

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
POSTGRADO DE CIENCIAS POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE AMÉRICA LATINA
(CEPSAL)
MERIDA - VENEZUELA**

**PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA DURANTE EL
LAPSO COMPRENDIDO ENTRE 1989 – 2004**

Autora: Lusbeth Ramírez



Mérida, Abril 2005.

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
POSTGRADO DE CIENCIAS POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE AMÉRICA LATINA
(CEPSAL)
MERIDA - VENEZUELA**

**PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA DURANTE EL
LAPSO COMPRENDIDO ENTRE 1989 – 2004**

**Tesis de Grado para optar al título de Magíster Scientiae en Ciencias
Políticas**

**Autora: Lusbeth Ramírez
Tutor: Enrique Neira F.**

Mérida, Abril 2005.

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
INDICE GENERAL	iii
DEDICATORIA	v
AGRADECIMIENTO	vi
REFLEXIÓN	vii
RESUMEN	viii
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I	
FEDERALISMO, CENTRALISMO Y DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN	
1. Federalismo	5
1.1 El Federalismo	5
Federalismo y Unitarismo Latinoamericano	25
1.2 Régimen Federal Venezolano.	27
1.3 Consejo Federal de Gobierno.	44
2. Centralización	48
2.1 El Centralismo.	48
3 Desconcentración.	50
3.1 La Desconcentración.	50
3.2 Desconcentración (vs) Descentralización.	51
4. Descentralización	55
Descentralización por región	57
Descentralización por servicio	57
Descentralización por colaboración	58
CAPITULO II	
BASES LEGALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.	
1. Ley Orgánica de Descentralización y Trasferencias de Competencias del Poder Público.	61
2. Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización.	64
3. Ley de Asignaciones Económicas Especiales.	65
4. Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial.	67
5. Ley de Hacienda Pública Estatal.	70
6. Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.	71

CAPITULO III
EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

1. Aproximación al Tema.	74
La Descentralización de Competencias y de Recursos	85
El régimen de las Competencias	88
El régimen de los Recursos.	92
Los Tributos de los Estados	94
La limitación y armonización de los poderes tributarios	97
Las regulaciones sobre el gasto de los Estados	98
Los mecanismos de participación de las comunidades	99
2. Proceso durante el Período 1989 - 1998	100
3.- Proceso durante el Período 1999 - 2004	120
Conclusiones	149
Bibliografía	152

DEDICATORIA

A mis padres, José Luis y Betty, por su paciencia, apoyo incondicional, fortaleza, amor y colaboración.

A mi tía Lya, siempre orientándome con la palabra precisa llena de amor y sabiduría.

A mis hijos Ebany Sophía y Moisés Alejandro, mis pedacitos de vida, espero ser su guía en el largo andar por la vida

A mi esposo Oscar, por su gran amor, paciencia y comprensión

A mis hermanos Luis Alfredo y Josberto, para que a la par sigan adelante

A mi sobrina Milena Valentina y mi sobrino ahijado Luis Andrés, dos personitas que apenas comienzan su camino

Al pueblo venezolano, para que el proceso descentralizador sea su bandera de lucha diaria, porque es la herramienta eficaz que permitirá el crecimiento y desarrollo del país, y el de la construcción de viejas aspiraciones sociales.

A mis estudiantes del Instituto Universitario Tecnológico de Ejido.

Lusbeth

AGRADECIMIENTO

A Dios Todopoderoso y a Jesús Misericordioso, es esta su voluntad.

A mi tutor, Dr. Enrique Neira Fernández, Maestro y Amigo, a quien admiro profundamente, gracias por confiar en mí, por su gran paciencia y dedicación.

A José Antonio Rivas Leone, quien durante la Maestría siempre me extendió su mano amiga y fue su iniciativa la que me llevó a desarrollar esta investigación.

A mis compañeros de la Cohorte 23, Mayela Quintero y Sergio Solórzano, aún recuerdo que estuvieron a mi lado en uno de los momentos más difíciles de mi vida, dándome una palabra de aliento.

A Marilú Peña quien me prestó su colaboración en el momento más indicado.

"NO TENGO LA MINIMA DUDA DE QUE CUALQUIER HOMBRE O MUJER PUEDE ALCANZAR LOS MISMOS RESULTADOS QUE YO, SI REALIZA LOS MISMOS ESFUERZOS Y POSEE LA MISMA ESPERANZA Y LA MISMA FE".

GHANDI: reflexiones sobre el amor incondicional.

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
POSTGRADO EN CIENCIAS POLITICAS**

**PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA DURANTE EL
LAPSO COMPRENDIDO ENTRE 1989 – 2004**

**Autora: Lusbeth Ramírez
Tutor: Enrique Neira F.
AÑO: 2005.**

RESUMEN

La presente investigación propone establecer el proceso de descentralización en Venezuela durante el lapso comprendido entre 1989 – 2004. Esta investigación estuvo basada en un estudio documental o bibliográfico, donde se desarrollaron temas relacionados con la descentralización, desconcentración, y centralización. A los efectos de cumplir con los objetivos trazados en el proyecto, se usó la técnica de la observación y el análisis de contenido y de documento según fue el caso. Entre las conclusiones destacan: Para el proceso descentralizador, se proponen tres ejes mediante los cuales se puede explicar el fenómeno. Estos ejes son las relaciones de la descentralización con la economía, lo cual pasa por los procesos de privatización y sus diversas formas, su relación con la democracia y el establecimiento de mecanismos o canales para la realización del poder y una última relación representada por la eficiencia, que se explicaría mediante la incorporación del instrumental gerencia y la creación de una institucionalidad que permita que dicho modelo de gerencia pública pueda funcionar. Se advierte una tendencia ya inocultable del régimen hacia una concepción más estatizante en todos los órdenes, más hegemónica y exclusivista de poderes intermedios, más absorbente de la sociedad civil y, por consiguiente, más centralizante, desandando el buen trecho que en los últimos veinte años se habían recorrido hacia una real descentralización y participación pluralista. Durante el período comprendido entre 1989 – 1998, los avances de la descentralización más significativos son, desde el punto de vista cuantitativo la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estados; la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Municipal; la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencia del Poder Público; la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales. En el período comprendido entre 1999 – 2004, dichos avances son la Constitución Bolivariana de Venezuela; el Consejo Federal de Gobierno; el Fondo de Compensación Interterritorial; reformas a la Ley del FIDES y la LAEE.

INTRODUCCIÓN

La definición del federalismo y la descentralización, tanto como la de la democracia, han sido tareas complejas que por largo tiempo han ocupado a la ciencia política y a otras disciplinas que analizan los temas del poder político y de su organización en Estados. No existe una respuesta única para dichos conceptos y, como puede suponerse, tampoco existe una salida única para explicar su relación, así como su conexión con los gobiernos nacionales, estatales y locales. La diversidad de disciplinas que han estudiado estos conceptos explica, en primera instancia, la variedad en los énfasis o los contenidos destacados: desde lo cultural hasta lo financiero; desde lo político hasta lo institucional y administrativo. A tales perspectivas deben sumarse los marcos teóricos desde los cuales se analiza cada una de éstas, lo cual multiplica la diversidad de contenidos para el federalismo, para la democracia y para los gobiernos locales. Si además incorporamos al cuadro el ritmo de la historia y los cambios prácticos que va introduciendo a las formas concretas de los conceptos, el espectro de posibilidades se extiende de manera mucho más amplia. No sorprende, de esta manera, que se hayan contabilizado decenas de definiciones del federalismo y, sin duda, lo mismo ocurre con las concepciones sobre los gobiernos locales y sobre la democracia.

La diversidad conceptual y de formas concretas del federalismo, descentralización, democracia y de los gobiernos locales, no impide que en ese amplio mapa puedan encontrarse puntos básicos de confluencia, los que precisamente permiten que se siga hablando de los mismos conceptos y no de otros. En el presente documento se pretende asumir como materia de estudio esos puntos de encuentro, en un ejercicio conceptual que recurre con

frecuencia al apoyo de referencias empíricas, aclarando de antemano que no es el objetivo polemizar con la diversidad de posiciones en juego. La meta de la investigación consiste como lo define su objetivo general, establecer los avances de la descentralización en Venezuela durante el lapso comprendido entre 1989 – 2004.

Pero además, el procedimiento para definir ese espacio de encuentro entre los conceptos inicia por la recuperación de una definición básica del federalismo, la que constituye un primer nivel de análisis de nuestro objetivo. Se trata de un mapa general del federalismo que recorre sus antecedentes históricos y que, sobre todo, destaca su contenido político. El federalismo y la descentralización son reivindicados como una estructura y un proceso político, en la medida en que se trata de un modelo para determinar al Estado y para regular la distribución del poder. Precisamente, la dimensión política del federalismo es la que permite ir tendiendo los puentes de su relación con la democracia y con otros valores o principios políticos asociados directamente con ésta. Una vez establecida esa relación, la última parte del ensayo se dedica al análisis de los gobiernos locales, el cual se hace siguiendo la perspectiva abierta por el encuentro entre el federalismo y la democracia. Es decir, no se pretende una revisión en sí de los gobiernos locales, que en su caso nos hubiera remitido a una discusión más amplia que la permitida por el marco preestablecido. Su análisis está circunscrito a la relación conceptual definible por la relación entre el federalismo y la democracia, si bien este límite no impide que en algunos momentos se incluya alguna reflexión "metafederal" de los gobiernos locales, aludiendo a una esencia que trasciende a las formas de organización del poder en la escala nacional. De esta manera, si se hace una metáfora sobre el procedimiento de exposición que se sigue en el presente documento, el federalismo puede pensarse como un eje que al girar nos acerca primero a la

democracia y, después, va descubriendo su relación con los gobiernos locales. Como intentaremos mostrar, el federalismo se acerca más a los gobiernos locales en la medida en que ha impulsado la democracia; y menos -sin dejar de ser importante como un derivado inmediato de su propia estructura. La comparación no pone en duda que existe una conexión estrecha del federalismo con los gobiernos locales, necesaria e inevitable; pero a nuestro juicio es más relevante la relación entre la democracia y los gobiernos locales. Por eso, es posible encontrar tanto en los países con Estado unitario como en los democráticos gobiernos locales fuertes, descentralizados y con sólidos vínculos de representación y de pertenencia cultural en los ciudadanos. A objeto de cumplir con los objetivos establecidos en el proyecto previamente presentado, la investigación estuvo estructurada de la siguiente manera:

En el Capítulo I, denominado Elementos Teóricos del Federalismo, Centralismo y Desconcentración, se tocan puntos referentes al Federalismo, Régimen Federal Venezolano, Consejo Federal de Gobierno, Centralización, Desconcentración y Desconcentración (vs) Descentralización, además de la Descentralización.

El Capítulo II, se destinó a las Bases Legales de la Descentralización Administrativa, se analizaron la Ley Orgánica de Descentralización y Traslados de Competencias del Poder Público, Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización, Ley de Asignaciones Económicas Especiales, Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, Ley de Hacienda Pública Estatal, y la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

Dentro del Capítulo III, se establecieron algunos avances del proceso de descentralización dentro del período comprendido entre 1989 – 1998 y el período 1999 – 2004, para finalizar con las respectivas conclusiones.

CAPITULO I

FEDERALISMO, CENTRALISMO, DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

1. Federalismo

1.1. El federalismo.

En el mundo, prevalece como forma de gobierno, el término conocido como federalismo, aquel donde el poder político está dividido entre una autoridad central o nacional y unidades locales autónomas más pequeñas tales como provincias o estados, por lo general bajo los términos de una constitución. Un gobierno federal, o federación, se suele crear mediante la unión política de dos o más países anteriormente independientes, bajo un gobierno soberano que en ningún caso se atribuye los poderes individuales de esos estados.

Gómez (1993), explica que el federalismo se diferencia de una confederación en tanto que ésta es una alianza de países independientes que mantienen sus respectivas autonomías, unidos en acciones o cooperación en asuntos específicos de interés mutuo. En una nación federal los actos del gobierno central pueden afectar de modo directo tanto a los estados miembros como a los ciudadanos individuales, mientras que en una confederación tales actos suelen afectar de una forma directa a los países miembros y sólo por vía indirecta a los ciudadanos. Luego explica:

Una federación se distingue también de los llamados sistemas unitarios, en los que el gobierno central mantiene el poder principal sobre unidades administrativas que son

prácticamente órganos del gobierno central. Gran Bretaña, por ejemplo, tiene un sistema unitario de gobierno parlamentario, y algunos gobiernos aparentemente federales, notorios regímenes totalitarios con un partido político único, son en realidad sistemas unitarios. Hablando en términos generales, las distinciones entre los gobiernos federales, confederaciones y sistemas unitarios de gobierno son relativas y difícilmente delimitables. Dentro de los países que tienen en esencia sistemas federales de gobierno se incluyen a Estados Unidos, Canadá, México, Venezuela, Argentina, Australia, India, Malasia, Suiza y Alemania, cada uno de ellos con características propias en orden a la determinación y extensión de facultades y poderes, en las distintas unidades administrativas que componen el país. (p. 52).

En un Estado federal, al gobierno central le son asignados poderes concretos. Tiene soberanía plena en relación con los asuntos exteriores y es preeminente con respecto a la administración interna dentro de sus poderes asignados. Gómez (1993), sostiene que como ejemplos notables de federaciones se hallan en la antigüedad la Liga de Delos y la Liga Aquea, constituidas como uniones helénicas consideradas en líneas generales entre los primeros intentos políticos de llevar a cabo una fuerza unitaria o nacional sin el sacrificio de la independencia local. Elementos de federalismo existieron en el Imperio romano. Durante la edad media, muchas ligas de estados se formaron para alcanzar propósitos específicos, la más conocida fue la Liga Hanseática.

En el renacimiento, la Unión de Utrecht, una alianza creada en 1579 por siete provincias de los Países Bajos, tenía las características de una federación y fue la mayor fuerza protestante en Europa durante dos siglos. Suiza, que en la historia ha sido considerada el primer ejemplo de una confederación con éxito y después, de federación, comenzó el proceso de

unión en 1820, con tratados de alianza perpetua que comprometían a tres cantones o pequeños territorios. El número de cantones incluidos en los tratados se incrementó de modo paulatino y, con la excepción de un breve periodo como nación unitaria bajo la influencia francesa, la confederación continuó hasta 1848, cuando se transformó en un gobierno federal.

El gobierno moderno de Alemania fue federal en su forma tanto durante el Imperio, a pesar de la importancia desproporcionada de Prusia que era un antiguo reino centroeuropeo, que a partir de 1525 se había constituido en ducado y que desde mediados del siglo XIX se convirtió en el núcleo fundamental del proceso de la primera unificación alemana que, en 1871 originó el II Imperio Alemán, como durante la República de Weimar, ciudad del centro de Alemania, en el land (estado) de Turingia, a orillas del río Ilm. Weimar es un nudo ferroviario e industrial; produce textiles, papel, maquinaria, automóviles, instrumentos musicales, equipamiento eléctrico, vidrio y calzado. Weimar proyecta una imagen medieval, con sus calles estrechas y antiguas, sus casas con tejados a dos aguas y sus numerosos monumentos arquitectónicos.

Después de algunas experiencias como confederación, Estados Unidos adoptó la forma federal de gobierno en 1789 y la Constitución de los Estados Unidos de América ha sido un modelo seguido por muchos países, especialmente de Latinoamérica. Después de la II Guerra Mundial el federalismo externo o internacional, es decir, la unión de diferentes estados soberanos, se ha venido desarrollando como un instrumento eficaz para conseguir la paz entre los pueblos. En Europa y América, se han creado diversos organismos supranacionales próximos a la idea federal del Estado,

como la Unión Europea (UE), la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).

El federalismo como forma de gobierno, tiene relación intrínseca con la política, que es según el criterio de Vallés (2000):

El punto de partida de nuestro concepto de política es la existencia de conflictos sociales y de los intentos para sofocarlos o para regularlos. La especie humana se presenta como una de las físicamente mas desvalida ¿la más desvalida? entre los animales. En todas las etapas de su vida necesita de la comunidad para subsistir y desarrollarse. Con todo, estas mismas comunidades en las que se sitúa encierran discordia y antagonismos. Los titulares informativos nos hablan todos los días de desacuerdo y tensiones. Tiene alcance colectivo porque implica a grupos humanos numerosos, identificados por posiciones comunes. Las discrepancias pueden afectar, según los casos, al control de recursos materiales, al disfrute de beneficios y de derechos a la defensa de ideas y valores. En más de una ocasión, la tensión o el antagonismo puede afectar simultáneamente a bienes materiales, derechos legales y creencias religiosas o filosóficas. (p. 18).

Para conformar una definición del federalismo, se debe partir de la idea de que no hay un modelo único, pues sería un contrasentido: la esencia del federalismo está en la creación de instituciones y procesos que permitan alcanzar una unidad política que acomode y aumente la diversidad durante la solución de los problemas de la vida diaria, en los cuales la democracia, entendida como un gobierno del pueblo, signifique "autogobierno".

Cotler (2000), explica que el federalismo ofrece solución a los problemas de las divisiones étnicas, religiosas, sociales; es una respuesta a

las divisiones políticas y sociales en ecologías humanas específicas que implica el reconocimiento de que los intereses y valores en conflicto siempre están latentes, y que dicho conflicto es normal. Más adelante señala:

El objeto del federalismo de reconciliar unidad con diversidad puede ser idealista, pero es una realidad inevitable: las naciones-estado como autoridades "soberanas" y unitarias no pueden gobernar con eficiencia a las sociedades complejas y diversas. Éstas requieren sistemas flexibles y dinámicos de gobierno. Se entiende entonces que el federalismo puede conciliar intereses, valores, preferencias diversas que son inherentes a la sociedad. No es tal diversidad indicador de mal funcionamiento del sistema; ella proporciona información para diseñar y adaptar las respuestas institucionales al cambio. Los conflictos son desafíos y procesos normales de la política. (p. 23).

Elazar (2001), reconoce que el mundo se encuentra en una coyuntura de "cambio de paradigma": de un mundo de Estados inspirados conforme al ideal de las naciones-estado, a un mundo de soberanía disminuida y crecientes enlaces interestatales de carácter federal constitucionalizado, tal como el caso venezolano que es el tema de la presente investigación.

Anteriormente, los Estados luchaban por la autosuficiencia, la homogeneidad bajo la autoridad de un centro (con muy pocas excepciones). Hoy, con el nuevo paradigma federal, todos los Estados tienen que reconocer también su interdependencia, heterogeneidad y el hecho de que sus centros ya no son únicos, sino parte de una red de centros múltiples que en forma creciente se vuelve no centralizada. Tienen que reconocer también que todo esto es necesario para poder vivir, o más bien sobrevivir en el nuevo mundo. Elazar (2001), enfatiza que con este nuevo paradigma se advierte a un mundo fragmentado en lo político, pero unificado económicamente, en el que las confederaciones y alianzas pueden

armonizar la contradicción. En un mundo que reconoce a grupos étnicos, alguno de ellos entrará en conflicto con los Estados en donde habitan o entre sí, de manera que el federalismo ha recibido más atención como un medio para resolver conflictos étnicos en el mundo que ha redescubierto las duras realidades de la etnicidad y ha perdido su confianza en que la modernización provocará su desuso.

De acuerdo al criterio de Rainer-Olaff (2000), el federalismo debe cumplir al menos dos funciones:

1. La separación y delimitación del poder por medio de una división vertical de poderes y, simultáneamente, dar protección a las minorías a través de la autonomía territorial.
2. Cumplir un papel integrador en sociedades heterogéneas. El federalismo tiende a conectar un cierto grado de unidad y un cierto grado de multiplicidad. Su función es la de integrar objetivos sociales diversos.

Como se explica, esta situación se puede representar como un continuo bipolar entre una meta centripeta dirigida hacia la integración y la uniformidad de las condiciones de vida y, otra centrífuga, dirigida a su autonomía y multiplicidad. El federalismo como principio organizativo en el centro de dos fuerzas. En un extremo, puede haber alianzas como una forma de coexistencia de varios estados, pero también pueden haber estados unitarios en el otro (de tipo federal o descentralizados), pasando por las asociaciones de estados y los estados confederados.

Trejo (2002), comenta que podría haber otra forma, como el estado unitario centralizado, pero en la actualidad ésta ya no es vigente: todos los

estados contienen un cierto grado de descentralización. Los ejemplos clásicos de federalismos son los de Estados Unidos, Canadá y Australia, que surgieron con los procesos de colonización. En 1867, Canadá trataba de delimitarse y protegerse respecto a Estados Unidos, garantizando su dualismo anglo franco. Seguidamente acota:

El federalismo suizo (1848) tuvo su origen en la autonomía local y cantonal, es decir, en la multiplicidad cultural; el belga de 1890 que se originó en la fragmentación cultural entre flamencos y valones. Éstos son ejemplos del federalismo como principio organizativo del poder político territorial, que ha servido para unificar criterios diversos, es decir, que ha logrado cohesionar a sociedades con profundas diferencias culturales y sociales. (p. 84).

En los países latinoamericanos, cuyas sociedades son heterogéneas, el federalismo tiene mucho que aportar, sobre todo, por la gran importancia de la población indígena y las diferencias en el desarrollo económico de las distintas regiones, provincias, entidades federativas y municipios.

Sin embargo, Cotler (2000), establece que sólo algunos países son federales, entre ellos México, Brasil, Venezuela y Argentina. Es de hacer notar que el federalismo no sólo tiene o adquiere relevancia en sociedades heterogéneas. En lo que fue la República Federal Alemana, por ejemplo, no jugaron ningún papel ni la heterogeneidad, ni la protección multicultural; era un país con homogeneidad cultural y con pocas disparidades económicas que puedan generar conflictos.

Por otra parte, Saldivia (2003), aduce que el conductismo impuso un enfoque del federalismo desde el cual, son federales todas aquellas sociedades que por sus diferencias étnicas, religiosas, económicas, se hallan

estructuradas según territorios geográficos e históricos (se deja de lado el enfoque institucional del federalismo). El conductismo no da cuenta de sociedades tan homogéneas como Australia, la experiencia antes citada de la ex República Federal Alemana (RFA) o de Austria. La definición constitucional e institucional de federalismo establece que se puede hablar de federalismo cuando en un sistema político los elementos estructurales de decisión del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial, burocracia política, entre otros) están presentes en los dos niveles de gobierno, federal y estatal, y su existencia está garantizada por la constitución y no puede ser allanada por la intervención de algunos de los niveles.

Entre tanto Dieter Nohlen, (2000), afirma que el federalismo se define como una forma de organización política en la cual las funciones y ámbitos de tareas se reparten de tal manera entre los estados miembros y el Estado central, que cada nivel estatal puede tomar decisiones políticas en varios ámbitos estatales.

Respecto a los modelos de federalismo, Elazar (2001), argumenta que a partir de los aportes de Montesquieu, se pueden distinguir dos modelos de federalismo que corresponden a dos interpretaciones de la teoría de la división de poderes:

División de poderes. Ésta es una interpretación orgánica y corporativa, que destaca el reparto de trabajos y funciones del estado, y se refiere a la cooperación y coordinación entre las instituciones estatales.

• Separación de poderes. Se refiere a la autonomía de las distintas unidades estatales, y fue la que inspiró la constitución de Estados Unidos en el siglo

XVIII; se conforma de dos componentes principales: el presidencialismo y la división horizontal entre la administración del congreso y la suprema corte.

La primera interpretación dio origen al modelo de federalismo intraestatal construido sobre la separación funcional de competencias y la cooperación de poderes; la segunda, al modelo de federalismo interestatal construido sobre la separación de poderes.

El federalismo intraestatal. El ejemplo más notable de este tipo lo constituyó la ex República Federal Alemana, definida como: Una diferenciación funcional según el tipo de competencia. Una parte considerable de la tarea legislativa corresponde al bund, mientras que la tarea administrativa corresponde al land y al municipio. Una fuerte participación intraestatal de los gobiernos de los länder (estados) en la política federal a través del bundesrat y en su facultad legislativa. La cooperación interestatal tanto entre los länder como entre éstos y el bund.

En Alemania, los länder llevan a cabo las leyes del poder ejecutivo y, a modo de compensación, participan en la legislación central. Al igual que en 1870, en 1946 la constitución previó un consejo federal (a diferencia de Estados Unidos, donde el senado es electo por la ciudadanía), cuyos miembros son representantes delegados de los gobiernos de los länder; los votos de cada estado federado sólo pueden emitirse por la totalidad, a favor o en contra de una moción, o absteniéndose. Desde la reunificación de Alemania hay 16 estados federados; los votos de cada uno varían entre tres y seis, en consideración de las diferencias de tamaño.

Entre tanto, Rainer-Olaff (2000), considera que la federación no tiene una administración propia ni puede impartir órdenes sencillamente a

subordinados o aprobar entre sí su programa político. La federación no tiene que determinar mediante una ley lo que las administraciones de los estados federados han de ejecutar; debe ser por iniciativa del gobierno y del parlamento federal, mientras que el consejo federal solo participa. Los estados mantienen en Bonn representaciones y apoderados y se reúnen permanentemente, ya que todos dependen de todos. Es decir, existe un federalismo cooperativo basado en el entendimiento de las partes, que oscila entre un cierto centralismo y la cooperación en la ejecución de las tareas e independencia de los estados. El consejo federal irradia un efecto centralista, al igual que el parlamento, el gobierno federal y los partidos políticos. Cada estado debe hacer valer sus intereses (los estados más ricos deben ayudar a los otros de menores ingresos). Cabe señalar que el federalismo alemán tiene fuertes presiones centralistas, y su origen está en el proceso de integración europeo. El mismo autor enfatiza en que:

Se presenta así un nuevo federalismo, en el que la estructura estatal del federalismo alemán se sustituye por elementos de regionalismo, con todos sus fenómenos culturales y económicos. Sin embargo, se ha creado una uniformidad en cuanto a previsión social, el orden económico y otros, que seguirá siendo federal. (p. 15).

El federalismo interestatal. Este modelo de federalismo se halla vigente (aunque con diferencias) en Estados Unidos, Canadá y Australia. Está construido sobre el principio de división vertical de poder y/o autonomía de los estados miembros; se basa en: El dualismo de los elementos estructurales del Estado. El reparto de las competencias según áreas políticas coordinadas constitucionalmente y no según tipos de competencias. La participación de los estados miembros en la política federal a través de la segunda cámara (de senadores), aunque Canadá no tanto, según Saldivia

(2003), la descripción clásica del federalismo norteamericano apareció por primera vez en 1787 y 1788, en artículos de James Madison, Alexander Hamilton y John Jay, líderes del movimiento que sostenía la necesidad de dar al país de un fuerte gobierno nacional. Reseña Rainer-Olaff (2000), lo siguiente:

La forma de federación ofrecida al pueblo norteamericano era algo nuevo, tanto en la teoría como en la práctica política. En la historia no se conocía ningún otro ejemplo de república confederada que obligara a los estados miembros por medio de un poder legislativo común que pueda imponerse directamente a los individuos de dichos estados. Se puede afirmar que el gobierno federal, tal como se le conoce hoy, fue una invención de la convención que redactó la constitución norteamericana. Alexis de Tocqueville afirma que el esquema federal establecido en Filadelfia debiera considerarse un importante descubrimiento de la ciencia política moderna. El nuevo federalismo norteamericano. Uno de los tópicos más frecuentes en los últimos tiempos ha sido afirmar que el sistema federal norteamericano debe cambiar drásticamente. El cambio de la balanza de poder, producido por el declive del federalismo dual, se ha interpretado como nuevo federalismo. Su rasgo más característico es el crecimiento del poder federal a través del ejercicio del poder económico por medio de las subvenciones que, bajo ciertas condiciones, obliga a los estados miembros.

No obstante, la expansión de la autoridad federativa ha dado lugar a otro tipo de "nuevo federalismo", de tendencia opuesta a la anterior, es decir, centrípeta. Se ha hablado de disminuir la dependencia de los estados respecto de las ayudas económicas federales, o al menos disminuir las condiciones exigidas para recibirlas. Rainer-Olaff (2000), explica que el presidente Reagan hizo de la propuesta de un nuevo federalismo, la piedra angular de su administración. El 25 de enero de 1983 afirmó que su propuesta federalista consistía en devolver sus funciones a los estados y las

entidades locales para que actúen como laboratorio dinámico de cambio en una sociedad creativa. El autor considera que:

La propuesta de Reagan tiene dos partes : la primera consiste en entregar a los estados la realización de programas que habían sido acometidos por el gobierno federal, tales como ayuda familiar y de bonos para la compra de alimentos. La segunda contempla la sustitución de las subvenciones federales denominadas categoricals (sujetas a una serie de condiciones muy estrictas) por block grants (subvenciones en bloque), que permiten subvencionar económicamente a los estados sin tantas trabas. Durante este siglo el poder federal americano se ha enfrentado a una desastrosa depresión económica y ha ostentado el liderazgo mundial, el Estado alerta parece hoy la actitud normal del gobierno federal en el escenario americano contemporáneo. No obstante, el federalismo en Estados Unidos se caracteriza actualmente por el predominio de la autoridad federal. El sistema social y económico se halla cada vez más sujeto a regulación y control por parte de Washington. La autoridad federal ha experimentado una considerable expansión basada en el ejercicio de su poder para exigir impuestos y realizar gastos que promuevan el bienestar general. La posición de los estados se ha debilitado todavía más por la creciente dependencia de los gobiernos estatales respecto de las subvenciones otorgadas por Washington. El desarrollo del federalismo norteamericano, caracterizado por el incremento del poder federal, plantea el problema del futuro de los estados americanos ¿Va continuar esta trayectoria de expansión del sistema federal y se cambiará la situación del sistema federal por una forma unitaria de gobierno? (p. 90).

La existencia de los estados implica a menudo una duplicación innecesaria de estructuras y servicios gubernamentales, y aunque se consideren necesarios órganos de gobierno local, éstos podrían organizarse mejor si el territorio se dividiera por regiones y no por estados que se forman atendiendo a todo, menos a consideraciones de eficacia gubernamental. Sin embargo, a pesar de que la trayectoria expansiva del poder federal es muy

posible que continúe, y será difícil, en cambio, que llegue a originar la supresión absoluta de los gobiernos estatales. El mantenimiento de uno de los estados fuertes aporta al sistema americano una consistencia democrática que no se daría con un sistema de administración centralizado y monolítico. Al considerar el futuro del federalismo americano se debe tener en cuenta que, para la mayoría de los americanos, los estados son tan parte del sistema como lo es el gobierno de Washington. Cada estado tiene sus rasgos particulares, y algunos pueden retroceder a su pasado histórico, del que se sienten orgullosos. Aunque los estados americanos continúen perdiendo los atributos que poseían en el momento de la fundación de la República, su persistencia como entidades gubernamentales independientes parece asegurada, incluso si el poder estatal continuara decreciendo y el control federal se incrementara.

Los estados americanos conservan una autoridad a la que no podrían aspirar los órganos de gobierno local en Europa. Los estados continuarían siendo responsables del funcionamiento de la máquina local administrativa y judicial. Por último, hay que resaltar que en el federalismo interestatal la división de poderes depende también de regulaciones legislativas concretas a través de la constitución. En Australia, Estados Unidos y Suiza, las competencias del estado federal están enumeradas en sus constituciones. En Canadá existe lo que se denomina federalismo cooperativo. Las competencias de la federación y de las provincias se establecen de tal forma que la competencia residual queda formalmente en poder de la federación, pero en la práctica queda en manos de las provincias. La cooperación entre los niveles ha sido intensa, sobre todo a partir de la construcción del estado social y de bienestar.

La cooperación es un fenómeno presente en los dos tipos de federalismo y es el origen justamente del federalismo cooperativo. Diferencias sustanciales entre los dos federalismos. En el interestatal la división de poderes y los dos niveles del sistema siguen siendo capaces de funcionar independientemente, y la cooperación puede ser suspendida por la duplicidad de elementos estructurales del Estado. En el caso del federalismo alemán, considerado como cooperativo, el alto grado de estabilidad de su sistema político es consecuencia de la homogeneidad social y cultural del país. Su cultura política no se basa en el conflicto, sino en la proporcionalidad e integración vertical. Sin embargo, esta cooperación que es un fenómeno que está cobrando fuerza inusitada en todo el mundo, y que es el origen del federalismo ejecutivo y cooperativo, no representa ninguna garantía de participación política. Llevada al extremo, la interdependencia política (*politikverflechtung*) característica del federalismo alemán se distingue por dos características: por una parte, permite amortiguar las consecuencias de los problemas sociales a través de la fragmentación institucional, pero, por la otra, lleva a una mayor congestión de la capacidad innovadora, es decir, a un déficit de participación y legitimación. Se fragmenta la formación pluralista de intereses y no aparecen los responsables de la toma de decisiones.

Rainer-Olaff (2000), admite que la "revolución federalista" abolirá la concepción estatista de la sociedad y habrá de dividir y distribuir el poder procediendo siempre de manera racional y humanitaria. Los objetivos del federalismo integral, precisan que para alcanzar una auténtica autonomía, es necesario eliminar el control gubernamental y mantener sólo uno de carácter jurisdiccional, como un control de legalidad y no de otro tipo (económico, político, etcétera). Los casos en los que se puede observar este tipo de control de legalidad son los de Estados Unidos, Bélgica y Alemania, entre

otros. La colectividad debe tener el derecho a proclamarse existente, a autodelimitarse, elaborando sus propios estatutos en los límites de la constitución general. Asimismo, el autor reseña que:

El principio de autoorganización debe proporcionar la vigencia de unos estatutos específicos adaptados a las particularidades y necesidades de las regiones. La regionalización es un proceso encaminado a institucionalizar un pluralismo político de base territorial; supone la distribución, el reparto y la difusión del poder del Estado por el territorio nacional. En la regionalización, la recuperación de las libertades perdidas es recobrar el protagonismo de su propia historia y una normalización de la vida política de los pueblos. Los procesos de regionalización y autonomía pueden contribuir a garantizar el derecho de los pueblos al reconocimiento de sus particularidades culturales e históricas. Pueden asegurar una mejor adecuación de la acción del Estado a las peculiaridades de los territorios o regiones. (p. 127).

La autonomía y la regionalización política, pueden contribuir al logro de una mayor eficacia y operatividad al trasladar la toma de decisiones hacia las regiones. Pero ambos procesos también pueden pervertirse y degenerar en una reproducción de los vicios del Estado central, creándose así un centralismo regional. Estos procesos no deben originar una duplicación de funciones ni convertirse en refugio de grupos oligárquicos. Descentralización y autonomía: el problema de la democracia. La comunidad autónoma, en tanto que forma máxima de la descentralización (política), es el Estado mismo, que al democratizarse y distribuir el poder emanando del pueblo soberano entre sus órganos, se ve obligado, por la misma lógica de la soberanía, a difundir su poder estatal en todo el territorio. La transferencia del poder político del Estado centralizado a las comunidades y regiones autónomas, supone un reforzamiento de la democracia y un debilitamiento paralelo del poder concentrado, la solución al problema del subdesarrollo

regional y la participación de los ciudadanos en la dirección y gestión de los asuntos públicos. Guy Heraúd; citado por Díaz Cayero (1999), plantea que el ciudadano puede tomar un gran número de decisiones importantes cuando se trata de un régimen de autonomía, la cual constituye el principal atributo de todo ser o colectividad, y debe ser reconocida a todos los hombres y grupos sociales. La autonomía permite que un gran número de decisiones se tomen al nivel más próximo al hombre, a los grupos de base, a las comunidades naturales, haciendo posible una mayor participación y responsabilidad.

Se debe entender a la autonomía como una serie de derechos y principios. Como se dijo antes, la comunidad debe tener el derecho a proclamarse existente, autodelimitarse, autodefinirse y autogobernarse con base en los siguientes derechos:

- Derecho a la autoafirmación. Que asiste a toda colectividad a declararse existente y a ser reconocida como tal por otras colectividades.
- Derecho a la autodefinition. Que es la capacidad de trazar y fijar fronteras y límites políticos y geográficos.
- Derecho a la autoorganización. A dotarse a sí mismo de su propia norma fundamental.
- Derecho a la autogestión. A gobernarse y administrarse libremente dentro de su propia normatividad.

Pero la autonomía, vista como forma máxima de la descentralización política del poder de Estado, a la cual debe aspirar cualquier gobierno que se llame democrático, aparecería como una expresión del individualismo y el reino de la anarquía de un país. Por eso es necesario señalar los siguientes principios:

- Principio de subsidiariedad. La colectividad inferior debe conservar todas las competencias y poderes que es capaz de ejercer eficazmente. Todo lo demás se debe transferir al ente superior. Bajo este principio, la sociedad debe construirse de abajo hacia arriba, y el poder político ha de situarse en el nivel en el que surgen los problemas y donde están quienes lo sufren y saben cómo resolverlos. Esto requiere de una adecuación jurídica.
- Principio de participación o unidad. Las colectividades inferiores se asocian activamente a la toma de decisiones de la colectividad superior resultante, es decir, se debe propiciar la participación de las colectividades inferiores en la gestión de la colectividad superior.
- Principio de cooperación. Sin este principio una sociedad de grupos autónomos sería anárquica y atomizada. Autonomía no quiere decir autarquía e individualismo. Se complementa con la cooperación y la acción coordinada y global: "todos dependemos de todos". Autonomía no significa soberanía, sino libertad limitada por la necesidad que las personas y comunidades tienen de los demás.
- Principio de garantías. Capaz de organizar y dar viabilidad y vertebración a la sociedad federal en su totalidad. La garantía

jurisdiccional asegura la aplicación de las normas a cargo de los tribunales con competencia obligatoria, y la garantía de ejecución material asegura la ejecución de las decisiones de los tribunales mediante órganos, incluso, coercitivos.

Además de ello, es conveniente resaltar las ventajas y posibilidades de la Autonomía y la Regionalización:

Ventajas:

1. Se adecua la acción del Estado a las necesidades locales, para que se recupere la idiosincrasia de cada territorio.
2. Se rechaza la imposición de formas de organización política concretas de unas realidades a otras.
3. A cada comunidad le corresponde una estructura jurídica, política e institucional propia y singular.
4. Se desmasifica y aligera la función legislativa de los parlamentos nacionales, trasladando a las cámaras locales la tarea de crear leyes de ámbito local.

Posibilidades:

La posibilidad de participación de ciudadanos depende en cierta forma de un grado de información y de su capacidad de comprensión de los problemas. Si se considera que es a nivel local donde hay participación plena

y que más allá de ese ámbito el interés disminuye, el reconocimiento del mismo con funciones administrativas y de gobierno aparece como necesario para la práctica de una democracia real. Díaz Cayero (1999), comenta que en los casos de Italia y de Francia, se reconoce que a la luz de las reformas del Estado, hay alguna semejanza en ambos casos: la permanencia de estructuras burocráticas centralizadas y el debate sobre la descentralización (que sólo para Italia significó una propuesta de autonomía regional), la llegada de los socialistas al poder y, por último, la lentitud de las reformas autonómicas. Añade el autor:

La descentralización en Italia. Al final de los sesenta, la perspectiva de las fuerzas autonomistas italianas se resumieron de la siguiente manera: Las regiones para la planificación. Las regiones y los poderes locales, para la participación ciudadana. Las regiones y los poderes locales para la formación del Estado. De la actuación de las regiones se esperaba un proceso amplio de democratización real, la ruptura del inmovilismo y el incremento de las autonomías locales (expectativas políticas). Desde una perspectiva económica, se esperaba reducir los niveles de pobreza. Veinte años más tarde, el saldo es negativo: Las regiones no ha sido los enlaces para la reforma del Estado; hay una parálisis de los aparatos centrales de la burocracia y los partidos políticos. (p. 104).

Señala más adelante, el mismo autor:

El proceso de descentralización de los partidos tampoco se ha producido, y siguen controlando desde el centro las coaliciones de gobierno y las decisiones políticas a nivel regional. La sociedad civil no ha aumentado su participación. Los ciudadanos tampoco perciben la existencia de un gobierno regional. La autonomía se ha sacrificado por la política financiera del Estado, que decide la totalidad de las transferencias. La política nacional general condiciona las decisiones económicas. El rendimiento de algunas regiones

italianas se ha demostrado por algunas investigaciones que indican que el funcionamiento de las nuevas instituciones depende de tres factores: el nivel de desarrollo económico, la mayor estabilidad social y la cultura política. Estos tres factores se entrecruzan y refuerzan recíprocamente en unas regiones, en tanto que en otras hacen falta. Por razones históricas, en Italia existen regiones muy estables políticamente (centro-norte); en ellas la institución regional ha dado mejores resultados que en el sur. El sur es subdesarrollado y con muchos conflictos inter e intrapartidistas que obstaculiza la formación de gobiernos locales estables y eficientes. (p. 105).

Existe en el caso comentado, una cultura política clientelista y, por tanto, los programas de desarrollo son instrumentos de distribución clientelar de recursos, que con el trámite de las regiones pasan de las instituciones centrales a los grupos de poder y sus clientes. De ahí que las regiones no tengan posibilidad ni de acumulación ni de localización racional de los recursos. No hay innovación en las propuestas de la reforma francesa de 1981. Aunque se reconoce un cierto avance, la reforma ha favorecido una mayor integración de los componentes territoriales y ha reforzado a algunas élites locales. La reforma no ha logrado sus objetivos más claros: favorecer la participación ciudadana y simplificar los mecanismos burocráticos. Subsiste el problema de los 36,000 municipios y de la cooperación intermunicipal (¿quién manda, el municipio o el estado/ciudad?). Faltan mecanismos de control desde abajo: el consejo de vecinos, el referéndum, el plebiscito, entre otros, de los cuales muchos, han sido implantados en Venezuela a raíz de la nueva constitución de 1999. Otros críticos previeron que los alcaldes con mayores poderes que los prefectos establecerían una suerte de neocentralismo a costa de los ciudadanos, temas éstos que serán abordados en los subsiguientes puntos.

Federalismo y Unitarismo Latinoamericano

El centralismo latinoamericano se puede explicar por la tradición colonial, pero también por algunas características de sus independencias. El centralismo fue "causa de la democracia", pero ha pasado a ser "conspirador de la democracia". Cotler (2000), explica que en América Latina se impuso en medio de luchas civiles, fundado en la necesidad histórica derivada de los procesos de construcción nacional, de la formación de los Estados y de la consolidación del poder estatal, de la conquista de los territorios hacia el interior y de la fijación de las fronteras hacia el exterior. Y más aún, la formación de los Estados nacionales (incluyendo a México), fue acompañado de un proceso para restar competencias y atribuciones a los municipios absorbidos por el poder central. Además:

La centralización política jugó un papel determinante en la consolidación de los Estados nacionales, evitando los efectos perversos de las fuerzas centrífugas de los dos últimos siglos. A partir de esta función positiva el proceso tiende a buscar mayores condiciones para la participación, y es aquí donde se plantea la necesidad de descentralizar y revitalizar el federalismo. (p. 33).

Dieter Nohlen (2000), argumenta que es en el nivel de la descentralización política donde se registran los esfuerzos más importantes bajo dos formas básicas: la federalización y la municipalización. La federalización se restringe a los sistemas políticos federales: Argentina, Brasil, y Venezuela (y se agrega, México). En todos los casos se han hecho esfuerzos por darle vida a la letra de las constituciones. Cabe señalar que en el caso de México el discurso federalizador da la impresión de que se trata de que los estados asuman los costos de la pesada crisis fiscal que padece

todo el sistema global. En los países con regímenes federales, la entidad que recibe las tareas estatales es la región o la entidad federativa; siendo así, el Estado centralista o unitario desaparece y los estados miembros pueden influir a través de los mecanismos institucionales en las decisiones del poder central.

Sin embargo en la municipalización se constata un movimiento generalizado de valorización de la descentralización. Aquí, la entidad receptora es el municipio. Hay la tendencia a darle o devolverle a los municipios ciertas facultades que le hagan tener una vida autónoma, legitimar los procesos para la elección de alcaldes y traspasar más atribuciones y recursos.

Hay que advertir que descentralizar a nivel municipal no implica un cambio en la disyuntiva Estado unitario/Estado federal, porque la municipalización no toca la estructura de toma de decisiones a nivel central. Por eso, cuando no se puede federalizar por razones históricas o culturales (como sería el caso de muchos países como Chile y Bolivia), el camino ha sido la municipalización, entregando a los gobiernos locales atribuciones que antes eran ejercidas centralmente y, por supuesto, los recursos. Como en los procesos de federalización que valoran la descentralización como un proceso, en los estados unitarios o centralistas en los que predomina un enfoque de municipalización, en realidad poco ha avanzado una descentralización política, y lo que predomina son esfuerzos desconcentrados y de descentralización administrativa, así como políticas de regionalización.

Díaz Cayero (1999), opina que no se han logrado los objetivos económicos, sociales, ni de desarrollo político, es decir, de desconcentración

del poder político. Ecuador, Colombia, Perú y Chile se encuentran en este último caso. En los pocos casos de federalismo latinoamericano la descentralización política no se ha asumido en toda su extensión, pero hay esfuerzos por dotar a los estados y municipios de poder y recursos en un marco de autonomía de toma de decisiones, sobre todo a partir de los reclamos democráticos de las comunidades y organizaciones locales. Luego el autor indica:

En resumen, se puede decir que con la elección popular de alcaldes en Colombia, los municipios, aunque débiles en Argentina, Venezuela y México, y el sistema municipal de facto de Bolivia hay, al igual que en resto del mundo una preocupación y necesidad de que los gobiernos locales asuman las responsabilidades y atribuciones lo más pronto posible. El problema es qué modelo de descentralización política seguir o, si por el contrario, cada cual tendrá que seguir sus propias pautas.

1.2 Régimen Federal Venezolano.

Para realizar una breve descripción del federalismo venezolano y de los poderes públicos, es necesario determinar el nacimiento y formación de la República, surgida al concluir la época denominada colonial, aquella en que el territorio nacional formó parte del Estado español. Falcón (1999), considera que es a partir de la real cédula de Carlos III que en 1777 estableció los límites territoriales y políticos de la entidad que, desde 1528, se había conocido con el nombre de gobernación y capitanía general de Venezuela, cuando se puede hablar de Venezuela como entidad política.

En todas las Constituciones que ha tenido la República a partir de 1830, se confirma la formación territorial que se ha mencionado al exponer,

tal como lo hizo la Constitución de 1961, que el territorio nacional es el que correspondía a la capitanía general de Venezuela antes de la transformación política iniciada en 1810, con las modificaciones resultantes de los tratados celebrados válidamente por la República. Con esta premisa, se puede decir que Venezuela, como entidad política dependiente del Estado español, tuvo existencia desde 1777 hasta el 19 de abril de 1810; pero, desde esta última fecha, adquiere autonomía no obstante los cambios ocurridos durante la Guerra de la Independencia hasta lograr su definitiva identidad e independencia con las batallas de Carabobo (1821) y del lago de Maracaibo (1823).

Falcón (1999), comenta que los poderes públicos de Venezuela muestran una marcada evolución desde 1810 hasta el presente, incluyendo el período de 1821 a 1830 cuando su territorio se integró con el del antiguo virreinato de Santa Fe, y posteriormente, con la antigua Audiencia de Quito, para formar la República de Colombia o Gran Colombia, como se le nombra frecuentemente. Respecto a la independencia, el mismo autor señala:

Es la Junta Suprema la que ejerce por primera vez el poder público en Venezuela. Esta Junta Suprema nace el 19 de abril de 1810 del seno del Ayuntamiento de Caracas y asume el poder por la destitución del gobernador Vicente de Emparan y Orbe. Constituido el Ayuntamiento en Junta Suprema, (dice el historiador Caracciolo Parra Pérez) y enriquecido con la admisión en su seno de varias personas que se dieron por delegados de clases y corporaciones, declaró que las provincias de Venezuela asumían su propio gobierno, en nombre y en representación de Fernando VII, sin prestar obediencia al Consejo de Regencia. La Junta Suprema es la primera expresión del poder público venezolano no obstante que ese poder no pudo ejercerlo en toda la extensión territorial porque algunas provincias se mantuvieron fieles al Consejo de Regencia Español. Pero dada la importancia que representa la Junta Suprema en los albores revolucionarios en 1810, es

conveniente que se conozca, aunque someramente, su constitución y las disposiciones políticas y administrativas que rigieron hasta la instalación del Congreso en 1811. (p. 65)

La Junta Suprema se constituyó con 23 personas: 2 alcaldes; un alférez real; 9 regidores; un síndico procurador; 3 representantes del pueblo; un representante de los pardos y mulatos; 2 representantes del clero; 4 secretarios: Relaciones Exteriores, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra y Marina; 2 secretarios con "ejercicio de decretos"; y el ex canciller de la Real Audiencia, consultor de la Junta. Instaló el Tribunal de Apelaciones compuesto de 5 miembros, y con el modelo de la Real Audiencia, extinguida ésta por el movimiento revolucionario de abril. Practicadas las elecciones para diputados conforme a lo decidido por la Junta Suprema, se reúne el primer Congreso venezolano el 2 de marzo de 1811, en Caracas, en la casa del conde San Javier, para continuar después sus sesiones en la capilla de la Universidad-Seminario.

En reemplazo de la Junta Suprema que había cesado en el ejercicio del poder, el Congreso designó a 3 ciudadanos para ejercer el Poder Ejecutivo Nacional, los cuales deberían turnarse en la presidencia por lapsos semanales. Debe recordarse los nombres de estos ciudadanos, pues con ellos se formó el primer ensayo de gobierno propio que se hubiese visto hasta entonces en América. Fueron Cristóbal de Mendoza, Juan de Escalona y Baltasar Padrón, como principales; y con el carácter de suplentes, Manuel Moreno de Mendoza, Mauricio Ayala y Andrés Narvarte. Este Poder Ejecutivo tuvo 3 secretarios de Estado: Guerra y Marina; Gracia y Justicia; Hacienda y Relaciones Exteriores. Se constituyó también la Alta Corte de Justicia. La organización del poder público emanará de la Constitución Federal de 21 de diciembre de 1811 que entrará parcialmente en vigencia en marzo de 1812

(cuando se hace referencia se la constitución federal, se habla en consecuencia del régimen federal venezolano).

Sanabria (2000), explica que por primera vez existe en Venezuela un gobierno constitucional y se habla de la diputación de “los Estados Unidos de Venezuela”, según la ley que estableció la capital federal en Valencia. Los poderes públicos fueron el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; la composición de los Poderes Públicos que, en la Constitución Federal de 1811, quedan establecidos por primera vez, será la que adoptarán, en general, las sucesivas constituciones venezolanas hasta la de 1999. Habrá en adelante modificaciones sobre elección y modalidades en el ejercicio del poder, pero en sustancia se mantendrán aquellos principios que responderán a la evolución social y política del país. El autor reseña seguidamente:

Los Poderes Públicos establecidos en aquella Constitución desaparecerán con la caída de la Primera República, para renacer en la Constitución de Angostura en 1819. De 1813 en adelante el Poder Público venezolano presentará modalidades especiales debidas al conflicto bélico. Cuando el general Simón Bolívar llega a Caracas en agosto de 1813, una vez realizada la Campaña Admirable, se abre una nueva etapa del Poder Público venezolano. El gobierno español, que había restablecido Domingo de Monteverde a mediados de 1812, desaparece en Caracas y en otras partes del territorio nacional. Se inicia entonces la actuación del Libertador y de otros ciudadanos. En la actuación pública del Libertador es necesario contemplar 2 situaciones: el ejercicio del poder con la creación coetánea de leyes orgánicas y el poder vinculado a la Constitución y leyes dictadas por el Poder Legislativo. La primera de estas situaciones se enmarca en el período de 1813 a 1819. Cuando el Libertador llega a Venezuela y da su proclama en San Antonio del Táchira, viene investido con facultades de los gobiernos de Cartagena y la Unión. Ejerce el poder supremo que emana de estas fuentes políticas y de las circunstancias bélicas. (p. 82).

Su poder es, en la práctica, el de un dictador y su mandato es por medio de decretos y bandos, en ausencia de leyes. Pero, aun cuando las exigencias de la guerra tienen prioridad, el Libertador demuestra con hechos que no aspira al mando absoluto. Francisco Javier Ustáriz, por excitación de Bolívar, redacta entonces un proyecto de gobierno que éste hace publicar, al mismo tiempo que excita a los demás que pudieran hacerlo a enviar sus proyectos como lo había hecho Ustáriz, o discutieran el de éste. Ustáriz opinaba por la dictadura, dándole al general en jefe del ejército libertador el Poder Legislativo y el Ejecutivo; sin otras restricciones que las que provengan del Congreso General de Nueva Granada, su comitente, quedando lo gubernativo, económico y de policía a cargo de los respectivos magistrados dependientes del general en Jefe. Igual o semejante proyecto hizo el licenciado Miguel José Sanz. También expone los siguientes conceptos sobre el "legalismo" del Libertador a quien podría llamarse con propiedad "el hombre de las leyes", denominación de que gozó siempre el general Francisco de Paula Santander. Igual apoyo encontró el Libertador en la Asamblea Popular reunida en Caracas el 2 de enero de 1814, presidida por Cristóbal de Mendoza, quien se mostró entusiasta partidario de la jefatura suprema de Bolívar y en la cual Domingo Alzuru, instó a que, tanto la República como Bolívar, saliesen de la especie de dependencia que tenían del Congreso de Nueva Granada sin considerar el orador que, de hecho, así venía sucediendo.

En todo caso, con la caída en 1814 de la Segunda República, cesó ese ensayo de poder público uninominal que se había originado con el triunfo de las armas republicanas conducidas por el Libertador en la Campaña Admirable. Después, hasta 1819 con la reunión del Congreso de Angostura, habrá otros conatos o intentos para reconstruir el poder público republicano. Uno de ellos fue el manifiesto de Bolívar al llegar en 1816 a la isla de

Margarita, en el cual ya declaraba su propósito de convocar un nuevo Congreso a fin de establecer una forma de gobierno propia de las circunstancias, y conforme al voto de los pueblos libertados. Los reveses militares sufridos por el Libertador en 1816 y comienzos de 1817, le impidieron poner en práctica este proyecto, que fue retomado en mayo de ese último año por el general Santiago Mariño, el canónigo José Cortés de Madariaga, el almirante Luis Brión y otros personajes civiles y militares, entre ellos Francisco Javier Mayz y Francisco Antonio Zea, quienes restauraron por breve tiempo el régimen federal de 1812 en el Congreso de Cariaco de efímera duración.

Entre tanto, García (2001), explica que después de la liberación de Guayana, Bolívar perseveraba en su propósito de reorganizar el Poder Público. Un paso adelante fue el decreto de 30 de octubre de 1817 dictado en Angostura (hoy Ciudad Bolívar), en la base organizada por el Libertador a orillas del Orinoco, como centro de operaciones y soporte de la diplomacia; como "Jefe Supremo de la República de Venezuela y capitán general de sus Ejércitos y los de la Nueva Granada, entre otros", expone la verdadera situación que García (2001), cita a continuación: "Es imposible establecer por ahora un buen gobierno representativo y una Constitución eminentemente liberal, a cuyo objeto se dirigen todos mis esfuerzos y los votos más ardientes de mi corazón" (p. 68).

Asimismo, se crea una organización provisional, de la cual es pieza esencial un Consejo de Estado, dividido en 3 secciones, que le asistirá en el ejercicio del mando supremo. Más tarde, al salir en campaña, deja un Consejo de Gobierno que administra los asuntos corrientes de la República. Por fin, después de haberlo convocado en 1818, el Libertador inaugura el 15 de febrero de 1819, con un discurso donde expone sus ideas políticas,

constitucionales y sociales, el Congreso de Angostura, al cual hace entrega de sus proyectos de Constitución y Poder Moral.

Se restablece en firme el Poder Público venezolano con la Constitución del 15 de agosto de 1819, sancionada por el Congreso de Angostura, que mantiene los 3 clásicos poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo se compone de 2 Cámaras: Representantes y del Senado; los senadores, con carácter vitalicio y los representantes, con períodos de 4 años, elegidos por votación directa. Los senadores serían elegidos, en ese momento inicial, por el Congreso. El Poder Ejecutivo fue unipersonal con la denominación de presidente de la República de Venezuela; el Poder Judicial, depositado en una Corte Suprema de Justicia y en los demás tribunales establecidos o que se establecieren en el territorio de la República.

Falcón (1999), admite que ésta carta constitucional tuvo muy breve vigencia, pues, al ser fundada en diciembre de 1819 la República de Colombia (la Gran Colombia), se estipuló que el nuevo Congreso, que se iba a celebrar en 1821, sería Constituyente. Éste, reunido en Cúcuta, dictó la Constitución de 1821, la cual tuvo vigencia en toda la República hasta 1827-1828. Durante esos años, Venezuela, como departamento de la nueva República, tendría sus propias autoridades, pero dependientes del gobierno central de Bogotá. Fue republicana la Constitución de 1821 y estableció 3 poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

El mismo autor determina que:

El territorio se dividió en departamentos, cuyo mando político ejercía en cada uno de ellos un intendente. El Poder

Legislativo se compuso de 2 cámaras, la del Senado y la de Representantes; unos y otros elegidos popularmente; los primeros por 8 años y los segundos por 4. El Poder Ejecutivo estaba a cargo de un presidente por un período de 4 años, pudiéndose reelegir por una vez; de un vicepresidente que lo subrogaba; de un Consejo de Gobierno compuesto por los secretarios de Estado y un miembro de la Alta Corte de Justicia. El Poder Judicial residía en la Alta Corte de Justicia. La Constitución autorizaba al Ejecutivo, en casos de emergencia, para declararse en uso de facultades extraordinarias. La razón principal para introducir esto era que la República aún estaba ocupada en parte por fuerzas españolas. Una vez disuelta la Gran Colombia en 1830, se reinicia la autonomía venezolana y la nación emprende su evolución constitucional hasta nuestros días. Poderes Públicos republicanos 1830-1899. (p. 127).

Realizada la separación de Venezuela, se sanciona la Constitución el 22 de septiembre de 1830 por el Congreso Constituyente que se reunió en Valencia. Le puso el cúmplase el día 24 el general José Antonio Páez, elegido presidente de la República. Los Poderes Públicos, según el texto de esta Constitución, fueron los siguientes: se mantuvo la clásica división tripartita en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Congreso adoptó el sistema bicameral, o sea 2 cámaras: Representantes y Senadores. Tanto los representantes como los senadores eran elegidos por 4 años, aunque el Senado había de renovarse por mitad cada 2 años. Esta Constitución, en la forma indicada para los Poderes Públicos, estableció el sistema centro-federal. (subrayado) de la investigadora.

El Poder Ejecutivo estaba representado por el presidente y el vicepresidente quienes eran elegidos por las dos terceras partes de los votos. De no lograrse la votación, el Congreso elegía entre los candidatos con mayor número de votos. El Congreso, para esta elección, necesitaba las dos terceras partes de los miembros presentes. El Poder Judicial estaba

representado por la Corte Suprema, compuesta de un presidente, 3 vocales y un fiscal. La Constitución de 1830 estuvo vigente durante 27 años, hasta su derogatoria por la Constitución de 1857. Cuatro presidentes de la República ejercieron su mandato en ese lapso. Ellos fueron: José Antonio Páez, José María Vargas, Carlos Soublette y José Tadeo Monagas. Durante el período de este último, se sanciona la Constitución de 18 de abril de 1857, cuyo objeto principal fue prolongar el período presidencial, al extenderlo a 6 años y dar la facultad al Congreso de elegir para el próximo período al presidente y al vicepresidente de la República.

Sanabria (2000), aduce que habiendo renunciado José Tadeo Monagas el 15 de marzo de 1858 como consecuencia de la Revolución de Marzo encabezada por Julián Castro, se pone nuevamente en vigor la Constitución de 1830, cuyas características ya se han enunciado. El 31 de diciembre de 1858, entra en vigor la Constitución sancionada por la Convención de Valencia. Ésta mantiene la tradicional división de los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y agrega el Poder Municipal. Los 3 primeros no variarán en el futuro, sólo mostrarán modalidades emanadas del personalismo. Hasta la Constitución de 1864, se mantuvo el centralismo acentuado por la dictadura del general Páez durante un lapso (1861-1863) de la Guerra Federal.

Aquella Constitución establece, a partir de 1864, la Federación Venezolana. Las 20 provincias en que se dividía políticamente el territorio nacional, se declaran estados independientes y se unen para formar una nación libre y soberana con el nombre de Estados Unidos de Venezuela: Poder Legislativo con 2 Cámaras; Poder Ejecutivo unipersonal con el nombre de presidente de los Estados Unidos de Venezuela; Poder Judicial en la Alta Corte Federal.

El Poder Público en las siguientes Constituciones, las de 1874 y 1881, está fundamentado en la ideología federal, tema del presente Capítulo. En la de 1881, se crea el Consejo de Estado y la Corte de Casación, como tribunal de los estados que, junto con la Alta Corte Federal, representaban el Poder Judicial. Desde un punto de vista formal, todas las Constituciones venezolanas han mantenido una estructura similar en cuanto a la institución de los poderes públicos; pero en la práctica, sólo han sido la expresión de una autocracia dentro de un continuismo constitucional, en particular, las sancionadas a partir de 1874.

Tales Constituciones han mantenido los poderes públicos dentro de los clásicos criterios filosóficos, estableciendo las funciones propias de los 3 Poderes Nacionales y reglamentando el Poder Municipal. No hay que olvidar que las Constituciones de ideología federal han dado normas sobre el poder público de los estados, normas que se han mantenido con variaciones y tendencias al centralismo pero conservando la estructura federal. En 1879, un Congreso de Plenipotenciarios compuesto por los presidentes de los estados, declaró vigente la Constitución de 1874 y con el régimen de ésta, se llegó hasta el 8 de abril de 1881, fecha en que queda sancionada una nueva Constitución.

En esta nueva constitución, hay una modalidad que merece destacarse por tratarse del sub-tema investigado: la del Consejo Federal, el cual tiene la atribución de elegir al presidente de la República, elección que debe recaer en algún miembro del propio Consejo. Se instituye así una especie de Poder Ejecutivo colegiado en cuanto el presidente de la República comparte sus atribuciones con el Consejo Federal. Con las Constituciones de 1891 y 1893, se cierra el ciclo político del siglo XIX en lo que atañe a la formación y organización de los Poderes Públicos de

Venezuela. Predominará el sistema federal que se prolonga hasta el presente, aunque con varias modificaciones.

En las Constituciones antes mencionadas no se expresó en forma exacta y categórica la división del Poder Público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Según lo explica Brewer-Carías (1996): La Constitución de 1864 no utilizó la denominación de Poderes, sino que se refirió a la Legislatura Nacional, al Ejecutivo Nacional y a la Alta Corte Federal en virtud de la organización federal que se estableció. Igual fórmula utilizaron los textos fundamentales de 1874 y 1881. En la Constitución de 1891 se sustituyó la expresión Ejecutivo Nacional por Poder General de la Federación, y en la Constitución de 1893 se distinguió el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, el Ejecutivo Nacional que se ejercía por el Presidente en unión de los Ministros que eran sus órganos, y el Poder Judicial de la Nación. A partir de la Constitución de 1901 se retomó la división tripartita del Poder en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, pero incluyendo en el ejercicio del Poder Ejecutivo a los Ministros como órganos del Presidente.

Asimismo, Fonseca (2000), considera que desde 1901 hasta 1935, las Constituciones venezolanas se refieren a los 3 clásicos y tradicionales Poderes Públicos, los cuales desde el punto de vista formal son semejantes. Sólo tienen modificaciones y modalidades en cuanto al ejercicio del poder. En 1904, se reducen los 20 estados que, nuevamente, se habían establecido mediante acuerdo presidencial de 1899, a 13; el presidente de la República y 2 vicepresidentes constituyen el Poder Ejecutivo. El mismo autor recalca:

La Corte Federal y la Corte de Casación forman un solo organismo con el nombre de Corte Federal y de Casación. En la Constitución de 1909, el Ejecutivo Nacional se forma con el Consejo de Gobierno, el presidente de la República y los

ministros. La Constitución de 1914 y el Estatuto Constitucional Provisorio crean 2 presidentes: uno provisional y otro elegido. El Consejo de Gobierno fue sustituido por el comandante en jefe del Ejército Nacional y conjuntamente con éste, ejercería las atribuciones constitucionales el presidente de la República. (p. 127).

En las Constituciones de 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931, se establecen modalidades para el ejercicio del Poder Ejecutivo de acuerdo con las necesidades del régimen del general Juan Vicente Gómez. A partir de 1922, se crean 2 vicepresidencias de la República; en 1925, se reduce a una sola y en 1929, definitivamente se elimina y el presidente de la República es a la vez comandante en jefe del Ejército Nacional. A la muerte del general Juan Vicente Gómez, el Congreso Nacional elige al general Eleazar López Contreras presidente de los Estados Unidos de Venezuela y sanciona una nueva Constitución el 16 de julio de 1936. Es la primera Constitución programática que establece las bases del Estado moderno en Venezuela. El Poder Ejecutivo crea la institucionalidad que se prolongará hasta el presente; tendrá el Ejecutivo nuevos órganos con la creación de los ministerios de Sanidad y Asistencia Social, del Trabajo y de Comunicaciones.

La Constitución sancionada en 1945 tendrá igual régimen político que la de 1936, pero, por primera vez, establecerá el derecho de sufragio para la mujer en las Elecciones municipales. El 18 de octubre de 1945 se rompe el hilo constitucional. Se constituye entonces un Poder Ejecutivo plural que se denominó Junta Revolucionaria de Gobierno. Una Asamblea Constituyente sanciona la Constitución de 1947 que inicia un período democrático que desaparecerá con el golpe de Estado de 1948. Volverá un Ejecutivo plural con una Junta Militar de Gobierno. En 1953, es sancionada una nueva Constitución y se inicia un régimen militar. Eliminado este régimen en 1958, el Poder Ejecutivo queda representado en una Junta de Gobierno. Bajo la

vigencia de la Constitución de 1953, se llama al pueblo a elecciones. Vuelve el Poder Ejecutivo unipersonal y la Corte Federal y la Corte de Casación, quedan unidas con el nombre de Corte Suprema de Justicia. En 1961, se sanciona la Constitución centralista con ribetes federales. El Estado venezolano, representado por la "República", es federal, no por esencia, sino en los términos de la Constitución; pero ésta, en su contenido, es esencialmente centralista y elimina la declaración liminar de que la República es un Estado Federal: ni los estados de la Unión son autónomos, ni el Poder Federal tiene limitaciones por la autonomía de aquellos.

La anterior afirmación, que surge del texto mismo de la Constitución reforzada por la práctica política durante su vigencia, ha sido modificada por la Ley que establece la forma de elección y remoción de los gobernadores de los estados con cuyo sistema el federalismo empieza a instituirse al adquirir los estados su autonomía, aunque no absoluta, mientras tengan solamente 2 poderes, propios y autónomos, el Ejecutivo y el Legislativo, porque el Judicial continúa siendo de la competencia nacional, desde el punto de vista administrativo. Anteriormente, bajo el régimen de otras Constituciones, posiblemente hasta la de 1945, se conoció el sistema centro-federal, mediante el cual los estados elegían sus 3 poderes y las Asambleas Legislativas podían delegar sus facultades, para la elección del presidente del estado en el presidente de la República, quien en ejercicio de esta delegación, nombraba y removía a los mencionados altos funcionarios ejecutivos de los estados, hoy denominados gobernadores.

Brewer-Carías (1996), refiere que desde 1864, con el triunfo de la federación, siempre fue el régimen federal el adoptado en las Constituciones subsiguientes, hasta la de 1945 que centralizó el Poder Judicial, y otorgó al presidente de la República la facultad de nombrar y remover a los

gobernadores de los estados, prerrogativa ésta que quedó eliminada con la promulgación de la Ley que establece la elección universal y secreta de los mencionados funcionarios, y actualmente establecida en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

Actualmente, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), consagra el régimen federal en los siguientes artículos:

Artículo 4. La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

Artículo 6. El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.

Para finalizar, es conveniente recalcar que el federalismo puede definirse como una forma de organizar el poder político y de estructurar al Estado, distinguible de otras formas como es el modelo del Estado unitario, precisamente, el contraste entre uno y otro modelo permitirá elaborar un primer marco para definir a los sistemas federales. Planteado en términos generales, mientras el federalismo contiene en su organización política y administrativa por lo menos dos niveles u órdenes de gobierno, cada cual con una distribución determinada de atribuciones y de responsabilidades públicas, además de una independencia política recíproca, el Estado unitario condensa el poder político en una sola organización institucional. La diferencia esencial entre ambos modelos es, entonces, la estructura dual del federalismo, en donde cada una de las partes conserva una capacidad

propia de reproducción política (independencia) y atribuciones que tienen una delimitación territorial.

La forma común de este formato dual es la presencia de un gobierno general (denominado nacional o federal) y, por otro lado, determinado número de gobiernos de unidades subnacionales (usualmente estados o repúblicas, además de los Länders en Alemania o los cantones suizos), cada uno con determinadas capacidades políticas que en todo momento evitan vínculos de subordinación o de dominación recíprocos.

El federalismo se define así por una estructura dual de organización del poder de un Estado, en cuyo caso lo fundamental es la naturaleza política de las relaciones que se establecen entre cada una de las partes (niveles u órdenes de gobierno), caracterizadas por su independencia, no subordinación o, dicho en los términos jurídicos más usados, por la permanencia de su soberanía. Su esencia es la estructura institucional dual y la autonomía política que conservan las partes, esto es, la capacidad para decidirse a sí mismas, lo que en el argot coloquial, algunos autores lo definen como: "autogobierno más gobierno compartido".

Es importante insistir en el acotamiento y restricciones a los que queda sujeto desde un inicio el Estado federal, lo cual se instrumenta por partida doble: por la división de poderes, que a su vez incluye el bicameralismo del Legislativo (unicameralismo en el caso venezolano), pero especialmente por el poder de los estados federados, lo que constituye el rasgo distintivo de este sistema de gobierno. En un modelo federal, el acotamiento del gobierno nacional por los estados es una forma adicional de equilibrio del poder político; o mejor dicho, es un instrumento más para la

distribución del poder. Se añade así una rueda más, mucho más pesada, a la tradicional división de poderes.

El federalismo resulta, desde esta perspectiva, una forma de organización del poder político cuya misión es distribuirlo; o dicho de otra manera, cuya misión es evitar su concentración. El cambio no es menor: con el surgimiento de Estados Unidos y de su versión del federalismo se suscitó una profunda reforma de las ideas políticas y del ejercicio del poder.

Por otro lado, entre las innovaciones conceptuales y políticas ligadas a la formación de Estados Federales se encuentra la redefinición del concepto de soberanía, que de haber sido concebida hasta entonces como una atribución de los Estados, fue trasladada como atributo de los ciudadanos, del pueblo. Para la historia de las ideas políticas el giro es significativo, dada la concepción dominante que definía a la soberanía como un poder indivisible y además como una atribución ligada a la esencia del Estado. Desde esta concepción vigente entonces en Europa, nominalmente era imposible la formación de un Estado que supusiera una "cesión" de soberanía a otros estados y que, además, fragmentara el poder político.

El federalismo resuelve este conflicto conceptual al hacer radicar la soberanía en el pueblo y al determinar éste la organización del Estado y de sus poderes. Precisamente, una innovación más del concepto de soberanía, de profundas repercusiones políticas, es que jurídicamente establece una relación de subordinación del Estado a los ciudadanos (soberanos en cuanto pueblo), lo cual hace evolucionar a la propia idea de democracia y a sus expresiones constitucionales.

Al radicar la soberanía en el pueblo, tanto en la forma que asuma el Estado como en cada uno de sus poderes, éstos adquieren un contenido asignado, explícitamente dado y, por consecuencia, un contenido acotado. A diferencia del Estado absolutista, por ejemplo, en donde éste es el poseedor de la soberanía y los límites del Estado podían definirse por sí mismos, lo cual permitía que sus poderes fueran tan amplios como su propia voluntad. De este contraste se puede apreciar la trascendencia política de "invertir" los términos en la relación entre el pueblo y el Estado, mediante la soberanía popular. En el caso de Estados Unidos, la redefinición de la soberanía no solamente permitió la viabilidad conceptual y política de federalismo, sino que en general impactó en la concepción del Estado moderno como Estado limitado en sus poderes, abriendo por esta vía una nueva etapa en la historia del Estado y del poder político.

En cuanto al modelo de organización del poder político, el federalismo encuentra su asiento en determinados conceptos y, para ser más precisos, en determinados contenidos de estos conceptos, como son los casos de la soberanía, la democracia, el poder político, el Estado, el Estado de derecho, la pluralidad y la igualdad.

Podrá identificarse así el tipo de relaciones políticas que son coherentes con un modelo federal, en especial con la democracia, de la cual se hará una primera revisión que posteriormente se ampliará en otros aspectos de la investigación.

La idea general de la cual parte la investigadora, es que el federalismo, como cualquier otra manera de organización del Estado en una nación, construye a su alrededor un cuadro de conceptos políticos que forman parte de su propia definición y que socialmente tienden a traducirse

en valores de la cultura. Por este motivo, la revisión conceptual que se hace de las conexiones conceptuales del federalismo puede comprenderse, al mismo tiempo, como un recuento de los valores políticos que se reivindican en una sociedad federal. No se trata, por supuesto, de que en toda sociedad federal concreta, en todo momento y en todas sus prácticas sociales se reflejen estos valores.

Se hace esta referencia a conexiones del modelo que en el plano de las ideas se expresan como relaciones conceptuales, mientras que en el plano de la realidad social únicamente pueden describirse como tendencias, si bien fundamentales. Si el cuadro de valores esenciales no se cumple en la práctica del modelo federal, se cimbran sus cimientos, se agota su vigencia.

1.3 Consejo Federal de Gobierno.

Este órgano público destinado al desarrollo y crecimiento del país, está regulado por la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, el cual, como lo expresa el artículo 1° indica que tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno; desarrollar los principios y establecer las bases que rigen los procesos para el desarrollo territorial equilibrado, así como la planificación y coordinación de los procesos de descentralización y transferencia de competencias y servicios del Poder Nacional a los estados y municipios.

Dicha Ley, permite, entre otras cosas, no sólo cumplir un precepto constitucional, sino además, da cuerpo y vida a uno de los órganos constitucionales del Poder Público que ha resultado de la ingeniería del Poder Constituyente, dentro del propósito de construcción del Estado federal

descentralizado previsto en el artículo 4 ° de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

La discusión sobre federalismo ha signado la historia de Venezuela desde su nacimiento como República libre, independiente y soberana. De hecho, dentro de la primera carta magna se denominó "Constitución Federal para los Estados de Venezuela".

La Constitución aprobada por el pueblo de Venezuela el 15 de diciembre de 1999, al definir el Estado como federal descentralizado, regido por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia, corresponsabilidad, coordinación, interdependencia y subsidiariedad, creó el Consejo Federal de Gobierno como 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, así como para promover el proceso de desarrollo territorial equilibrado.

Dicha integración de este órgano observa la concatenación de los tres niveles ejecutivos del Poder Público territorial y de la sociedad organizada, en la construcción del Estado Federal prefigurado en el texto constitucional, y cuyos fines esenciales son la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes ciudadanos.

Como ya se explicó, el Consejo Federal de Gobierno es una figura novedosa y jurídicamente es un órgano constitucional del Poder Público cuya

integración y misión evidencian su compleja naturaleza, al que la Ley ha dotado de autonomía orgánica, funcional, financiera, administrativa y de gestión, a fin de hacer posible el cumplimiento eficaz y eficiente de su misión.

El Consejo Federal de Gobierno, como órgano interterritorial, es el escenario por excelencia de los tres niveles en que se distribuye el Poder Público territorialmente, para discutir sobre las distintas materias territoriales, las áreas de inversión, los criterios de reparto y el monto de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial, todo lo cual revela la naturaleza de órgano ejecutivo y deliberante que tiene este Consejo.

Finalmente, el Consejo Federal de Gobierno ha sido concebido, también, como órgano de participación social, tal como se desprende de la Constitución, al incorporar en su seno la representación de la sociedad organizada. En este sentido, en el federalismo venezolano la participación de los ciudadanos cumple un doble rol, como beneficiarios de las políticas del Estado y como activos protagonistas en la construcción del mismo.

El Consejo Federal de Gobierno cuenta con dos órganos fundamentales para llevar a cabo el cumplimiento de su misión, uno de esos órganos es el Pleno, concebido como instancia para la deliberación y aprobación de las materias que exige el Gobierno; este órgano se reunirá de forma ordinaria, por lo menos dos veces al año. La Secretaría es el órgano administrativo y está conformada con igual número de representantes por cada uno de los tres niveles políticos territoriales que lo integran. En su misión se destaca la organización de las sesiones del Pleno, así como la coordinación, seguimiento, evaluación y control de la ejecución de los acuerdos de éste y demás decisiones, que esta Ley, otras leyes y sus

reglamentos establezcan; su periodicidad de sus reuniones a un reglamento interno.

Igualmente, deberá tener una Dirección Ejecutiva, la Oficina de Asistencia Técnica y la Oficina de Administración Financiera las cuales deberán ser reguladas por el Reglamento Interno de Funcionamiento.

Constitucionalmente los integrantes del Consejo Federal de Gobierno representan a los niveles político territoriales municipal, estatal y nacional. A esta representación de los poderes públicos territoriales, constitucionalmente se ha incorporado la representación de la sociedad organizada. La presidencia del Consejo Federal de Gobierno, por mandato constitucional, es ejercida por el Vicepresidente Ejecutivo o la Vicepresidenta Ejecutiva. Lo relativo a la participación de la sociedad organizada se ha establecido que el número de representantes será de diez (10), uno de los cuales representará a los pueblos y comunidades indígenas. Esta representación de los pueblos y comunidades indígenas, será escogida atendiendo a su organización social, política y económica; a sus culturas, usos y costumbres. Los representantes de la sociedad civil organizada serán designados de acuerdo al procedimiento establecido en esta Ley.

El Consejo Federal de Gobierno reúne a actores fundamentales del proceso de construcción del federalismo cooperativo venezolano, en un escenario donde se activa un juego de discusiones y negociaciones que, asumido responsablemente por los actores, abre inmensas posibilidades para el desarrollo sustentable y equilibrado del país. Ninguna representación predomina sobre otra, pese a su diferencia numérica. El quórum para las deliberaciones y para las decisiones obliga a negociaciones y acuerdos. La ausencia de alguna de las representaciones no impide, cumplidos los

requisitos legales correspondientes, que el Consejo Federal de Gobierno ejerza las competencias que le han sido asignadas.

2. Centralización

2.1 El Centralismo.

Se denomina así al régimen cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades. La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en la situación que se acaba de describir, constituye lo que se denomina relación de jerarquía.

Conrado (2000), explica que mediante dicha relación se explica como se mantiene la unidad del poder administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman, pero además, la relación de jerarquía consiste en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de la jerarquía, hasta el Presidente de la República, que es el jefe jerárquico superior de la administración pública federal.

En Venezuela, aunque el régimen es federal y descentralizado, existen aspectos centralizados que presumen o constituye la forma principal de la organización administrativa. Su estudio viene a ser el de la

organización del Poder Ejecutivo, en cuyas manos se concentra principalmente la mayor parte de la función administrativa.

El Presidente tiene, según la Constitución, un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo. Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado. Dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado.

Salgado (2001), parte del criterio según el cual como autoridad administrativa, el Presidente de la República constituye el jefe de la administración pública, es decir, ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad en la administración.

Pero además, un Estado centralizado se caracteriza por presentar una economía centralizada, es decir, el sistema económico en el que la producción y la distribución de la riqueza de un país están dirigidas, fundamentalmente, por el gobierno. Estos sistemas no tienen un grado de control por parte del Estado tan elevado como en las economías de muchos países comunistas (o de los países autoritarios), puesto que se permite que las empresas funcionen independientemente, y también está reconocida la posesión privada de propiedades y de negocios. Conrado (2000), explica que ejemplos de economías planificadas son la Alemania nazi, Gran Bretaña durante la II Guerra Mundial, Francia desde 1945 hasta finales de la década de 1970, y la India desde su independencia hasta el inicio de las reformas económicas a principios de la década de 1990. El mismo autor considera lo siguiente:

La nacionalización, los subsidios, las políticas de rentas y de precios, así como otras medidas encaminadas a eliminar la competencia, caracterizan las economías planificadas. Recientemente las economías planificadas han perdido adeptos. Se citan los casos de Francia y la India para ejemplificar los efectos adversos sobre la productividad y el desarrollo económico. Actualmente, los diseñadores de la política económica prefieren las economías de libre mercado.

En todo caso, debe entenderse al centralismo como la concentración de poder en los altos niveles del gobierno, a cuya cabeza se encuentra, en el caso venezolano, el Presidente de la República.

3. Desconcentración.

3.1 La Desconcentración.

La centralización y la desconcentración responden a la misma noción de organización administrativa centralizada. La Desconcentración está dentro del cuadro de la centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus funciones.

Salgado (2001), acota que los órganos desconcentrados son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo. Luego pueden desconcentrarse las administraciones estatales y municipales.

Es entonces, la desconcentración, la forma jurídico - administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propias,

presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país.

Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central.

Para el jurista español, De la Vallina Velarde (2000), la desconcentración es "aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma".

3.2 Desconcentración (vs) Descentralización.

Se distingue la descentralización de la desconcentración, ya que ésta consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores. La descentralización y la desconcentración son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos.

Existe la diferencia esencial en que los órganos de la primera están fuera de la relación jerárquica del poder central y los organismos de la segunda están sujetos al poder jerárquico. Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, los órganos desconcentrados carecen de los dos. No existe diferencia por cuanto a las

funciones que pueden desarrollar, pero para el derecho es mejor mecanismo el descentralizado a fin de prestar ciertos servicios públicos o para llevar a cabo empresas productoras de bienes.

En 1985 se crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), al diseñar los lineamientos para la reforma del Estado, el eje fundamental de sus propuestas es la descentralización, la cual está acompañada de la necesaria modernización y reforma del gobierno central.

Quintero (2001), explica que la COPRE en aquel momento se proponía proceder a la elección de los gobernadores de estado, así como también a la elaboración de los instrumentos legales para iniciar la transferencia de competencias nacionales a los estados y municipios, con fundamento en la Constitución.

En las proposiciones de la COPRE, se pone el énfasis en la creación de una nueva autonomía, la de los estados, que hasta ese momento funcionaban como apéndices del gobierno central, con una pérdida creciente de importancia política y administrativa, en sustitución de la política parcialmente fallida de la regionalización administrativa. Esta política, que se inicia en 1969 con el Reglamento de Regionalización Administrativa, auspiciaba la inclusión de los estados dentro de unos ámbitos superiores, las regiones, que servirían de instancia de coordinación de las entidades federales entre sí y con el poder central, y también como niveles óptimos para la planificación regional.

La regionalización es un aspecto y una manifestación muy importante de la autonomía, instaurada en el primer gobierno del Dr. Caldera y hoy en extinción a partir de la descentralización administrativa de 1999. Los estados

deben transformarse y reorganizarse con el fin de garantizar la más amplia autonomía a los diferentes grupos que viven en el país. El camino del federalismo es largo y tiene que recorrer muchas etapas; la regionalización y la autonomía son factores clave para la organización y transformación de las colectividades territoriales. De ahí que el federalismo sólo pueda ser auténtico y revolucionario cuando sus estructuras políticas y sociales cambien totalmente.

Quintero (2001), considera que la regionalización nunca llegó a encarnarse en instituciones jurídicas, políticas y económicas, pero contribuyó a formar cuadros técnicos importantes en las corporaciones regionales y en otros entes especializados en el desarrollo regional, muchos de los cuales eran anteriores a la política de regionalización administrativa. La posposición del inicio de la conformación de un sistema político - administrativo descentralizado se fundamentó en las amenazas a la democracia incipiente en el momento de la promulgación de la Constitución de 1961, y a la ausencia de capacidades en estados y municipios para asumir las competencias que podían serles transferidas o devueltas, según el caso. Tal proceso debía cumplirse paulatinamente, en el momento en que el nivel cultural y cívico de la población lo permitiera y, entretanto, las competencias debían ser manejadas por el poder nacional.

La aprobación de la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado (13/04/89) y de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (15/06/89), que condujeron a la elección de alcaldes y gobernadores en diciembre de 1989, en actos previos a la aprobación del instrumento jurídico que normaría el proceso descentralizador (la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público), el 28/12/89, sugiere, como han afirmado

varios autores, que antes que una operación técnica dirigida a introducir nuevos modos de gerencia de la cosa pública, la descentralización fue inicialmente impulsada como un hecho fundamentalmente político, orientado a resolver los problemas de gobernabilidad mediante la redistribución del poder.

Algunos rasgos de la LOD dan sustento a esta hipótesis. La transferencia de recursos más importante que contempla esta ley es el aumento del Situado Constitucional; una transferencia de recursos incondicionada, que no obliga a los estados a prestar un mínimo de servicios o emprender cierto tipo o categoría de obras públicas. La ley tampoco establece plazos para la transferencia de competencias, siendo como es un hecho declarado progresivo, ni se delimitan ciertamente las competencias (Rachadell, 1990).

Se está en presencia de un federalismo negociado por convenios, en el cual los elementos sustantivos del proceso deben marchar armoniosamente con el firme compromiso de los responsables de los distintos niveles del poder público.

Brewer Carías (1985) afirma que "Esta forma de federalismo coordinado, compartido o cooperativo que da origen a relaciones intergubernamentales dinámicas, es quizás hoy el signo más característico de las Federaciones contemporánea luego de haber sufrido el proceso centralizador que les es común. En la consolidación de este sistema de cooperación es quizás donde está la clave para la nueva descentralización que se está tratando de lograr en las Federaciones, y así lograrse el equilibrio deseado entre las fuerzas centrífugas y centrípetas en la organización del Estado". Posteriormente, al comentar la LOD, agrega:

"Estamos ante una descentralización negociada, que sin lugar a dudas, tendrá que enfrentar muchos obstáculos, y que tendrá de por sí muchas limitaciones".

4. Descentralización

Gabino Fraga (1992), define la descentralización en los términos siguientes: "Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía" y concluye: "el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos". (P. 53).

Así, aparece una diferencia fundamental entre la descentralización y la centralización administrativa, ya que en esta última todos los órganos que la integran están ligados por la relación jerárquica que implica una serie de poderes superiores respecto de los actos y de los titulares de los órganos inferiores.

Jiménez (2000), considera que la descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica una independencia de los poderes estatales frente a los poderes federales. El autor, además determina que:

Además, en tanto que la descentralización administrativa es creada por el poder central, en la descentralización federal los estados miembros son los que crean al Estado federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que, por el contrario es originaria en el sentido que las facultades son atribuidas expresamente al Estado federal se entienden reservadas a los Estados miembros. (p. 69).

Para el diccionario de la Lengua Española, la palabra descentralización significa acción y efecto de descentralizar y esta última: "Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado".

Mientras tanto, para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativas, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.

Por su parte, Andrés Serra Rojas (2000), explica que descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

La autonomía de los órganos descentralizados presupone no estar sujetos a la administración central, esto es, no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta. Dotar de personalidad jurídica y patrimonio propio, a los entes descentralizados es una forma de asegurar en parte esa autonomía,

pero falta su autonomía económica consistente en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio propio y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central.

La descentralización, a criterio de Barboza (2001), ha adoptado tres modalidades diferentes, que son:

Descentralización por región

Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Esta modalidad de la descentralización se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, y además, desde el punto de vista de la administración, significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servidores públicos, y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. Los organismos descentralizados por región son aquellos que atienden y satisfacen las necesidades públicas de una región, como es el municipio.

Descentralización por servicio

El Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su economía. Los organismos descentralizados por servicio son aquellos que prestan determinados servicios públicos (Aguas de Mérida, Instituto Autónomo Hospital Universitario de los Andes, entre otros).

Descentralización por colaboración

Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos anteriores de descentralización. La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado adquiere mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le presentan problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. De esta manera, la descentralización por colaboración es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

En estos tres tipos de descentralización no hay caracteres idénticos y uniformes, pues a diferencia de la centralización, aquel régimen constituye una tendencia de alcances muy variables. Sin embargo, y reconociendo todos los matices que pueden revestir los organismos descentralizados, la doctrina ha tratado de fijar algún carácter esencial común para todos ellos.

Así pues, el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos característicos del régimen centralizado en el que las autoridades superiores tienen determinadas facultades con relación a las personas y a los actos de los empleados inferiores.

Con relación al tema, debe irreversiblemente aplicarse mecanismo de control y supervisión que aseguren el desarrollo del proceso

descentralizador, como ejemplo, se expone el caso colombiano, el cual, según Neira (1999):

Para supervisar y evaluar todo este proceso, el gobierno (colombiano), había creado la Consejería para la Modernización del Estado. Según informes remitidos a ésta conserjería, al finalizar la administración Gaviria, de 125 entidades involucradas en el proceso, setenta por ciento (70%) reportaron resultados satisfactorios y cuarenta y dos por ciento (42%) habían logrado mejorar la atención a los usuarios. (p. 144).

En otro orden de ideas, Córdova (2004), explica que la descentralización es fenómeno de complejidad política, no sólo por las interrelaciones que se derivan desde lo interno del fenómeno, sino también por su impacto, lo cual impone un análisis multivariable que colabore a la superación de los enfoques teóricos que han dominado el debate y las propuestas. Una de las limitaciones para el estudio de la descentralización la encontramos en el conocimiento teórico a través del cual se ha intentado explicar dicho proceso. El abordaje teórico de la descentralización ha privilegiado el interés en o jurídico y normativo- organizacional-institucional por encima de enfoques teóricos más integrativos, en los cuales aspectos relacionados con la estructuración de mecanismos socio - políticos son de vital importancia para comprender un fenómeno cuya estructura toca directamente las formas de organización y valores de la sociedad. Son muy difundidos los enfoques que intentan , de forma limitada a nuestro juicio, explicar el problema desde la mera elucubración extraídas de las concepciones gerenciales modernas, estrechamente comprometidas con los procesos de reestructuración económica y con limitaciones para lograr explicaciones integrales que den cuenta de la amalgama de variables entretreídas en el plano de la sociedad.

Córdova (2004), explica que es así como se considera que un esfuerzo por comprender plenamente la descentralización debe ser abordado como un fenómeno de orden político, más allá de la pretendida y falsa dicotomía política - administración. En este sentido seguimos a Vilas cuando señala: "La reforma del estado debe enfocarse e interpretarse ante todo en su sentido político más profundo; vale decir, en lo que ella comporta de efecto y resultado de los cambios en las relaciones de poder entre actores sociales y económicos, tanto a nivel doméstico como regional e internacional. Cambios en los grupos que se expresan en el estado y sus políticas y, que encuentran en aquel y en éstas medios objetivos" (Vilas, 1997, p. 150).

Para ello se proponen tres ejes mediante los cuales se puede explicar el fenómeno. Estos ejes son las relaciones de la descentralización con la economía, lo cual pasa por los procesos de privatización y sus diversas formas, su relación con la democracia y el establecimiento de mecanismos o canales para la realización del poder y una última relación representada por la eficiencia, que se explicaría mediante la incorporación del instrumental gerencia y la creación de una institucionalidad que permita que dicho modelo de gerencia pública pueda funcionar.