



La paradoja de la estabilidad política en Venezuela: un federalismo centralizado

The paradox of political stability in Venezuela: a centralized federalism

Lizbona Cohen, Alexandra ¹

Universidad de la República. Uruguay

E-mail:alexandra.lizbona@cienciassociales.edu.uy

Recibido: 14/01/13 Aceptado:29/01/13

Resumen

El presente estudio intenta contribuir a la investigación comparada del federalismo analizando el peculiar caso de Venezuela. En las primeras décadas del siglo XIX, se produjo una tensión entre los bandos federalistas y centralistas que devino en la adopción de una forma de gobierno federal, la cual prevaleció hasta la actualidad pero manifestando una tendencia centralizada. De este modo, se afirma que el cambio de reglas institucionales diseñadas por los agentes políticos para favorecer su estabilidad dentro del sistema político explica la centralización de la estructura federal en Venezuela. Como conclusión se aprecia, que la trayectoria del federalismo venezolano correspondió a la centralización. Los caudillos que fundaron Venezuela en el siglo XIX, como la disciplina partidaria en la democracia puntofijista, y la fuerte acumulación del poder presidencial de Hugo Chávez no fueron ventajosos para un federalismo descentralizado y sí para la centralización del poder nacional.

Palabras claves: Venezuela, federalismo, partidos políticos, estabilidad política.

Abstract

The present study aims to contribute to comparative research analyzing the peculiar federalism case of Venezuela. In the first decades of the nineteenth century, there was a tension between federalists and centralists that turned

into the adoption of a federal form of government, which prevailed until today but with a centralized tendency. Thus, it is stated that the institutional change rules designed by political actors to promote stability on the political system explains the centralized federal structure in Venezuela. In conclusion shows that the trajectory of the Venezuelan federalism corresponded to centralization. Since Warlords who founded Venezuela in the nineteenth century, party discipline in the “puntofijista” democracy, and also the accumulation of presidential power of Hugo Chavez were not advantageous for a decentralized federalism as they were for the centralization on national power.

Keywords: Venezuela, federalism, political parties, political stability

1. Introducción

Pese a la amplitud de enfoques teóricos que refieren al federalismo, aplicados a los casos latinoamericanos de Brasil, Argentina y México (Riker, 1964; Elazar, 1987; Carmagnani, 1996; Watts, 1999; Stepan, 1999; Jones – Samuels, 2005), desde la academia, el análisis del diseño institucional federal venezolano no ha sido abordado de vasta forma. El presente trabajo intenta contribuir a la investigación comparada del federalismo analizando el peculiar caso de Venezuela.

Luego de la creación del fundacional sistema federal estadounidense, Venezuela fue el primer país latinoamericano en adoptar una forma de Estado federal y también el primero, de esa naturaleza, en establecer un sistema unicameral (1999). En las primeras décadas del siglo XIX, se produjo en Venezuela una tensión entre los bandos “federalista” y “centralista” que devino en la adopción de una forma de gobierno federal, la cual prevalece hasta la actualidad pero manifestando una tendencia centralizada, acentuándose a mediados del siglo XX con la formación de un sistema bipartidista y se profundizó con la llegada de Hugo Chávez al poder.

En este sentido, se observa en Venezuela una tensión constante entre la estabilidad del sistema político y el federalismo; a lo cual el objetivo del presente trabajo consiste en analizar este modelo federal fuertemente centralizado y su relación con la estabilidad política. Una precisión importante es que esta investigación está enmarcada en una perspectiva

neoinstitucionalista, considerando que las instituciones generan estímulos y constreñimientos sobre las acciones de los actores racionales los cuales buscan maximizar sus beneficios.

El artículo está dividido en cuatro capítulos. En el primero, se presentan los distintos enfoques teóricos que estudian el origen, formato y mantenimiento del federalismo junto a su relación con el sistema político; con ello se hace referencia a una aproximación teórica respecto de la estabilidad política. En el segundo, se repasará sucintamente la historia política de Venezuela, con la evolución que tuvo respecto a la estructura estatal federal durante el siglo XIX. En el tercero, se profundizará en los procedimientos políticos que tuvieron los partidos para mantener un federalismo centralizado. En el cuarto capítulo, se analizará la reforma de Estado, enmarcada en la ley de descentralización, delimitación y transferencias de Competencias de 1989. En el quinto, **se analizará el caso del gobierno de Hugo Chávez y su relación con la oposición en el marco de un proceso creciente de centralización del poder.** Por último, se abordarán las conclusiones de este trabajo.

2. Precisiones teóricas acerca del federalismo

Las obras más destacadas en torno a los estudios sobre el federalismo, tienen sus raíces en el trabajo de Riker (1964) *Federalism: Origin, Operation and Significance*.

Su noción básica trata de un sistema con dos niveles de gobierno, en el que un conjunto de gobiernos ya constituidos reconocen que un gobierno federal tiene autoridad sobre todo su territorio y población, para aquellas funciones que afectan al conjunto, mientras que retienen para sí, aquellas competencias que solamente están relacionadas con su propio territorio. Así, Riker, bosqueja las numerosas posibles formas que puede tener un sistema federal, a través de un *continuo* acorde al grado de independencia que tienen los gobiernos federados de la propia federación y viceversa. Éste va de un mínimo (federalismo descentralizado) a un máximo (federalismo centralizado). En esta línea, un tema central

en su estudio es la organización del sistema de partidos. Riker afirma que la causa más cercana a las variaciones en el grado de centralización o predominio periférico de la estructura de un sistema federal es la variación en el grado de la centralización de los partidos.

Un segundo autor clásico sobre el federalismo fue Elazar (1987), quien criticó la dicotomía *centralizado – periférico* utilizada por Riker para describir un sistema federal, sugiriendo que el federalismo tiene que ser definido como “*self – rule*” y “*shared rule*” (auto – gobierno y gobierno compartido respectivamente). Elazar entiende al federalismo como la aspiración y el propósito simultáneamente de generar, mantener la unidad y la diversidad. Esto lo justifica porque el federalismo desde su visión no es localizado sobre el continuo centralizado – periférico, sino que, debe contemplar a la unidad y la diversidad no desde un sentido de opuestos. Por tanto, el federalismo combina tanto estructura como proceso y ésta combinación, de hecho, es lo que crea un sistema federal.

En otra mirada, sobre las teorías del federalismo, se encuentra la tesis de Stepan (1999), quien procura ir más allá de la teoría de Riker, marcando su diferencia en términos de categorización, por su rechazo a la dicotomía *centralización – descentralización*, planteando la distinción que hace entre las federaciones cuyo objetivo inicial es unir “*come together*” y entre aquellas cuyo objetivo es mantener la unión “*hold together*” (1999:2). Según su concepción, en los sistemas federales los gobiernos sub-nacionales tienen representación e influencia en el ámbito nacional por lo que, el federalismo puede ser categorizado en torno a un *continuo* que mide el nivel de restricción que el Estado federal ejerce sobre cada unidad de gobierno. Éste continuo parte desde un alto grado de restricción a la soberanía local (*demos constraining*) a niveles más bajos, donde se permite mayores poderes a las unidades constituyentes del gobierno federal (*demos enabling*).

Análogamente, la más reciente literatura sobre el federalismo y su funcionamiento tuvo un progreso importante a comienzos del siglo XXI, desarrollando nuevos modelos y configuraciones teóricas, que dan cuenta de la creciente complejidad de las relaciones intergubernamen-

tales. Así, Rodden (2004) define al federalismo no como una distribución de facultades entre los gobiernos, sino más bien como un proceso estructurado por un conjunto de instituciones a través del cual la autoridad se distribuye y redistribuye. Concomitantemente, quienes siguen la misma línea de Rodden son Beramendi y Ramón (2003), rechazando la noción de federación como un sistema jerarquizado, para considerarlo una compleja matriz horizontal multinivel, lo que genera un federalismo intergubernamental. Así, las federaciones constituyen procesos abiertos, de interacción entre actores e instituciones, desarrollados mediante reglas simultáneamente contramayoritarias y mayoritarias, de agregación tanto como de formación de preferencias, mediante negociación y renegociación.

En suma, a partir de lo que fue el desarrollo de la literatura académica, en este trabajo se entiende que el federalismo es una estructura institucional que comprende por un lado, la división, distribución, y coordinación de poder garantizada entre dos niveles de gobierno (central y estadual), y por el otro, promueve la autonomía de las unidades regionales, manteniendo la unidad de la federación, junto a la representación de las minorías, conciliando la diversidad. En tanto, a fin de explicar la relación entre el federalismo y la estabilidad política, es importante esbozar algunos lineamientos teóricos sobre qué se entenderá por estabilidad política.

Tsebelis en su trabajo de "*Veto players: How Political Institutions Work*" (1995:2-3) plantea que cada sistema político tiene una configuración de jugadores con veto², con distancias ideológicas específicas entre ellos y una cierta cohesión cada uno, que afecta el conjunto de resultados que pueden reemplazar al statu quo. Por ello, cuando los jugadores con veto son numerosos; cuando tienen distancias ideológicas importantes entre ellos y cuando poseen cohesión interna, Tsebelis denominará estabilidad política a esta imposibilidad de desviaciones importantes del statu quo. Por lo tanto, las instituciones políticas tradicionales como tipo de régimen, número de cámaras del parlamento, cohesión y posiciones ideológicas de los partidos, o reglas de toma de decisiones de todos estos actores, se traducirán en alguna constelación de jugadores con veto,

que determinará la estabilidad política de un sistema político. En este sentido, en el presente artículo se entiende que la misma corresponde a la capacidad de acuerdos y coordinación de los distintos órdenes institucionales que mediante diversos mecanismos logran conservar la legitimidad y continuidad de quienes gobiernan, reduciendo así los conflictos, rupturas, fuera y dentro del sistema político. Esto enfatiza la necesidad de una particular articulación entre los partidos, el Estado, y la propia sociedad. Por ello, el federalismo y la estabilidad política serán estudiados, con la paradoja del caso venezolano, un federalismo centralizado.

3. Referencia histórica al origen del federalismo venezolano

A lo largo de la historia hubo sucesivos procesos de centralización y descentralización política en la conformación de la República venezolana. Con distintos altibajos, el impulso centralista prevaleció en Venezuela durante casi todo el siglo XIX. La conformación de este Estado requirió que la modalidad de transferir funciones desde los gobiernos centrales a las autoridades designadas tenga un formato centralizado.

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

La República Federal fue la alternativa de organización que en 1811 se eligió con el objetivo de unir las provincias coloniales de décadas anteriores. En términos de Stepan, *come together*. La inquietud constante por mantener cierto balance entre el poder central y el regional fue razón para adoptar una forma de Estado federal desde el siglo XIX. Si se

observa el período que estuvo la Gran Colombia, el fin fue expandirse territorialmente y unirse para afrontar cualquier amenaza externa como medio de fortalecimiento, tal como lo plantea Riker. Si esto se analiza en su final, hacia 1830, la desintegración de lo que eran las grandes provincias formándose Venezuela como estado autónomo, no tuvo raíces de expansión territorial, ni de aumentar ejércitos o cobrar impuestos como se describe en esta literatura. Por el contrario, la razón fue mantener la unión. Producto de la desintegración de una unificación la Gran Colombia, que en su origen estuvo en el ideario de la unión de muchas provincias con gran fortaleza en su poder nacional como manera de subsistir, terminó siendo la causa de separación y posterior adopción de una fórmula federal. Esto, con el propósito de mantener la unión de las provincias que en ese entonces la conformaban, *hold together*, retomando a Stepan. El nacimiento de Venezuela como Estado autónomo, consideró necesario para su sobrevivencia y fortalecimiento adoptar una estructura federativa. Esta forma federal adoptada en 1811, tuvo su máximo esplendor con la culminación victoriosa de la Guerra Federal en 1863 que llevó a que se plasmara en la estructura estatal. Los hechos que marcaron el establecimiento de una estructura federal en Venezuela, fueron dos: la formación y desintegración de la Gran Colombia (1811-1830) y la Guerra Federal³ junto a su posterior Constitución (1858 – 1864).

La guerra federal en la mitad del siglo XIX procuró establecer al menos normativamente una República federativa en el que los gobiernos estadales pudieran unilateralmente y completamente intimidar a los gobernantes del centro en este conflicto. Esta situación derivó en la redacción de una constitución de sintaxis federativa, marcando y garantizando las esenciales instituciones del federalismo: un gobierno de la federación y un conjunto de gobiernos de los miembros de las unidades, en el que ambos tipos de normas de los gobiernos en el mismo territorio, tengan la autoridad y autonomía para tomar algunas decisiones con independencia de las demás. Por tanto, retomando a Elazar, la victoria que tuvieron los federalistas en esta guerra,- gran motivo de lucha-, fue tener un sistema en el que la toma de decisiones y ejecución de procesos, sean mejor establecidos en pactos federales que unitarios.

Por último, esta investigación estima conveniente agregar para analizar los orígenes del federalismo venezolano una variable: las diferencias ideológicas. Esto es la rivalidad existente durante gran parte del siglo XIX entre centralistas y federalistas. El nacimiento de Venezuela, como Estado federal, no demuestra provenir de un conflicto inter-provincial⁴, tampoco exactamente, como plantea Riker, de un conflicto entre niveles de gobierno (centro - provincias). Fue consecuencia de conflictos y vicisitudes entre los liderazgos de la época.

Siguiendo esta línea, a comienzos del siglo XX con la Presidencia de Cipriano Castro y una nueva asamblea constituyente se adoptó una forma centralista de Estado federal. Junto a la asunción al poder del General Juan Vicente Gómez en 1908, quien se mantiene en el cargo hasta su muerte en el año 1935, una etapa centralizadora da forma al Estado Venezolano. Asimismo, hubo sucesivos cambios constitucionales que le otorgaron la ampliación de poderes a nivel del gobierno central con una pérdida de las autonomías estatales.⁵

La sucesión que tuvo esta dictadura estuvo a cargo de Eleazar López Contreras, quien mediante un decreto ordenó la expulsión del país de dirigentes como Rómulo Bentancour y Raúl Leoni, futuros fundadores en 1941 del Partido Acción Democrática (AD). Este partido tuvo la primera tentativa democrática venezolana en el Trienio 1945-1948, con un dominio hegemónico por parte de AD, pese a la existencia de otros tres partidos: *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (COPEI), Unión Republicana Democrática (URD) y Partido Comunista de Venezuela (PCV), los cuales tuvieron representación parlamentaria pero su peso no fue significativo. Siguiendo a Molina (2004), este sistema de partido predominante, con elevada polarización e institucionalización débil, fueron condiciones aprovechadas por sus adversarios para poner fin a este corto episodio democrático en noviembre de 1948, mediante un golpe de Estado militar dirigido por la misma oficialidad que había participado en los sucesos de 1945. El régimen militar conducido por Marcos Pérez Jiménez bloqueó la actividad de AD y el recién formado partido demócratacristiano, COPEI. Pérez Jiménez, mantuvo durante diez años una estructura extremadamente centralista desde su

organización federal.

En suma, en el período comprendido entre 1899 y 1958 hubo una unificación en el Estado Nacional, lo que significó que el sistema político se centralizara con una pérdida de autonomía de las regiones. Estas características, contrario a lo esperado, se mantendrán a partir de la instauración del régimen democrático con el compromiso en el Pacto de Punto Fijo, en 1958, entre los dos partidos tradicionales- AD – COPEI- y URD⁶.

4. Estabilidad en la democracia puntofijista y una estructura federal centralizada.

Posteriormente, a salir en escena la sucesión de gobiernos autoritarios, comenzó un proceso de apertura política y de dominio institucional protagonizado por los partidos políticos. Éstos fueron los promotores de encauzar la prematura democracia, que los llevó a controlar todas las facultades estatales, por más de treinta años. El reto que estuvo presente a finales de la década de los cincuenta fue fortalecer las instituciones partidarias, siendo éste el medio para conservar un Estado democrático. Como enfatiza Levine (1973) el Pacto del Punto Fijo fue un mecanismo institucional que permitió a las elites mantenerse en una estrategia cooperativa para enfrentar exitosamente las disputas partidarias y las amenazas a la democracia. Los partidos tradicionales se asentaron sobre un conjunto de restricciones institucionales que limitaron el ejercicio de una distribución eficiente del poder. No se dio lugar a posibles enfrentamientos que posibilitaran el surgimiento de oposiciones y los desprestigiara, por esto, las instituciones partidarias construyeron mecanismos para funcionar como barreras, que fueron cruciales para el control del proceso de descentralización después de medio siglo de gobiernos autoritarios. La única unidad política autónoma, fue el propio Estado Nacional. Como indica Sabino (1995), el liderazgo de las principales figuras de cada partido continuó bajo otra forma, la tradición caudillista y personalista que no había sido abandonada en ningún momento en Venezuela. Los caudillos de la democracia no eran ya los gobernantes autocráticos del pasado sino dirigentes políticos que afir-

maban su poder al interior de los partidos, eliminando a veces todo disenso y construyendo por lo general “maquinarias” bien estructuradas de militantes ligados por la fidelidad a toda prueba, a quienes se recompensaba con cargos políticos o favores de otra naturaleza llegado el momento de alcanzar el poder.

A través del Pacto de Punto Fijo y la Constitución del año 1961, la estructura centralista del gobierno federal se mantiene firme hasta 1989. El camino que optaron principalmente los partidos tradicionales, terminó formando un régimen formalmente federalista, pero con una fuerte tendencia centralista siendo ésta la garantía de la estabilidad del gobierno, de un país con un régimen democrático prematuro y débil. En este sistema federal, hay un alto grado de restricción a la soberanía estadual parafraseando a Stepan, *demos constraining*, los gobiernos subnacionales no tienen representación e influencia en el ámbito nacional. La refundación del orden político no estuvo en abrir la competencia en todos los niveles y reorganizar los poderes públicos, sino en distribuir el poder dentro de los propios partidos, convirtiendo esto en un Estado centralizado de partidos. Como lo expresa Guillermo O’Donnell (1992), las instituciones incorpora y excluyen; ellas determinan qué agentes, sobre la base de qué recursos, demandas y procedimientos se aceptan como voces válidas en sus procesos de elaboración e implementación de decisiones. El diseño institucional federal centralizado que prosperó durante treinta años, fue consecuencia de la partidocracia⁷ que se mantuvo fuerte y determinó las reglas de juego.

La partidocracia que vivió Venezuela desde finales de la década de los sesenta, responde claramente a la teoría de Riker (1964), sobre uno de sus temas centrales de estudio, la relación federalismo-sistema de partidos, siendo ésta una variable de acentuada influencia en la forma estatal que se puede adoptar. Los dos partidos tradicionales AD y COPEI, gobernaron siempre bajo la garantía de contar con apoyo partidario a nivel nacional y estadual, sin encontrar algún tipo de oposición como medio para conservar la estabilidad del poder dentro del sistema.

Pese a ello, este dominio ejercido desde las cúpulas partidarias, comen-

zó a declinarse, perdiendo progresivamente legitimidad, sumado a una crisis económica por la reducción en la exportación de petróleo, a comienzos de la década de los ochenta. La insatisfacción y la incapacidad que tuvieron para afrontar tal situación los llevó a un mayor clientelismo y corrupción, conduciendo así una crisis política aguda, deterioro económico, que dio como resultado el colapso de este sistema de partidos. Esta crisis de legitimidad del sistema, con un gran descontento ciudadano, e inestabilidad política, dio paso a las reformas estatales, las cuales acentuaron el futuro colapso del sistema de partido y fueron fiel reflejo de por qué los partidos mantuvieron tal estructura federal. El objetivo del Pacto de Punto Fijo, dejó de ser un método efectivo para evitar el cambio en la estructura del Estado. Surge así un nuevo modelo institucional que fue en parte consecuencia de la crisis política, pero que asimismo será causa de más inestabilidad dentro del sistema. Esto, marca una retroalimentación entre el efecto que tienen los agentes políticos hacia el diseño institucional y viceversa.

5. Reforma del Estado - Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias

La reforma política más importante que tuvo Venezuela en el siglo XX, comparable a nivel de objetivos con la Guerra Federal en el siglo XIX, es la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias (LODDT) en 1989.

Esto, puso de manifiesto un proceso de cambios profundos en el sistema de partidos, dando fin a la llamada partidocracia que vivió Venezuela durante treinta años. El bipartidismo tradicional que concentró hegemónicamente el sistema político venezolano culminó con la llegada de nuevos actores que emergieron inmediatamente, por las transformaciones en las reglas de juego, abriendo así la competencia en la arena política.

El acento fue en 1984, año en el que se comienza a formar el marco legal para la construcción de un gobierno federal, tal como estaba previsto en

la constitución de 1961 con la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), donde el objetivo principal era la descentralización territorial de los estados. Se puede indicar que durante el período que comprende los años 1984 – 1989 en el que se formó la COPRE, ésta fue la muestra de un acuerdo entre los partidos políticos, entre otras causas, por una creciente inestabilidad económica, presiones sociales y decadencia del Pacto de Punto Fijo que se hacía insostenible. En su origen, esta reforma estatal procuró tener un sistema federal que existiera más allá de un plano normativo-jurídico. Por un lado, el objetivo fue lograr que los gobernadores y también alcaldes adquirieran competencias y decisiones en temas referidos a la economía fiscal, la salud, educación, administración de puertos, aeropuertos, carreteras, entre otros. Por otro lado, se propuso asentar un tipo de federalismo que no fuera una simple división jerárquica de poder, (*the layer cake*), siguiendo a Grodzins, en el cual existen claras distinciones funcionales entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales, sino una *marble cake model*, mezclándose en el sistema las funciones del gobierno federal y de los gobiernos estatales, dentro de la división. Se lo concibió, siguiendo a la segunda generación de los teóricos del federalismo (Beramendi- Maíz, 2003; Rodden, 2004), como una compleja matriz horizontal multinivel, en el que se entrelazaron y se transfirieron poderes los unos a otros, manteniendo soberanía pero principalmente autonomía. La LODDT fue vital para que no desapareciera el débil federalismo existente y se comenzara a generar una cultura política federal en la sociedad.

Por tanto, con la LODDT y la primera elección directa de gobernadores y alcaldes en 1989 comenzó un proceso de transferencias de competencias desde el gobierno central a los estados. Pese a la plena crisis política, el Caracazo en 1989 y los dos intentos de golpes de estado en 1992, las primeras elecciones estatales y municipales fueron un mecanismo re legitimador del sistema.

En este marco, comenzó un proceso de transferencias de competencias desde el gobierno central a los estados y dando lugar al surgimiento de liderazgos, abriendo un mapa político con mayor competencia y nuevos actores. Tal como señalan Brewer – Carías (1994:14) y Becerra (2004)

pese a las distintas posturas críticas a todo este conjunto de reformas, el consenso se logró y los partidos políticos dominantes asumieron la urgencia de un cambio reclamado hacía más de una década, aceptando el fracaso del modelo centralista.

Es importante destacar que la reforma institucional que se concretó tuvo efectos directos sobre la permanencia del fuerte bipartidismo. El resultado fue el declive de esta configuración partidaria y la inestabilidad política. Este colapso, agotamiento y desinstitucionalización del sistema de partidos en la democracia representativa de Venezuela, frente a una situación de inestabilidad, llevó al poder a un líder *outsider* y *anti establishment*, Hugo Chávez. Éste instalará nuevas reglas de juego, las cuales se cambiarán constantemente buscando mantenerse estable en el gobierno, retomando así a un gobierno federal centralizado.

6. Federalismo centralizado y estabilidad del gobierno de Hugo Chávez

Finalizando la década de los noventa y con el inicio del período de Hugo Chávez en el gobierno, se formula la construcción de una “Quinta República”, la cual será el resultado de un proceso revolucionario así denominado por el propio Presidente electo, que elimine los vestigios del sistema político, económico y social durante los cuarenta años anteriores, en el que estuvieron en el poder los dos partidos tradicionales principales (AD y COPEI). En este marco, Hugo Chávez empezó su gestión enfrentado a una oposición sumamente débil y deslegitimada, y convocando a la ciudadanía para establecer un nuevo marco jurídico, modificando así las reglas institucionales.

Esta reforma fue anunciada en la campaña electoral y al asumir se instala una Asamblea Nacional constituyente (5 de julio de 1999), la cual dio a lugar a una nueva Constitución, después de un referéndum aprobatorio, el 15 de diciembre de 1999, que tuvo por objetivo refundar la República. En la misma se procuró, por un lado, dar forma a esta estructura federal expresada claramente en su artículo cuarto, “*La República*

Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”, pero desde el otro, condicionó en cierta medida la autonomía por parte de los gobiernos estatales, por ejemplo, con la eliminación del Senado que era la cámara de representación territorial.

Respecto a la importancia de la cámara alta, varios académicos han dado su aporte. La principal virtud que se cita del bicameralismo es el de la estabilidad, se entiende que las segundas cámaras son un factor de estabilidad que ayudan a preservar el statu quo y hacen que sea más difícil el cambio. Las segundas cámaras pueden suspender o ralentizar la toma de decisiones, la capacidad retardataria de las segundas cámaras en el proceso legislativo siempre se ha puesto de manifiesto como un rasgo intrínseco del bicameralismo, incluso aunque la cámara no tenga poder de veto (Tsebelis y Money, 1997:8; citado por Lijphart, 2000; Colomer, 1999; Beramendi y Maíz, 2003). Por ello, con la eliminación del senado hay una demostración de regresión en lo que respecta a la consolidación del Estado Federal descentralizado, perdiéndose una herramienta de participación política de los estados en la instauración de las políticas nacionales. Para hacer posible y efectiva la descentralización hay que acercar el poder a cada unidad constituyente a través de una cámara territorial, siendo ésta una institución política primordial en el diseño federal.

Una de las ventajas sobre el federalismo que se entiende en este trabajo, es la negociación entre las distintas unidades políticas; la importancia que existan compromisos y cooperaciones verosímiles, dentro de la organización política. A través de los postulados de esta nueva constitución bolivariana de Venezuela, los mismos se dificultan. La soberanía y el reparto de competencias que debería presentarse en cada unidad constituyente frente al poder nacional no son asegurados en esta disposición constitucional.

Por tanto, es importante vislumbrar cómo **este tipo de liderazgo presidencial junto a la crisis de representación de los partidos políticos y**

la estabilidad política del actual gobierno, constituyen elementos centrales para la comprensión de cómo puede mantenerse un **Estado de estructura federal centralizada**. Para ello, es necesario analizar procesos que permiten evaluar este diseño institucional.

En este sentido, se debe detallar que el comportamiento que tuvo la oposición a partir que Hugo Chávez vuelve a ser reelegido en las Mega-elecciones del año 2000 se puede dividir en etapas. Una primera etapa no – institucional fue el intento de golpe de estado en el año 2002, como una estrategia por fuera del sistema y las reglas democráticas. Una segunda etapa, sí institucional, aprovechando las reglas de juego que permite la Constitución a través del referéndum revocatorio a Hugo Chávez en el 2004 y las elecciones subnacionales que se realizaron ese mismo año. Luego, una tercera etapa que se la puede considerar de deslegitimación, con una abstención en las elecciones legislativas del 2005, sin presentar candidatos. Siguiendo una cuarta etapa en la elección presidencial que se presenta Manuel Rosales, como alternativa única dentro de la competencia a la reelección del Presidente en el año 2006. Una quinta etapa de unión y boicot ante la reforma constitucional en el 2007 que tenía por objetivo instaurar el proyecto bolivariano socialista y por último las elecciones subnacionales de gobernadores en 2008, las cuales le permitieron a la oposición tener un lugar gobernando en los estados más ricos y poblados. Todas estas etapas, demuestran cómo el gobierno de Hugo Chávez mantiene estabilidad política, pese al comportamiento que tengan los partidos de oposición y frente a la paradoja de conservar un federalismo fuertemente centralizado.

De esta forma, se aíslan los liderazgos regionales desafiantes, -la oposición-, los cuales pueden entorpecer la continuidad del proyecto y la centralización que debe tener el Poder Nacional para llevar adelante la “Refundación de la República”. Estas divisiones y las acciones fallidas que tuvo la oposición desde el comienzo de la asunción de Hugo Chávez al poder, le costó la hegemonía oficialista a nivel regional, minimizando su nivel de competencia y la capacidad de actor de veto dentro del sistema político.

Desde un plano general, Kornblith (2006) considera que los procesos electorales en Venezuela han decaído significativamente entre 1999 y 2006. Esto se debe al ventajismo pro-gubernamental, el cual se convirtió en un rasgo endógeno, como consecuencia de la combinación entre la definición de las reglas constitucionales que debilitan la democracia representativa y las particularidades de la actual dinámica socio-política e institucional, caracterizada por el carácter hegemónico del proyecto sociopolítico en marcha.

Así, claramente se manifiesta que son las elecciones regionales y municipales de 2008 y la reforma que hubo en marzo de 2009, sobre la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT), los dos hechos políticos claves para entender la lógica federal y de permanencia en el poder de Chávez.

Estas fueron una contienda clave, en el que los partidos de oposición lograron la victoria en las gobernaciones de los estados de Nueva Esparta, Zulia, Miranda, Carabobo y Táchira, así como el Distrito de Caracas, representando en su conjunto al 45% de la población y el 70% del PBI, mientras que los 17 estados restantes, son gobernados por filas oficialistas.

A través de este escenario, se debe resaltar que el Chavismo, perdió protagonismo. A nivel de cantidad de votos⁸, el nuevo mapa político es más representativo, en el cual las fuerzas del Chavismo continúan superando a la oposición, pero con un margen más reducido.

Por tanto, estas elecciones fueron estratégicas. Lo que sucedió en Venezuela a comienzos de 2009 estuvo condicionado por el balance de poder que surgió de estos comicios. La fuerza política de la oposición, que logró el control de los estados más importantes, entendiéndose esto, como un proceso de cambio en el país, fue en gran parte la explicación de las siguientes acciones políticas que realizó Chávez. Por un lado, el alcance que continuó teniendo, lo llevó a que el 15 de febrero de 2009, obtuviera la aprobación de reformar la enmienda constitucional, para que todos los cargos electos puedan ser reelegidos de forma ilimitada (Art. 230 de la actual Constitución Bolivariana), y por otro, con el

respaldo del Congreso, reformó la LODDT como medio, para controlar a las entidades territoriales.

La modificación de esta ley, le permitió al gobierno nacional tener competencia sobre determinados bienes y servicios públicos. La Asamblea Nacional aprobó la incorporación un nuevo artículo (Art.8) de la LODDT, en que el Ejecutivo Nacional, a fin de tutelar el interés general de la sociedad y salvaguardar el patrimonio de la República, podrá revertir, conforme al ordenamiento jurídico, la transferencia de las competencias concedidas a los estados, para la conservación y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial. Esta reforma parcial, fue lo que en diciembre de 2007, la ciudadanía rechazó en la reforma constitucional propuesta e iniciada por Chávez.

.De esta manera, se recentraliza el poder y se le transfiere el control al Presidente. Se elimina la descentralización como principio y se sustituye por una normativa al servicio del proyecto chavista. La geometría del poder en el Estado venezolano está sufriendo cambios, que llevan a debilitar, el ya debilitado diseño institucional federal. Esto no reproduce, lo que Hugo Chávez anunció cuando era candidato a su primera presidencia presidencial, "...la descentralización no es para satisfacer apetencias burocráticas de los partidos políticos ni de los grupos de presión". Por tanto, la mejor opción es crear un nuevo federalismo. "La Constituyente impulsará un nuevo federalismo que garantice la participación de los estados, regiones y municipalidades".⁹ Este nuevo federalismo, es lo mismo que hubo antes, un federalismo fuertemente centralizado que funciona como una estrategia para la estabilidad de quien está en el poder gobernando.

Por tanto, en la actualidad este diseño institucional federal, se traduce en un mero formalismo normativo, el cual no presenta una transferencia de competencias administrativas, por la falta de voluntad del gobierno nacional, que no permite que los gobernadores en cada entidad federal tengan la capacidad política para tomar decisiones sobre sus propios recursos. Esto, aunque genera conflicto y confrontación entre el gobierno estadual y el nacional, logra garantizar la estabilidad del go-

bierno de Hugo Chávez, ante el posible quiebre del mismo. Este diseño institucional federal centralizado se mantiene, ya sea modificando las reglas o instaurando nuevas. Esto ocurrió con la creación del cargo de Jefe de Gobierno de Caracas.

Hasta el año 2000, momento en que se realizan las mega elecciones y entra en vigencia la Constitución Bolivariana, el Presidente era quien elegía al gobernador del entonces llamado Distrito de Caracas pero con la creación del Distrito Metropolitano se creó el puesto de Alcalde Mayor, el cual es elegido directamente por la ciudadanía y coordina los cinco municipios de la capital venezolana (Libertador, Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre).

La última elección de Alcalde Mayor, fue en noviembre de 2008 junto a las elecciones regionales y municipales en las que la oposición obtuvo la Alcaldía Mayor de Caracas, con Antonio Ledesma¹⁰ como alcalde. Este hecho político, trajo en consecuencia que en abril de 2009¹¹, el presidente Hugo Chávez tomara uso de la facultad que le otorgan los legisladores al decretar la creación de un nuevo organismo capitalino.

En síntesis, estos hechos son considerados un mecanismo más de centralización del poder nacional. Caracas como capital de Venezuela, al estar gobernado bajo la oposición podía favorecer el surgimiento de nuevos grupos de poder dentro del sistema político, lo que podía amortiguar la hegemonía de control que presenta el actual gobierno de Hugo Chávez. Ante estas consideraciones, que el Presidente gobierne mediante la utilización de *leyes habilitantes*, los cuales son aprobados desde la Asamblea Nacional funciona como una compleja barrera para la capacidad de negociar del gobierno con los otros actores que existen dentro del sistema, suprimiendo los *checks and balances* que son condición sine qua non.

7. Conclusiones

En este trabajo se ha pretendido explicar cómo la estabilidad dentro del sistema político influye en el mantenimiento de un diseño institucional federal centralizado.

En primer lugar, hay que resaltar que la dimensión territorial ha sido muy relevante tanto en la formación del Estado venezolano como en la adopción de un sistema federal de gobierno. La historiografía subrayó los enfrentamientos entre liberales y conservadores como fuente de gestación, tensión y triunfo de la adopción del federalismo como forma de Estado. Asimismo, los elementos que tuvo esta investigación a disposición, indican que el federalismo venezolano asumió una forma centralista desde su origen, la cual se mantuvo a lo largo de la historia.

Específicamente, un segundo punto a destacar es que el sistema de partidos, conformado principalmente por AD y COPEI gobernó de manera estable, al construir un Estado Federal centralizado. Se verificó que la partidocracia de mitad del siglo XX, mostró claramente ser causa de mantener una estructura estatal federal centralizada. Como se observó, el comportamiento que tuvieron los partidos políticos por un lado fue determinante en la consolidación de la democracia, pero por el otro, no marcó pautas para trabajar activamente por la cooperación, coordinación entre los niveles de gobierno; en otras palabras, no se fomentó la descentralización de la federación hacia las unidades estadales.

Esto se reafirmó con la ausencia de adaptabilidad que tuvieron éstos partidos a la modificación de las reglas electorales en 1989, las cuales operaron como un mecanismo de apertura en la arena política, surgiendo nuevos liderazgos, principalmente gobernadores electos por la ciudadanía, junto a nuevos partidos, pero que también generó inestabilidad política.

En tercer lugar, a partir de lo que fue el sistema político a finales del siglo XX, junto a los períodos de gobierno que tiene Hugo Chávez en el poder, se puede definir que el federalismo en Venezuela es una ingeniería política que permaneció como un compromiso constitucional

y no como un modelo en el que coexiste la soberanía de la federación y de los estados. Hoy, siglo XXI, el liderazgo de Hugo Chávez, junto a los cambios de reglas durante sus gobiernos, no ayuda tampoco a que la organización partidaria vuelva a institucionalizarse en la contienda electoral, de forma de generar una apertura en la competencia, junto a la reinstauración de la democracia representativa.

En efecto, el presente trabajo afirma claramente también en este período: la estabilidad política en la década de gobierno de Hugo Chávez conservó y acentuó un diseño institucional federal centralizado. Como se explicó, tanto a nivel político-institucional como a nivel fiscal-económico, es posible reconocer una tensión entre la federación y los estados, favoreciendo la verticalización del poder en manos del Ejecutivo Nacional.

En cuarto lugar, a través de lo analizado y la evidencia empírica disponible, se desprende que el federalismo contemporáneo venezolano conlleva también como resultado no poder generar acuerdos que permitan la coexistencia entre los estados pobres y ricos, *per se*, chavismo, oposición. Esta fragmentación política, no fortalece sino bloquea a las instituciones, ya sean los partidos políticos, la Asamblea Nacional, el Poder Judicial, entre otros. Asimismo, la hipertrofia del actual Poder Ejecutivo nacional, invalidó el control legislativo de las arbitrariedades de éste y una articulación a la dualidad de poderes (federal, estadual). En suma, la trayectoria del federalismo venezolano correspondió a la centralización. Los caudillos que fundaron Venezuela en el siglo XIX, como la disciplina partidaria en la democracia puntofijista, y la fuerte acumulación del poder presidencial de Hugo Chávez no fueron ventajosos para un federalismo descentralizado y sí para la centralización del poder nacional.

Por último, este artículo pretende ser un estímulo para trabajar los efectos que tiene el diseño institucional federal en el comportamiento de los partidos políticos, los regímenes de gobierno y en la propia democracia. A partir de este trabajo se intentó agregar a la política comparada, un estudio de caso que incorpora nuevas categorías para el análisis.

sis teórico del federalismo y su relación con el sistema político.

8. Referencias bibliográficas citadas

- Beramendi, Pablo. 2006. "Federalism", Department of Political Science, Maxwell School of Syracuse University, United States.
- Beramendi, Pablo y Maíz, Ramón (2003) "La segunda generación de análisis institucionales del federalismo", en *Revista Zona Abierta* 104/105, Universidad de Compostela, España.
- Carmagnani, Marcello. 1996. *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Colomer, Joseph M. 1999. "Las instituciones del federalismo", en *revista española de Ciencia Política*, Volumen, número 3, pp. 41-54. Madrid.
- Constitución de la República de Venezuela de 1925.
- Constitución de la República de Venezuela de 1961.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.
- Coppedge, Michael. 1993. "Venezuela: Democrática a pesar del Presidencialismo", en *Juan Linz y Arturo Valenzuela. (Comps). La crisis del presidencialismo*, pp. 335 - 370. Alianza, Madrid.
- Elazar, Daniel J. 1989. *Exploring Federalism*, University of Alabama Press.
- Gibson, Edward L, Calvo, Ernesto F y Falleti, Tulia G. 1999. "federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el hemisferio occidental", en *Revista Política y Gobierno*, vol VI, número 1, pp. 15-64, Argentina.
- Gibson, Edward L. 2006. "Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos", en *Revista Desafíos*, Bogotá, Colombia.
- Gómez, Irely. 2002. "Ajustes económicos con desajustes sociales". Universidad Central Venezolana, Caracas.
- Jones, Mark P and Samuels, David J. 2005. "The future of federalism in Mexico: Lessons from Argentina and Brazil", University of California, San Diego.
- Kornblith, Miriam. 2006. "Las elecciones presidenciales en Venezuela: de una democracia representativa a un régimen autoritario electoral", en *Revista Desafíos*, Bogotá.
- Levine, D. 1973. *Conflict and political change in Venezuela*. Princeton: Princeton

- University Press.*
- Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta oficial número 39140 del 17 de marzo de 2009.
- Lijphart, Arend. 1988. *Democracia en las sociedades plurales*. Ediciones Prisma. México.
- Lijphart, Arend. 2000. *Modelos de democracia: Formas de Gobierno y resultados en treinta y seis países*. Editorial Ariel, Barcelona.
- Maíz, Ramón .1999. "Nacionalismo federalismo y democracia en Estados multinacionales". *Universidad de Santiago de Compostela*, España.
- Maíz, Ramón. 2007. "federalismo plurinacional: una teoría política normativa", para el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Madrid.
- Molina José. 2004. "Partidos y sistemas de partidos en la evolución política venezolana: la desinstitucionalización y sus consecuencias", en José E. Molina and Angel Alvarez, eds., *Los partidos políticos venezolanos en el Siglo XXI*, pp. 9-55, Caracas: VadellHermanos.
- O'Donnel, Guillermo. 1992. "¿democracia delegativa?", en *paper de trabajo N° 172*, Kellog Institute.
- Riker, William. 1964. *Federalism: Origin, Operation and signification*, Boston
- Riker, William. 1985. *The Development of American Federalism*. Boston: Kluwer Academic Publishers
- Rodden, Jonathan. 2004. "Comparative Federalism and Decentralization. On Meaning and Measurement", *Comparative Politics*, pp. 481-500.
- Rodden, Jonathan y Wibbels, Eric. 2005. "Retrospective voting, coattails, and accountability in regional elections", presentado en la reunión anual de la *American Political Science Association*.
- Sabino Carlos. 1995. "El sistema político venezolano: estabilidad, crisis e incertidumbre", *Revista contribuciones* número 1/1995, Buenos Aires.
- Stepan, Alfred. 1999. "Federalism and Democracy: Beyond the U.S Model, *Journal of Democracy*" Vol. 10, número 4, pp 19-34.
- Stepan, Alfred. 1999. "Para un Nuevo análisis comparativo de federalismo y de la democracia: federaciones que restringen o amplían del poder del demos", en *Revista Dados*, Río de Janeiro.
- Tsebelis, George. 1995. *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México

9. Notas al final

- 1 Máster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca (USAL) y Licenciada en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (UdelaR). Investigadora del Instituto de Ciencia Política de la FCS-UdelaR y asesora técnica en el Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay. mail de contacto: Alexandra.lizbona@cienciasociales.edu.uy
- 2 Los jugadores con veto son actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio del statu quo. De ahí se deduce entonces que un cambio en el statu quo requiere una decisión unánime de todos los jugadores con poder de veto (Tsebelis, 1995:27)
- 3 Ésta guerra que duró cinco años, destelló, el enfrentamiento neto de las divisiones que se sostenían desde 1810, entre los liberales que defendían un Estado Federal, y los conservadores que promovían un Estado Centralista.
- 4 A diferencia del caso argentino (Gibson, Falleti, 2007: 172-173), en que los conflictos interregionales del siglo XIX, determinaron simultáneamente el balance de poder tanto entre los gobiernos nacionales y provinciales, como entre las provincias. Sosteniendo así los autores, que la lucha sobre la centralización política es menos una lucha acerca de cómo el gobierno nacional habría de dominar a los gobiernos locales, que una lucha acerca de cómo las provincias habrían de dominarse las unas a otras. Habiendo experimentado la subordinación a la provincia de Buenos Aires, a lo que denominó federalismo hegemónico, las coaliciones de las provincias más débiles bregaron por un gobierno central fuerte y autónomo para controlar a la provincia más poderosa de la unión.
- 5 Desde un lado por lo estipulado en el artículo 13 de la Constitución de 1925, se determina que *“el Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela y el de cada uno de los Estados de la Unión es y será siempre republicano, federal, democrático, electivo, representativo, responsable y alternativo”*, reafirmando esto en el artículo 51 en el que se establece que *“el Poder Público se distribuye entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipal, en los límites establecidos por esta Constitución, donde el Poder Federal se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”*. Pero por el otro, en el artículo 100 las atribuciones del Presidente, que son en su totalidad treinta, entre ellas, se le confiere designar los guber-

nadores de los estados, administrar los Territorios Federales de conformidad con sus leyes orgánicas, etc.

- 6 El Partido Comunista fue excluido de tal negociación, y posteriormente a este pacto, abandonó el camino institucional y desarrolló una guerra de guerrillas apoyada por Cuba. A este partido se une el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), integrado por militantes del a la izquierda de AD, que abandonaron el partido.
- 7 El término *partidocracia* (*partyachy*), es utilizado cuando un sistema de partidos es fuertemente dominante, en la actividad social, política y económica. Éste concepto es utilizado por Michael Coppedge (1994), quien se refiere a que el sistema político venezolano presenta la partidocracia más extrema del mundo, donde los partidos monopolizan el proceso político y politizan la sociedad por las líneas partidistas. La agenda política fue controlada por los partidos.
- 8 Dentro del 100% de los votos válidos, el bloque chavista obtuvo 54,99%, la oposición 36,98% y los disidentes 8,18%. En números absolutos corresponde, 5.967.170, 4.858.134 y 695.246, respectivamente.

Datos extraídos de la Corte Electoral Venezolana (www.cne.gov.ve)

- 9 Extraído en: http://www.eluniversal.com/1998/09/15/pol_art_15121CC.shtml
- 10 Antonio Ledesma, representa y es líder principal del Partido Alianza Bravo Pueblo, formado en el año 2000, tras separarse de AD.
- 11 El 7 de abril de 2009, fue publicado en la gaceta oficial la nueva ley del Distrito de Caracas, aprobada en el Parlamento por unanimidad.