de gobierno no necesitan guardar ningún parecido con las promesas de su campaña: ¿acaso no fue el presidente autorizado a gobernar como él creía mejor?. Puesto que se supone que esta figura paternal ha de tomar a su cuidado el conjunto de la nación, su base política debe ser un movimiento, la superación vibrante del fraccionalismo y los conflictos asociados con los partidos. La Democracia Delegativa es fuertemente mayoritaria. Consiste en producir, por medio de elecciones limpias, una mayoría que autoriza a alguien a convertirse, por un cierto número de años, en la exclusiva corporización e intérprete de los más altos intereses de la nación.

Este tipo de régimen democrático, se sustentó por el reto de la reconstrucción institucional. A través de la reforma constitucional en 1999, la misma se convirtió en un mecanismo centralizador, manteniendo el poder de Hugo Chávez, frente a una sociedad débil y en proceso de recomposición.

Esto generó una limitada competencia política, con una fuerte disciplina en el entonces partido de gobierno MVR (Movimiento Quinta República), favorable al Presidente. Esta hegemonía del Chavismo, junto al rediseño institucional, llevó a un debilitamiento de la autonomía y soberanía de los poderes estatales y sus gobernadores. Esto se realza, con el volumen político del Poder Ejecutivo, el cual es muy vasto, con un respaldo importante concedido al presidente, aumento de sus facultades, e incremento del poder de veto. Frente a este tema, quienes nos sugieren algunas pistas sobre esto son Mark P. Jones y David J. Samuels (2005). En su publicación sobre la función del Federalismo en México, tomando las lecciones de los casos de Argentina y Brasil, llegan a la conclusión de que cuando el poder ejecutivo es débil,

---

socioeconómico. El mismo se fundamenta en los principios de justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado conjuntamente con la iniciativa privada promoverá garantizar, una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática participativa y de consulta abierta.

cuando el Presidente tiene poco apoyo público y la élite económica es limitada en recursos, los estados tienden a acumular mayor capacidad para influir en la política nacional. Sin embargo, si las unidades subnacionales se enfrentan a un problema de acción colectiva, junto a la permanencia de un Presidente, con un ejecutivo fuerte, la influencia de los actores subnacionales es probable que disminuya. Esto es lo que sucede actualmente, dentro del sistema político venezolano.

En estos diez años que tiene el Chavismo, no hay nada que irrumpa esta coyuntura; pese a que los partidos de oposición gobiernan en los estados más ricos y poblados: 45% de su población y 70% de su PBI. Lo que se afirma es la continuidad del Presidente Chávez en el poder, y su acentuado liderazgo para llevar a cabo su llamada revolución bolivariana y socialista, junto a su partido el PSUV.

La centralidad de su gestión dentro del aparato estatal, fue socavando la estabilidad dentro del sistema político venezolano. La clara falta de independencia dentro de los poderes, genera dificultades dentro de los controles institucionales. El sistema federal venezolano no asegura estabilidad, y gobernabilidad democrática. Para que se pueda mejorar tal sistema, se debe realizar modificaciones en este diseño institucional, que conlleve a una coordinación, entre los niveles de gobiernos, pero manteniendo una real y eficiente capacidad de autonomía en cada uno.

Este Estado, que presenta un sistema de partidos desinstitucionalizado, sin independencia en cada uno de los poderes, con un fuerte liderazgo de la figura presidencial, el cual procura centralizar el poder, sumado a la polarización política que existe dentro de la sociedad, tenderá a desaparecer absolutamente, la cualidad federal que aún lo denomina, al menos en su carta magna. A la luz de los resultados mencionados, el federalismo venezolano es una tendencia, que posterga avances en materia de participación política de los gobernadores. El problema, es cuando, por mantener tal forma federal, pasa a ser un factor que impide preservar la estabilidad de las instituciones, acentúa el conflicto entre los representantes, y culmina siendo ingobernable el sistema.

### ***Conclusiones.***

El federalismo venezolano, que tuvo en su origen el objetivo de llevar adelante una estructura federal descentralizada, con equilibrio, autonomía, coordinación, y división de poder entre los niveles de gobierno, no se ha establecido a lo largo de toda su historia. No se presentó en la época caudillista del siglo XIX, tampoco en la democracia de partidos “puntofijista”, en la mitad del siglo XX, ni en ésta actual primera década del siglo XXI, bajo las presidencias de Hugo Chávez.

En la actualidad, este diseño institucional federal, se traduce en un mero formalismo normativo, el cual no presenta, una transferencia de competencias administrativas, por la falta de voluntad del gobierno nacional, que no permite que los gobernadores en cada entidad federal, tengan la capacidad política para tomar decisiones sobre sus propios recursos. El federalismo fiscal, o sea, la redistribución del ingreso de un nivel de gobierno a otro, está generando cada vez más discordancias, conflictos, principalmente en los estados más ricos, quienes son gobernados por fuerzas opositoras, producto, de la falta de cooperación entre los gobernadores, y el gobierno oficialista central.

En suma, este trabajo sostiene que, frente a la situación política que se vive actualmente, la fortaleza del sistema federal en Venezuela, con una participación de las instituciones regionales, es fundamental para alcanzar una democracia representativa, en el que todos los actores políticos puedan construir la gobernabilidad como característica principal de su Estado de Derecho. Esto sólo será posible, si la elite política, tiene la capacidad para llegar a acuerdos y negociar, con vínculos estrechos a nivel intergubernamental, evitando la confrontación y polarización política.

## Referencias Bibliográficas

- Acosta, Yorelis. 2007. "Marchas y contramarchas: la dinámica sociopolítica de Venezuela 2001 – 2007", *Universidad Central de Venezuela*, Caracas.
- Álvarez, Ángel E. 2007. "Venezuela 2007: los motores del socialismo se alimentan con petróleo", en *Revista de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile*, Santiago de Chile.
- Álvarez, Ángel. 2008. "Venezuela: ¿La Revolución pierde su encanto?", en *Revista de Ciencia Política*, Volumen 28, número 1, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Beramendi, Pablo. 2006. "Federalism", Department of Political Science, Maxwell School of Syracuse University, United States.
- Beramendi, Pablo y Maíz, Ramón (2003) "La segunda generación de análisis institucionales del federalismo", en *Revista Zona Abierta 104/105*, Universidad de Compostela, España.
- Brewer Carías, Allan. 1983. "Comentarios sobre el Alcance y ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en Venezuela", en *Internacional Review of Administrative Science*, pp247-258.
- Brewer Carías, Allan. 2000. "El Federalismo en la Historia Política Venezuela". Caracas.
- Brewer Carías, Allan. 2007. "El autoritarismo establecido en fraude a la constitución y a la democracia, y su formalización en Venezuela mediante la reforma constitucional." Nueva York.
- Brewer Carías, Allan. 2007. "Estudio sobre el proyecto de reforma constitucional 2007 (inconstitucional y fraudulentamente sancionado por la asamblea Nacional el 2-11-07)", *Universidad Central de Venezuela*, Caracas.
- Brewer Carías, Allan. 2007. "Proceso Constituyente y la fallida reforma del Estado en Venezuela. Caracas.
- Brewer Carías, Allan. 2007. Reforma Electoral en el sistema político en Venezuela, Caracas.
- Colomer, Joseph M. 1999. "Las instituciones del federalismo", en *revista española de Ciencia Política*, Volumen, número 3, pp. 41-54. Madrid.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.
- Constitución de la República de Venezuela de 1961.
- Coppedge, Michael. 1993. "Venezuela: Democrática a pesar del Presidencialismo", en *Juan Linz y Arturo Valenzuela. (Comps). La crisis del presidencialismo*, pp. 335 – 370. Alianza, Madrid.
- Coppedge, Michael. 1994. "Perspectivas de la gobernabilidad democrática en Venezuela", en *Revista de Ciencias Sociales: América Latina hoy*, Salamanca.
- Dahl, Robert. 1986. "Federalism and the Democratic Process" in *Democracy, Identity and Equality* Oslo: Norwegian University Press, pp. 114-126.
- Elazar, Daniel J. 1989. Exploring Federalism, University of Alabama Press.
- Gómez, Irey. 2002. "Ajustes económicos con desajustes sociales". Universidad Central Venezolana, Caracas.
- Gómez, Marga. 2004. "La distribución territorial del poder: estados unitarios y federales."

- Grimaldo Lorente, Jaime. 2007. “Revisión teórico – conceptual sobre el Federalismo desde una perspectiva”, en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, número 31, Caracas.
- Grimaldo, Jaime – Rangel, Christi. 2007. “Análisis multidisciplinario del Federalismo” en *Revista Postdata*, número 12, Buenos Aires.
- Hidalgo, Manuel. 2002. “¿Empeorar para mejorar? Cambio político y desgobierno económico en Venezuela”, en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, Mérida.
- Jimenez, Eduardo. 2003. “Conflicto, espacio público y cambios políticos de la democracia venezolana en el gobierno de Hugo Chávez (1998-2002)”, en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, Mérida.
- Jones, Mark P and Samuels, David J. 2005. “The future of federalism in Mexico: Lessons from Argentina and Brazil, University of California, San Diego.
- Kornblith, Miriam y Levine, Daniel. 1997. “Venezuela: Las Vicisitudes del Sistema de Partidos.”, En *Mainwaring, Scott y Timothy Scully (comp.) La Construcción de Instituciones Democráticas*. CIEPLAN, Santiago de Chile.
- Kornblith, Miriam. 1996. “Crisis y transformación del sistema político venezolano: nuevas y viejas reglas de juego”, Publicado en *Álvarez, A El sistema político venezolano: Crisis y transformaciones*, pp. 1- 31. Caracas.
- Kornblith, Miriam. 2006. “Las elecciones presidenciales en Venezuela: de una democracia representativa a un régimen autoritario electoral”, en *Revista Desafíos*, Bogotá.
- Lalander, Richard. 2004. “Algunas reflexiones sobre populismo, descentralización y chavismo”, en *Revista Provincia No 11*, pp. 36-97.
- Lalander, Richard. 2004. “La descentralización venezolana y el chavismo: transformaciones del sistema político partidista, en *Revista Venezolana de Ciencia Política de Universidad de los Andes*, número 26, Mérida
- Lander, Luis. E. y Maya López, Margarita. 2005. “Referendo Revocatorio y elecciones regionales en Venezuela: geografía electoral de la polarización”, en *Revista de Economía y Ciencias Sociales*, volumen 11, Caracas.
- Lander, Luís. E. y López Maya, Margarita. 1999. “Venezuela. La Victoria de Chávez. El Polo Patriótico en las elecciones de 1998”, en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas.
- Lander, Luís. E. y López Maya, Margarita. 2000. “La Hegemonía amenazada”, en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas.
- Lijphart, Arend. 2000. *Modelos de Democracia: Formas de Gobierno y resultados en treinta y seis países*. Editorial Ariel, Barcelona.
- Linz, Juan J. 1999. “Democracia, multinacionalismo y federalismo”, en *revista española de Ciencia Política*, Volumen 1, Número 3, pp. 7-40. Madrid.
- Linz, Juan. 1987. *El quiebre de los Regímenes Democráticos*. Editorial Alianza, Buenos Aires.
- Lucca, Rafael. 2008. *Venezuela: 1830 a nuestros días*. Editorial Alfa, Venezuela.
- Mainwaring, Scott P. y Scully, Timothy. 1995. *La Construcción de Instituciones Democráticas*. CIEPLAN, Santiago de Chile.

- Maíz, Ramón .1999. “Nacionalismo federalismo y democracia en Estados multinacionales”. *Universidad de Santiago de Compostela*, España.
- Maíz, Ramón. 2007. “Federalismo plurinacional: una teoría política normativa”, para el *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, Madrid.
- Mascareño, Carlos. 2004. “Consenso político para descentralizar el federalismo centralizado venezolano”, en *Revista Politeia*. Vol.27 no32-33. Caracas.
- Mascareño, Carlos. 2007. “El federalismo venezolano re-centralizado”, en *Revista Provincia* Número 17, pp. 11-22.Venezuela.
- Molina José. 2004. “Partidos y sistemas de partidos en la evolución política venezolana: la desinstitucionalización y sus consecuencias”, en *José E. Molina and Angel Alvarez,eds., Los partidos políticos venezolanos en el Siglo XXI*, pp. 9-55, Caracas: VadellHermanos.
- O'Donnel, Guillermo. 1992. “¿Democracia delegativa?”, en *paper de trabajo N° 172*, Kellogg Institute.
- Penfold Bacerra, Michael “Federalism and institutional change in Venezuela”, Chapter 6, in *Federalism in Latin America*, ed. Gibson, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Ramos Jiménez, Alfredo. 2000. “El liderazgo del “nuevo comienzo”. Notas sobre el fenómeno Chávez”, en *revista Venezolana de Ciencia Política*, número 18, Mérida.
- Ramos Jiménez, Alfredo. 2006. “De la Democracia electoral a la democracia plebiscitaria. Elecciones y referendos en la Venezuela de Chávez”, en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, Mérida.
- Riker, William. 1964. *Federalism: Origin, Operation and signification*, Boston
- Rivas Leone, José Antonio. 2002. “El desmantelamiento institucional de los partidos en Venezuela 1990- 2000”, en *Revista de Estudio Políticos* (Nueva Época), número 118.
- Rivas Leone, José Antonio. 2006. “Crisis y desinstitucionalización de los partidos políticos en Venezuela”, en *Stockholm review of latin American Studies*, Issue número 1.
- Rivas Leone, José Antonio y Caraballo Vivas, Luís. 2005. “Gobernabilidad y Partidos Políticos en Venezuela”, en *Democracia y Partidos en Venezuela*, financiado en CDCHT, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Rivas Leone, José Antonio. 2002. “Transformaciones y crisis de los partidos políticos. La nueva configuración del sistema de Partidos en Venezuela”. Instituto de Ciencias Políticas y Sociales. Barcelona.
- Stepan, Alfred. 1999. “Federalism and Democracy: Beyond the U.S Model, *Journal of Democracy*” Vol. 10, número 4, pp 19-34.
- Stepan, Alfred. 1999. “Para un Nuevo análisis comparativo de Federalismo y de la Democracia: federaciones que restringen o amplían del poder del demos”, en *Revista Dados*, Río de Janeiro.
- Tsebelis, George. 1995. *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México

