

## Principales discursos que buscaban diseñar un estado descentralizado antes del surgimiento de la COPRE en Venezuela

*Main Speeches That Seek to Design a Decentralized State  
Before COPRE Emergence in Venezuela*

*Emmanuel Borgucci\**

### Resumen

Venezuela es uno de los países de América Latina que más cambios ha realizado en su ordenamiento jurídico relacionado con su forma de Estado y la división política territorial. Uno de los denominadores común de las constituciones venezolanas es que se proclama como una república federal. Sin embargo, a lo largo del tiempo, al menos antes de fundarse la COPRE, el Estado venezolano en la práctica asumió una forma republicana unitaria. Se concluye que, a pesar de que el discurso constitucional asume que el Estado venezolano es federal, en la práctica asumió la forma unitaria, aunque buscando ser descentralizado.

**Palabras clave:** Formas de estado, estado federal, estado unitario, estado unitario descentralizado.

### Abstract

Venezuela is one of the countries in Latin America that has made more changes in their legal form related to the division of state and territorial politics. One of the common denominators of the Venezuelan constitution is proclaimed as a federal republic. However, over time, at least before the COPRE founded, the Venezuelan state in practice assumed a unitary republic. We conclude that,

Recibido: Febrero 2013 • Aceptado: Junio 2013

\* Dr. en Ciencias Sociales. Profesor titular de macroeconomía I en la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. Correo electrónico: eborgucci@yahoo.com

despite the constitutional discourse assumes that the Venezuelan State is federal in practice took the form unit, but looking to be decentralized.

**Keywords:** Form of state, federal state, decentralized, state unitary state.

## Aspectos preliminares

A lo largo de la historia republicana de Venezuela se han sucedido un conjunto de discursos e iniciativas públicas y privadas tendientes a organizar políticamente el espacio geográfico nacional y su administración. Inicialmente, bajo la idea de federalismo, se comenzó con las grandes unidades de división territorial conocidas en las diferentes constituciones venezolanas como estados o provincias. Luego se abordó, dentro de los estados y las provincias, otras clasificaciones como cantones, parroquias, distritos o municipios. Posteriormente, se realizaron esfuerzos tendientes a lograr la descentralización del Estado con la creación de la Comisión para la Reforma del Estado (en adelante COPRE) a partir de 1984; no obstante, entre los años 1998 y 2013 cobró fuerza la idea de desconcentración.

Así, en el “federalismo venezolano” se observa, por ejemplo: 1) que es constitucionalmente invocado aunque la realidad institucional de la vida republicana venezolana ha prevalecido más bien el Estado unitario; 2) el “federalismo venezolano”, al menos nominalmente, ha convivido con una estructura económica de carácter primario, sea esta agrícola-pecuario o minero-petrolero; 4) en donde la ciudad de Caracas ha ejercido el liderazgo económico y político por sobre otras regiones.

Aunque, se ha dejado abierta la puerta para que los estados de la unión venezolana ejercieran un número creciente de competencias, esas competencias no han sido ejercidas plenamente. De hecho, algunas han sido trasladadas parcialmente mediante leyes y reglamentos<sup>1</sup>o han sido sustancialmente cambiadas (en

1 tales como: la Ley sobre la Elección y Remoción de los Gobernadores de de Estado del 14-04-1989, las competencias que se trasladan según la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público del 28-12-1989), el Decreto-Ley que regula los mecanismos de participación de los Estados y Municipios en el producto del Impuesto al Valor Agregado y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización del 13-12-1993, el Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias sobre las Transferencias de los Servicios y Competencias a los Estados, los Acuerdos previos a la transferencia de servicios y la cogestión del 13-12-1993, Reglamento Parcial N° 2 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público sobre los Mecanismos Institucionales para la descentralización de la Administración pública Nacional de fecha 05-08-1993, el Reglamento Parcial N° 3 de la Ley Orgánica de descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público sobre el Consejo Territorial de Gobierno y la Organización Intergubernamental para la Descentralización de fecha 12-08-1993, el Reglamento para Coordinar las Funciones del Poder Nacional con las de los Estados en materia de Transferencia de Competencias de fecha 23-02-1994, el Reglamento N° 5 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y

*Principales discursos que buscaban diseñar un estado descentralizado antes del surgimiento de la COPRE en Venezuela*

algunos casos devueltas) al poder central<sup>2</sup> bajo la propuesta denominada Descentralización Desconcentrada (Nicolescu y Moreno, 2010).

Este trabajo intenta mostrar las diferentes iniciativas que de carácter público (principalmente promovidas por el ejecutivo Nacional como la COPRE, la cual si fue discutida ampliamente en el Congreso de la república de Venezuela) y privado (promovidos, por ejemplo, por la Fundación Nueva República y esto no fue discutida en el Congreso de la República de Venezuela) se han ofertado para materializar la idea de una forma de Estado descentralizado o federal. Sin embargo,

Transferencia de Competencias sobre Desconcentración de atribuciones en materia de Transporte, Tránsito Terrestre y Vigilancia de la Circulación a los Gobernadores de Estado de fecha 03-09-1993, el Reglamento Parcial N° 6 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación, Transferencia de Competencias del Poder Público sobre el Consejo de Gobierno del Area Metropolitana de Caracas de fecha 21-09-1993, el Reglamento Parcial N° 7 y de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público en Materia de Vialidad Terrestre defecha 28-10-1993, el Reglamento Parcial N° 8 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias sobre Encomienda a los Gobernadores de Estado en Materia de Administración de las Cárceles Nacionales de fecha 14-10-1993, el Reglamento Parcial N° 9 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias sobre la Transferencia de los Servicios de Salud Pública, el Reglamento Parcial de la Ley de Turismo y de la Ley orgánica de Descentralización, delimitación y Transferencia de Competencias sobre Encomienda a los Gobernadores de Estado de Atribuciones en materia de Turismo, Decreto sobre el Consejo Nacional de Alcaldes de fecha 19-11-1993, el reglamento Parcial N° 1 del decreto-Ley N° 3.265 sobre participación de Estados y Municipios en el IVA (Impuesto al Valor Agregado), relativo a las Transferencias de Servicios a los Municipios.

- 2 Con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se incorporó se dio un respaldo inicial a la denominada Hacienda Pública Estatal y se crearon organismos como el Consejo federal de Gobierno y el Fondo de Compensación Interterritorial. Son embargo, se eliminó el Senado de la República como cámara legislativa en que participaban los Estados. Así, el manejo de la descentralización pasó a manos del Ministerio para la Planificación y el Desarrollo Social, la Vicepresidencia de la república junto al Consejo Federal de Gobierno (ley aprobada en 2005) y el Fondo de Compensación Interterritorial. a lo largo del período que transcurre entre 1999 y 2012, el se han aprobado en la Asamblea Nacional o por vía de Decretos con Rango y Fuerza de Ley legislaciones como la Ley que creó el Instituto Nacional de Espacios Acuáticos, la transferencia nuevamente al Poder Central de los puertos, los aeropuertos, la creación de la Policía Nacional Bolivariana, la nacionalización de la Compañía Anónima Teléfonos de Venezuela CANTV, la nacionalización y creación de la Corporación Eléctrica Nacional CORPOELEC y el cuerpo de legislaciones que dio origen en primer lugar a la Ley de los Consejos Locales de Planificación, la Ley del Poder Público Municipal, la aprobación de la Ley Especial de los Consejos Comunales en 2006 y el 21 de diciembre de 2010 se aprobaron: La Ley Orgánica de Contraloría Social, la Ley Orgánica del Poder Popular, la Ley Orgánica de las Comunas y la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal. Según Nicolescu y Moreno: “Los Consejos Comunales son órganos del Poder ejecutivo Nacional” (2010: 67), tanto en materia jurídica como en materia financiera.

esas iniciativas más bien desembocaron en un Estado unitario limitadamente des-concentrado<sup>3</sup>.

En este sentido, se utilizará como *corpus* de la investigación: las constituciones de Venezuela de 1811 y las constituciones entre 1830 a 1999; se empleará el Decreto N°. 72, del 11 de junio de 1969, el Decreto N°. 929 del 5 de abril de 1972, el Decreto 287 del 27 de junio de 1958, el Decreto N°. 28 del 09/04/1969, el Decreto N°. 141 del 17, el Decreto No. 394 del 14 de noviembre de 1960), la Ley de Carrera Administrativa promulgada en 1970, el Decreto N°. 11 del 22 de marzo de 1974 que creó la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública (CRIAP), el Decreto No. 1.462 del 07 de abril de 1982, publicado en Gaceta Oficial N°. 32.450 de la misma fecha en donde se organizó la Comisión de Administración Pública (CAP); El *Proyecto Nueva República* de la Fundación para una Nueva República de Jorge Olavarría; el *Proyecto de Reforma Integral del Estado* elaborado por la COPRE y las bases para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Regional 1999-2004 del Ministerio de Planificación y Desarrollo.

## **Las divisiones territoriales en Venezuela desde 1830**

El 22 de septiembre de 1830 fue sancionada la primera Constitución de la Venezuela (AN, 2003) separada de la Gran Colombia y su ejecútese fue el 24 de septiembre de 1830<sup>4</sup>. En materia de división político-territorial esta constitución

- 3 Las constituciones venezolanas desde 1830 hasta la de 1999 siempre han considerado a Venezuela como un Estado federal. Pero una cosa es la declaración constitucional y otra es la realidad de los hechos. en Venezuela, por ejemplo, los estados no tienen capacidad de cobrar el Impuesto sobre la Renta o el Impuesto al Valor Agregado, ni siquiera las alcaldías tienen capacidad de administrar el servicio de agua, luz eléctrica o los teléfonos. Los servicios mencionados anteriormente son de carácter nacional. Según Murgadas (2004), países como, por ejemplo, los Estados Unidos, Canadá o en Brasil, las causas del federalismo se encuentra en la creencia de un republicanismo con estados pequeños (Estados Unidos), la admisión de una región con lengua y culturas diferentes (la provincia Quebec en Canadá) o la prevalencia de intereses regionales en Brasil. Aunque las constituciones venezolanas han establecido las competencias en los diferentes niveles de gobierno, la autonomía de los niveles subnacionales y la capacidad de elección de las autoridades estatales y locales, al no contar con amplias competencias fiscales las transferencias que se reciben del poder nacional por vía de transferencias es muy superior a los ingresos propios de los estados. Además, es grande la intromisión del poder nacional en actividades que podría desarrollar el estado de una manera mejor como, por ejemplo: el tránsito terrestre, la educación, la salud, el turismo, el desarrollo local, la construcción de viviendas, la promoción del emprendimiento o atracción de inversionistas nacionales o foráneos.
- 4 El 2 de enero de 1830 se dieron inicio a la sesiones de instalación del Congreso constituyente de la República de Colombia convocada por el Libertador. Entre febrero y abril de 1830, a instancia del Libertador, se reunieron en la Cúcuta comisionados de Venezuela y Colombia para tratar de llegar a un acuerdo que no se concretó. Sin embargo, el 29 de abril de 1830 el Congreso de Bogotá sancionó la Constitución de Colombia de 1830 y por decreto separado acordó ofrecérsela a Venezuela para su adopción.

*Principales discursos que buscaban diseñar un estado descentralizado antes del surgimiento de la COPRE en Venezuela*

estableció que la república estaría dividida en provincias. Cada provincia se dividiría en cantones y parroquias. Por último, estarían los distritos. Institucionalmente, la administración de la provincia estaría en manos de la diputación, quien nombra, entre uno de sus diputados a un gobernador. Cada cantón sería gobernado por un jefe de cantón (rama ejecutiva) y contaría con un consejo municipal (rama legislativa). Cada cantón elegiría un diputado (artículo 156). La parroquia estaría presidida por la máxima autoridad civil lo mismo que el distrito. Por último, cada provincia elegiría un diputado por cada veinte mil habitantes y uno más por exceso de doce mil habitantes (artículo 51) (AN, 2003). Cada provincia elegiría dos senadores (artículo 60). Estos diputados durarían en su cargo cuatro años (artículo 56) y los senadores cuatro años, renovándose por mitad cada dos años (artículo 61) (AN, 2003).

En 1856, el gobierno del general José Tadeo Monagas reformó la ley de División Territorial, creándose veinte provincias, entre las cuales, Táchira se conformó a partir de los cantones merideños de San Cristóbal, San Antonio, La Grita y Lobatera. En 1857, con la finalidad de reelegirse como primer mandatario nacional, José Tadeo Monagas elabora una nueva Constitución. En la misma, se eliminan las atribuciones de las asambleas provinciales para nombrar a los gobernadores y el establecimiento del Poder Municipal (el cual era autónomo y asumía las funciones de las diputaciones provinciales). De esta forma, con la organización del Poder Municipal, según Brewer Carías (1982), se limitó el elemento federal en la organización del Estado venezolano.

Producto de la *Revolución de Marzo*, encabezada por Julián Castro, se adoptaron las siguientes medidas: 1) decreto constituyendo un Consejo de Estado el 20 de marzo de 1858; 2) el decreto del 23 de marzo de 1858 que modificó el régimen político de las provincias; y 3) el decreto del 19 de abril de 1858 convocando a elecciones para la formación de una Convención Nacional.

El 5 de julio de 1858, se instaló la Convención Nacional en la ciudad de Valencia, en donde se sancionó la nueva Constitución el 24 de diciembre de 1858 y se promulgó el 31 de diciembre de 1858. El artículo 3 de la constitución de 1858 quedó redactado de la siguiente forma: “El territorio de la República comprende todo lo que antes de la transformación política de 1810 se denominaba Capitanía General de Venezuela, con todos sus derechos y pertenencias; y se divide en provincias, cantones y parroquias” (Gabaldón, 1987: 188). Además, se estableció un Poder Municipal, no solamente en el ámbito de los cantones, sino en el ámbito de las provincias. Es decir, en las provincias existiría un Poder Municipal, que será ejercido por una legislatura y un gobernador; y en los cantones, el Poder Municipal sería ejercido por un consejomunicipal y un jefaturamunicipal. Por último, los gobernadores de provincias serían agentes del Poder Nacional, aunque su elección haría en cada provincia por la votación directa y secreta de sus ciudadanos (artículos 135 y 137 de la Constitución).

El 28 de marzo de 1864, la Asamblea Nacional sancionó la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, que fue firmada por el general Falcón el 13 de abril de 1864 con estas disposiciones (La Roche, 1983 y Morón, 1987):

1. Se adoptó de la forma federal.
2. Se denominó estados a las provincias y departamentos a los cantones.
3. Se permitía la unión o separación de dos o más estados para formar un nuevo y de separarse cuando lo consideren conveniente.
4. Los estados eran: Barinas, Cojedes, Portuguesa, Aragua, Caracas, Guárico, Margarita, Barcelona, Cumaná, Maturín, Mérida, Táchira, Trujillo, Barquisimeto, Yaracuy, Carabobo, Coro, Maracaibo, Guayana y Apure.
5. Los senadores serían elegidos por los estados según sus propias reglas.
6. De las rentas nacionales (cuya fuente principal eran los impuestos de importación) se haría un apartado de 20.000 pesos anuales para socorrer a cada estado. Este Situado Constitucional, consistía en un fondo común administrado por el Ejecutivo Nacional para ser distribuido entre los estados que carezcan de minas o que no posean suficientes recursos para cubrir sus necesidades fiscales (art. 13).

En 1874, luego de culminada la *Revolución de Abril* de 1870, el mapa político del territorio venezolano quedó configurado con los siguientes estados: Zamora, Cojedes, Portuguesa, Guzmán Blanco, Bolívar, Guárico, Nueva Esparta, Barcelona, Cumaná, Maturín, Guzmán, Táchira, Trujillo, Barquisimeto, Yaracuy, Carabobo, Falcón, Zulia, Guayana y Apure.

En el período en que el general Guzmán Blanco –que los historiadores llaman el quinquenio (1879-1884)– se dividió a Venezuela en cinco Delegaciones Militares, donde el Zulia pasó a formar parte de del distrito Norte de Occidente junto a los estados Yaracuy, Falcón y Barquisimeto. Posteriormente, con el acuerdo del Congreso de Plenipotenciarios del 27 de Abril de 1879 se redujo el número de estados de 20 a 7. No obstante, la Constitución el 27 de Abril de 1.881 estableció una división política del territorio en nueve estados quedando el Zulia como entidad con su integridad territorial. Sin embargo, Guzmán Blanco logró la firma del pacto fusionista entre Zulia y Falcón del 17 de Agosto de 1.881

La Constitución de 1901 consagró una mayor concentración del poder político en el Presidente de la República (por la eliminación del Consejo de Gobierno con el artículo 79). Esa concentración se caracterizó por la diversidad de materias sobre las cuales debía legislar (artículo 31).

Mediante la Reforma Constitucional de 1904, impulsada por el general Cipriano Castro, se estableció una nueva división político-territorial y se pasó de los estados como forma de división política de la federación a los distritos, con autonomía. Estos distritos se reunieron en 13 estados frente a los 20 de la Constitución de 1901.



## **La división político-territorial durante el gomecismo**

Durante la hegemonía política del general Juan Vicente Gómez, la estructura constitucional venezolana sufrirá las siguientes modificaciones: 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931.

La Constitución de 1909 estableció, tomando como referencia la Constitución de 1864, los siguientes estados: Anzoátegui (antes Barcelona), Bolívar sin Delta Amacuro y Amazonas, Falcón (antes Coro), Lara (antes Barquisimeto), Monagas (antes Maturín), Mérida con la parroquia Independencia, Zamora (antes Barinas), Sucre (antes Cumaná), Nueva Esparta (antes Margarita), y Miranda (antes Estado Caracas sin Vargas). Se crearon los territorios federales Amazonas y Delta Amacuro. Se creó también el Distrito Federal. Lo que la Constitución de 1909 denominó como las bases de la constitución acordó: 1) estados organizados de forma republicana, federal, gobierno popular, electivo, representativo, responsable y alternativo; 2) constituciones propias en función del Pacto Federal; 3) reconocimiento de la autonomía municipal y distrital; 5) organizar los tribunales; 6) reservar a cada estado la disposición de sus recursos naturales (numeral 14, artículo 12) (AN, 2003).

Como se podrá apreciar en la Tabla 1, tanto la constitución de 1909, el estatuto provisorio de 1914 como en la constitución de 1914 prevaleció una representación de federalismo con relaciones de coordinación, subordinación e inordinación en el marco de un sistema de gobierno centralista, encabezado por el general Gómez, por Juan Crisóstomo Gómez (hermano) y José Vicente Gómez (hijo) (Brewer Carías, 1985).

En lo referente a la Constitución de 1925<sup>5</sup>, se va acentuando una representación hegemónica de idea de federación en donde la separación entre el discurso plasmado en la Constitución y los hechos es más acentuada. Las competencias federales se ampliaron a rubros que antes eran de los estados tales como: La administración de justicia, el cobro de impuestos sobre timbres fiscales, cigarrillos, tabacos, registros, herencias, licores, salud, enseñanza, obras públicas o sistemas de correos (Numerales 5, 7, 8, 9, 10, 15, 17, 18 y 19 del Artículo 15) (ver Tabla 2).

En tal sentido el Numeral 4° del Artículo 17 estableció: “El Situado Constitucional será para cada estado, la parte que proporcionalmente a su población le corresponda en la suma de Bs. 10.000.000, oo por año, que se erogará del Tesoro Nacional a favor de los estados y en compensación de la renta proveniente de sus

5 Con la culminación del periodo constitucional, se presentaban el problema de la continuidad en el poder del General Gómez. Existía el obstáculo de la no reelección (Artículo 145) y la elección del nuevo Congreso. La solución fue la suspensión de las garantías, alegando un levantamiento proveniente de militares antigomecistas (Cipriano Castro, Francisco L. Alcántara, Regulo Olivares, José M. Hernández y Leopoldo Baptista). La consecuencia de estas acciones fue la suspensión de las elecciones y la necesidad de convocar a un Congreso de Plenipotenciarios.

**Tabla 1. Aspectos relevantes de las constituciones venezolanas de 1909 y 1914**

Aspectos	Constitución de 1909	Estatuto provisorio 1914	Constitución de 1914 <sup>6</sup>
Secciones	En base a la Constitución de 1864 con los siguientes cambios: Anzoátegui (antes Barcelona), Bolívar sin Delta Amacuro y Amazonas, Falcón (antes Coro), Lara (antes Barquisimeto), Monagas (antes Maturín), Mérida con la parroquia Independencia, Zamora (antes Barinas), Sucre (antes Cumaná), Nueva Esparta (antes Margarita), y Miranda (antes Estado Caracas sin Vargas).	No se establecen nuevos estados o se suprimen.	igual
Territorios federales	Amazonas y Delta Amacuro se organizarán por ley especial	Igual	Igual
Distrito Federal	Caracas sede de los Poderes Públicos.	Igual	igual
Bases de la unión	Estados organizados: de forma republicana, federal, gobierno popular, electivo, representativo, responsable y alternativo; constituciones propias en función del Pacto Federal; Reconocimiento de la autonomía municipal y distrital; Organizar los tribunales; Reservar a cada estado la disposición de sus recursos naturales (numeral 14, Artículo 12).	Cada Estado establece su constitución tomando como base el Estatuto.	Igual

6 Surgió inicialmente de la eventualidad del Asesinato de Juan Crisóstomo Gómez en junio de 1923.



*Principales discursos que buscaban diseñar un estado descentralizado antes del surgimiento de la COPRE en Venezuela*

**Tabla 1. (Continuación)**

Aspectos	Constitución de 1909	Estatuto provisorio 1914	Constitución de 1914 <sup>6</sup>
Competencias	Competencia federal: la educación, acuñar moneda, la administración de minas, terrenos baldíos, la renta del aguariente, la facultad de crear y organizar las rentas públicas (aduanas, minas y licores), la labor de la Corte Federal y de Casación en determinados delitos, establecimiento de impuestos de importación y de exportación, los caminos nacionales	Competencia Federal: Impuestos, recursos naturales, guarniciones, sujeción a los tribunales federales, establecer impuestos de importación, de exportación, la libre circulación de productos, la navegación marítima, costanera y fluvial, la administración de minas, y tierras baldías entre otras.	Similar

**Fuente:** AN (Asamblea Nacional de Venezuela) y Plaza y Combellas (2005).

Tabla 2. Aspectos relevantes de las constituciones venezolanas de 1922, 1925 y 1928

Aspectos	Constitución de 1922	Constitución de 1925	Constitución de 1928 <sup>7</sup>
Secciones	Igual a la Constitución de 1909	El Artículo 4 especifica los estados	Igual que la Constitución de 1925.
Territorios	Igual a la Constitución de 1909	Artículo 8 establece su existencia	Igual que la Constitución de 1925.
Distrito Federal	Igual a la Constitución de 1909	Artículos 6 y 7 se establece su organización y la sede de los Poderes Públicos.	Igual que la Constitución de 1925.
Bases de la unión	Igual a la Constitución de 1909	Estados, y municipios autónomos. Los estados siguen el esquema federal, republicano. Democrático, electivo, responsable y alternativo (Artículo 13). Pero se estableció la posibilidad de normas nacionales en materia: Penal, Mercantil, Procedimental, Civil, de bancos, Previsión social, sanidad, conservación, Trabajo, Propiedad industrial, expropiación por utilidad pública, pesas y medidas entre otras (Numeral 4°, Artículo 15)	Igual que en la Constitución de 1925.
Competencias	Igual a la Constitución de 1909 y se incluyen la administración de teléfonos, telégrafos, correos y la navegación aérea.	Competencias federales (Artículo 15). También se siguen las competencias de la Constitución de 1909. Competencias de los Estados (Artículo 17) y de los Municipios (Artículo 18).	Igual que la Constitución de 1925

7 Esta reforma se originó por la renuncia de José V. Gómez a los cargos de Vicepresidente de la República e Inspector General del Ejército. A él se le vinculó con el intento de golpe de Estado del 7 de abril de 1928. En la reforma se eliminaron los dos cargos antes mencionados.

*Principales discursos que buscaban diseñar un estado descentralizado antes del surgimiento de la COPRE en Venezuela*

**Tabla 2. (Continuación)**

Aspectos	Constitución de 1922	Constitución de 1925	Constitución de 1928 <sup>7</sup>
Otras normas	Duración del período constitucional de del Presidente de la República y la Corte Federal será de 7 años (Artículo 128)	Sigue corriendo el período constitucional establecido en el Artículo 128 de la Constitución de 1922. Además, los estados renuncian a favor de la nación de sus saldos en el Situado Constitucional entre 1924 y 1925 (Artículo 130). En el Artículo 17, numeral 4° se estableció el Situado Constitucional.	El Artículo 17, Numeral 4° establece el mismo mecanismo del Situado.

**Fuente:** AN (Asamblea Nacional de Venezuela) y Plaza y Combellas (2005).

tierras baldías y de las demás que anteriormente constituirán dicho situado. Pasados tres años de estar en vigencia esta constitución el situado de los estados lo formarán anualmente una suma, que se incluirá en el respectivo Presupuesto de Gastos Públicos de la Nación equivalente al doce por ciento del total de ingresos por rentas tomando como base para cada año económico el total de dichos ingresos en el año civil inmediatamente anterior. La suma fijada se distribuirá entre los estados proporcionalmente a su población” (AN, 2003: 350).

Por otra parte, en la Constitución de 1929, el “Situado Constitucional” quedó establecido de la siguiente forma: “«El Situado Constitucional», que lo formará una suma que se incluirá anualmente en el respectivo Presupuesto General de Gastos Públicos de la Nación, equivalente al doce por ciento del total de ingresos por rentas, tomando como base para cada año económico el total de dichos ingresos en el año civil inmediatamente anterior. La suma fijada se distribuirá entre todos los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales, proporcionalmente a su población” (AN, 2003: 398). Como se podrá notar, la cobertura del situado, desde este momento, incluyó al Distrito Federal y a los Territorios Federales (Ver Tabla 3).

Una de las notas características en la elaboración de las Constituciones en el régimen de la “Rehabilitación Nacional” es la cláusula de cesión de competencias del poder subnacional al Poder Federal bajo la figura del Artículo 15: “Los estados «con-

**Tabla 3. Aspectos relevantes de las constituciones venezolanas de 1929 y 1931<sup>8</sup>**

Aspectos	Constitución de 1929	Constitución de 1931
Secciones	Similar a la Constitución de 1928	Similar a la Constitución de 1928
Territorios	Similar a la Constitución de 1928	Similar a la Constitución de 1928
Distrito Federal	Similar a la Constitución de 1928	Similar a la Constitución de 1928
Bases de la unión	Similar a la Constitución de 1928	Similar a la Constitución de 1928
Competencias	Similar a la Constitución de 1928	Similar a la Constitución de 1928
Otras normas		El “Situado Constitucional” se regirá por lo establecido en el artículo 17, Numeral 4° en los mismos términos que en la Constitución de 1929.

**Fuente:** AN (Asamblea Nacional de Venezuela) y Plaza y Combellas, (2005).

8 El 3 de mayo de 1929 el Presidente del Congreso participó al General Gómez que fue elegido Presidente de la República para el periodo 1929-1936. Ante la no aceptación del General Gómez, se acordó realizar la reforma de 1929, en que la Comandancia General del Ejército la ocuparía el General Gómez y la Presidencia de la República la ejercería otra persona. Al renunciar a la Presidencia el Dr. Juan B. Pérez el 13 de junio de 1931, se tuvo nuevamente que reformar la Constitución.

*Principales discursos que buscaban diseñar un estado descentralizado antes del surgimiento de la COPRE en Venezuela*

vienen» en reservar a la competencia federal: ... “ Esa “Conveniencia” (correlación entre dos cosas distintas: el interés de los estados y del Poder Federal) es aprobada en el Poder Legislativo y no viene como producto de una demanda por parte del Poder Federal (o estatal) ante la Corte Federal de delimitación de competencias. Si se parte del supuesto de que el Poder Federal estaba en manos del General Juan Vicente Gómez, entonces se puede concluir que la concentración de competencias provino de prácticas hegemónicas de quien lideró el proceso de la Rehabilitación. Para asegurar jurídicamente la cesión de competencias, los legisladores en la “Rehabilitación incluyeron un artículo, generalmente el 16, el que: “Los estados se obligan a cumplir y hacer cumplir y ejecutar la Constitución y las Leyes de la Unión, y los Decretos, Órdenes y Resoluciones que los Poderes Federales expidieren en uso de sus atribuciones y facultades legales en materia de competencia federal enumeradas en el artículo precedente (es decir el Artículo 15).

El 17 de diciembre de 1935 muere El General Juan V. Gómez y al día siguiente asumió la Presidencia de la República el General Eleazar L. Contreras para culminar el período presidencial el 19 de abril de 1936. El General López Contreras es elegido por el Congreso para el período presidencial (1936-1941).

La presidencia del General López Contreras se va a caracterizar por mantener la estructura de Estado centralizado<sup>9</sup> que heredó del General Gómez y se va a concentrar en preparar un proceso de transición postgomecista. Esa transición se afianzó con la elección del general Isaías Medina en 1941 para el período 1941-1946. Este gobierno mantiene los fundamentos del Estado centralizado y emprende una serie de iniciativas para consolidando como la redacción de la Constitución del 5 de mayo de 1945 (Ver Tabla 3).

Sin embargo, seis meses antes de concluir el periodo constitucional de Isaías Medina Angarita, es decir, el 18 de octubre de 1945, ocurrió un Golpe de Estado encabezado por militares y civiles. Ese golpe dio paso a una Junta Revolucionaria de Gobierno<sup>10</sup> y a un Gobierno Revolucionario que convocó a una Asamblea

9 La Constitución del 20 de julio de 1936 contempló la forma de federal del Estado venezolano (Artículo 13), con 20 estados, dos Territorios Federales y un Distrito Federal (Artículos 4, 6 y 8). Además el Estado Barcelona se denominará Anzoátegui. En las bases de la unión los Estados acuerdan reservar al Poder Federal 20 competencias, quedando establecidas en el Artículo 16 las competencias de los estados y en artículo 18 la de los Municipios. El Artículo 24 establece la prohibición de los estados y municipios a contraer empréstitos públicos. En otro orden, el Artículo 94 estableció que la duración del ejercicio de la Presidencia de la República es de 5 años sin reelección inmediata y que los legisladores durarán en su cargo 4 años, renovándose por mitad cada dos años (Artículo 54). Desde el punto de vista de los derechos, se incluyó los derechos laborales, la organización de un Consejo de Economía Nacional (Artículo 32, numeral, se estableció la libertad de pensamiento, de reunión (Artículo 32, numeral 11), de petición (Artículo 32, numeral 12) y se consideró contraria a la independencia las doctrinas comunista y anarquista (Artículo 32, numeral 6).

10 Esa Junta Revolucionaria aprobó el llamado “Decreto que mantiene el ordenamiento jurídico nacional”. En ese decreto se organizó la Junta Revolucionaria de Gobierno (Artículo 2) y en el Artículo 3 se nombró como su Presidente a Rómulo Betancourt. Por último, se convocó a elecciones para organizar un Congreso Constituyente (Artículo 4).

Nacional Constituyente. Esta Asamblea Constituyente sancionó el 5 de mayo de 1945 una nueva Constitución cuyos rasgos esenciales, al menos en materia de federalismo y descentralización se pueden observar en la Tabla 4.

Como se podrá observar en la Tabla 3, desde el punto de vista de la descentralización, el avance más significativo de la constitución de 1945 fue el establecimiento de un situado constitucional mayor al adoptado en constituciones anteriores.

Producto de la Convocatoria de la Junta Revolucionaria de Gobierno presidida por Rómulo Betancourt, se redactó la Constitución de 1947 (Ver Tabla 5).

El “Situado Constitucional sufre una serie de modificaciones. En primer lugar, el monto del situado pasó del 20% al 25% del total de ingresos por rentas tomando como base los ingresos del año precedente. En segundo lugar dicha partida del Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos de la Nación, se distribuyó entre los Estados de la República, los Territorios Federales y el Distrito Fede-

**Tabla 4**  
**Aspectos relevantes de las constitución venezolana de 1945**

Aspectos	Constitución de 1945
Secciones	Al estado Zamora se le cambio en nombre por Barinas
Territorios	Los Artículos 8 y 9 establecen que son Amazonas y Delta Amacuro.
Distrito Federal	Organización del Distrito Federal en el Departamento Vargas con sus Parroquias y Libertador con sus Parroquias (Artículo 6). Sede del Gobierno Federal (Artículo 7).
Bases de la unión	Los Artículos 12 y 13 establecen la autonomía entre los estados y su forma de gobierno de tipo federal, republicano, democrático, electivo, responsable y alternativo.
Competencias	El Artículo 15 expresa que los estados “Convienen” en delegar al Poder Federal competencias similar a la Constitución de 1936. Las competencias de los estados lo regula el Artículo 17 y las competencias de los municipios el Artículo 18
Otras normas	En el Artículo 17, Numeral 3° se estableció que el Situado Constitucional será un fondo formado por una suma que incluirá anualmente en el respectivo Presupuesto General de Gastos Públicos de la Nación el equivalente del 20% del total de ingresos por rentas, tomando como base para cada año económico, el total de dichos ingresos en el año civil inmediatamente anterior. La suma así fijada se distribuirá entre todos los estados, los Territorios Federales y el Distrito Federal en proporción a la población.

**Fuente:** AN (Asamblea Nacional de Venezuela) y Plaza y Combellas (2005).

*Principales discursos que buscaban diseñar un estado descentralizado antes del surgimiento de la COPRE en Venezuela*

**Tabla 5. Algunos aspectos de la Constitución de 1947**

Aspectos	Constitución de 1947
Secciones	El Artículo 2 establece las secciones de la República en: Estados en número de 20, dos Territorios Federales, el Distrito Federal y las Dependencias Federales (Islas Marítimas excepto el Estado Nueva Esparta) [Artículo 9]
Territorios	Amazonas y Delta Amacuro al Igual que en la Constitución de 1945.
Distrito Federal	Sede de los Poderes públicos al igual que las Constitución de 1945.
Competencias estatales y municipales.	El Título V está dedicado al poder municipal y el Artículo 112 establece las competencias municipales. El Título VI está dedicado al poder estatal y el Artículo 121 se establece las competencias de los estados. El Capítulo II del Título VI se define la organización de los estados
Las competencias del Poder Público Nacional	Entre las más importantes establecidas en el artículo 138: El sistema financiero (Numeral 8°); Sistema Monetario Nacional (Numeral 9°); La organización, recaudación, control e inversión de los Impuestos sobre la Renta, los Impuestos de Capital, Timbres Fiscales, Sucesiones, Registros, Alcoholes, Licores, Fósforos, Tabaco y Cigarrillos, Minas e hidrocarburos; las demás rentas no atribuidas a los estados o municipalidades (Numeral 10°); Renta de Aduanas (Numeral 11°); La planificación de obras públicas (Numeral 16°); La apertura y conservación de vías de comunicación nacionales, cables aéreos de tracción, y las vías férreas (Numeral 17°); Educación Nacional (Numeral 18°) entre otras competencias.
Otras normas	Se estableció la Hacienda Pública Nacional y en Artículo 238 se establece lo relacionado al “Situado Constitucional”.

Fuente: AN (Asamblea Nacional de Venezuela) y Plaza y Combellas (2005).

ral de la siguiente forma: un 30% distribuido en partes iguales y el restante 70% en función de la población de cada una de las entidades. En tercer lugar, dentro de cada entidad federal citada, se distribuirá el 30% en partes iguales para los distritos municipales y el resto en función del número de habitantes del distrito. En cuarto lugar, la ley establecería lo necesario para la coordinación de los presupuestos de la nación con los presupuestos de los Estados, El Distrito Federal y los Territorios Federales en las materias que obedezcan a un plan uniforme.

Por último, la Constitución de 1947 incluyó en el artículo 239 la posibilidad que organismos oficiales con personería jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional.



## El Gobierno del “Nuevo Ideal Nacional”

El 24 de noviembre de 1948 se produjo un golpe de Estado en contra del gobierno de Rómulo Gallegos Freire. Ese golpe instauró una Junta Militar que duró hasta el 13 de noviembre de 1950, el 30 de noviembre de 1952 se realizaron elecciones generales y fue elegido Pérez Jiménez y el 11 de abril de 1953 se puso en ejecución la Constitución de 1953 dentro del denominado “Nuevo Ideal Nacional”<sup>11</sup> (ver Tabla 6).

**Tabla 6. Algunos aspectos relevantes de la Constitución de 1953**

Aspectos	Constitución de 1953
Secciones	El Artículo 4 establece las secciones de la República en: Estados en número de 20, dos Territorios Federales, el Distrito Federal (Artículo 8). Las Dependencias Federales (Islas Marítimas excepto el Estado Nueva Esparta) se establecieron según el Artículo 9.
Competencias estatales y municipales.	El Artículo 16 solo admite como competencias: Dictar su constitución de conformidad con la Constitución Nacional; Administrar el Situado Constitucional; Cambiar su nombre; y modificar su división político territorial. El Artículo 21 establece las competencias del Poder Municipal especialmente en lo relacionado con el urbanismo e ingresos. Las competencias nacionales, aparte de lo establecido en otras constituciones incluyó: Competencias en materia de turismo; administración de minas ostrales, tierras baldías; Reforma agraria; inmigración y colonización entre otras competencias.
Las competencias del Poder Público Nacional	Artículo 138: El sistema financiero (Numeral 8°); Sistema Monetario Nacional (Numeral 9°); La organización, recaudación, control e inversión del Impuesto sobre la Renta, los Impuestos de Capital, Timbres Fiscales, Sucesiones, Registros, Alcoholes, Licores, Fósforos, Tabaco y Cigarrillos, Minas e hidrocarburos; las demás rentas no atribuidas a los estados o municipalidades; Renta de Aduanas; Las vías de comunicación nacionales, cables aéreos de tracción, y las vías férreas; o la Educación Nacional.
Otras normas	Se mantuvo el concepto de Hacienda Pública Nacional en la Sección 5ta del Capítulo III y el “Situado Constitucional”.

**Fuente:** AN (Asamblea Nacional de Venezuela) y Plaza y Combellas (2005).

11 Según Caldera (1999) el “Nuevo Ideal Nacional se traduce en la transformación racional del medio físico y el mejoramiento moral, intelectual y material de los venezolanos. En tal sentido se adoptaron una serie de medidas tales como: La venta de reservas de hidrocarburos; El denominado “Sistema vial de la nacionalidad”; La represa de Calabozo, la iniciación del complejo siderúrgico del Caroní; o el tramo de la Autopista Regional del Centro (tramo Valencia-Tejerías).

*Principales discursos que buscaban diseñar un estado descentralizado antes del surgimiento de la COPRE en Venezuela*

Es interesante destacar la reducción sustancial de las competencias de los Estados en una proporción superior inclusive al de los municipios. Adicionalmente, se reorganizó el Situado Constitucional quedando en el Artículo 127 de la siguiente forma:

“En la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos se incluirá anualmente una partida con el carácter de Situado Constitucional, cuyo monto oscilará entre 12,5% y el 25% del total de los ingresos ordinarios estimados para el mismo presupuesto. El Situado Constitucional se precisará cada año en Convención de Gobernadores y se distribuirá entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales, así: 30% por partes iguales y 70% restante, proporcionalmente a la población de cada una de las entidades. En caso de reajuste del Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos el Situado Constitucional será reajustado proporcionalmente” (AN, 2003: 566).

## **La Constitución de 1961 y el proceso de regionalización**

Después de 1958, y especialmente a finales de la década de los años 60, se dio comienzo al denominado “Proceso de Regionalización Administrativa” (Brewer-Carías y Corser, 1977). El proceso de regionalización intentó dividir el país en regiones para facilitar la planificación económica, con la finalidad de suprimir progresivamente los desbalances interregionales en materia de desarrollo económico.

Con el Decreto N°. 72, del 11 de junio de 1969<sup>12</sup>, se introducía en la estructura del Estado las llamadas “Regiones Administrativas”. Según el decreto No. 72, el país se dividió en 8 Regiones Administrativas: 1) la región Capital integrada por el Distrito Federal, parte del estado Miranda y las dependencias federales; 2) la región Central conformada por los estados Aragua, Guárico, Carabobo y Cojedes; 3) la región Centro Occidental, integrada por los estados Falcón, Lara, Yaracuy y Parte del Portuguesa; 4) la región Zuliana, formada solamente por el estado Zulia; 5) la región de los Andes, formada por Barinas, Trujillo, Mérida, Táchira, parte del estado Portuguesa y parte del estado Apure; 6) la región Sur, con parte del estado Apure, parte del estado Bolívar y el territorio Amazonas; 7) la región Nor-Oriental, conformada por los estados Anzoátegui, Monagas, Nue-

12 El 5 de abril de 1972 se reformó el Decreto 72 y luego, se reformó nuevamente mediante el decreto 478 del 8 de enero de 1980. En este último decreto el país se dividió en 8 regiones: 1) región Capital (Distrito Federal y Miranda); 2) región Central (Aragua, Carabobo y Cojedes); 3) región Los Llanos (Guárico y Apure); 4) Occidental (Falcón Lara, Portuguesa y Yaracuy); 5) Zuliana (Zulia); 6) Los Andes (Barinas, Táchira, Mérida, Trujillo y Distrito Páez del Estado Apure); 7) Nororiental (Anzoátegui, Sucre y Monagas; 8) Guayana (Bolívar, Amazonas y Delta Amacuro). Por último, mediante la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio de 1983, en su artículo 61 se reconoce a las regiones como instrumento de planificación.

va Esparta y Sucre; y 8) la región Guayana, integrada por el Territorio Federal Delta Amacuro y parte del estado Bolívar.

Para Brewer-Carías y Corser (1977), la principal motivación para el establecimiento de las “Regiones Administrativas” fue dividir el país desde el punto de vista económico e integrar esa división en el sistema de planificación nacional<sup>13</sup>.

En la Tabla 7 se muestra el esquema de regionalización adoptado por Venezuela a partir de 1969 mediante el Decreto N°. 929 del 5 de abril de 1972 que establece el Reglamento de Regionalización Administrativa.

Este esquema de estructuración del Estado venezolano adoptado a partir de 1969 se caracterizó por lo siguiente:

1. Es una estructura creada desde el Poder Público Nacional de manera uniforme, es decir, una misma estructura básica organizativa para todas las corporaciones de desarrollo.
2. Lo anterior facilitaría la labor de los demás órganos de la administración pública central y descentralizada en el contexto regional (Brewer-Carías y Corser, 1977: 54).
3. Permitió desarrollar un proceso de desconcentración de la labor administrativa y operativa de los organismos de la administración pública centralizada y descentralizada por medio de la creación de direcciones regionales.
4. Con la creación de un escalón intermedio entre los estados y el Poder Público Nacional, la planificación económica-social se facilitaría.
5. Cuando se combina el discurso de la regionalización con el modelo de sustitución de importaciones promovido por la Comisión Económica para América Latina, se concluye que se constituyó en un justificativo poderoso para mantener el modelo de organización de Estado “federal” venezolano. En ese sentido, la planificación regional desde el ámbito económico social tendería a: Incrementar el Producto Interno Bruto, los niveles de empleo, la integración regional, y mejorar el balance interregional.

La diversificación organizacional del Estado venezolano entre 1958 y 1993 tuvo entre uno de sus elementos principales la creación de los llamados Institutos Autónomos, como instituciones que permitirían el descongestionamiento de los ministerios y permitirían una mejor intervención del Estado en la economía.

13 La planificación indicativa francesa sirvió de modelo para Venezuela debido a que este sistema trató de ver si la planificación económica y la democracia capitalista podían ser efectiva y armoniosamente combinadas (Gregory y Stuart, 1989: 254-255). En Francia, el equivalente del CORDIPLAN venezolano se denomina Comisariato General de Planificación, el cual tiene a su cargo unas treinta comisiones llamadas verticales (intersectoriales) y horizontales (dedicadas a materias operativas y de financiamiento). En materia de consultoría existe el Consejo Económico y Social de Francia. La planificación en ese país ejerce un control severo sobre las instituciones públicas y las regiones (que incluyen los departamentos), así como ejerce una influencia indirecta en el sector privado por medio del presupuesto general de la nación y la existencia de empresas públicas, como en Venezuela.

*Principales discursos que buscaban diseñar un estado descentralizado antes del surgimiento de la COPRE en Venezuela*

**Tabla 7. Esquema de regionalización de Venezuela establecido en 1969**

Niveles de la administración	Administración y ejecución	Planificación	Coordinación y control	Forma de participación y consulta	Promoción y financiamiento
Nacional	Ministerios y/o Institutos Autónomos	Cordiplan	Comités de trabajo el Consejo de Ministros	Consejo Nacional de Desarrollo Regional	Corporación Venezolana de Fomento
Regional	Comité Regional de Gobierno (COREGO) (artículo 3 del RRA) y dependencias nacionales en las regiones	Comité Regional de Gobierno, Oficinas Regionales de Coordinación de Planificación (ORCP) y Oficinas Sectoriales de Planificación y Presupuesto			
Estadal	Gobernación	Oficina Regional de Programación y Presupuesto	Comité Regional de Gobierno y Comités Sectoriales Regionales de Coordinación (COSERCO)	Consejo Regional de Desarrollo.	Corporación de Desarrollo Regional: De Guayana, del Zulia, de los Andes, Centro occidente, Oriente.
Municipal	Concejo Municipal	Presupuesto municipal			

Fuente Brewer Carías y Corser (1977).

Nota: RRA: Reglamento de Regionalización Administrativa.

ORCP: Oficina Regional de Coordinación y Planificación Regional.

COREGO: Conformado por los gobernadores de Estado, el Presidente de la Corporación de Desarrollo y el Director de la Oficina Regional de Coordinación y Planificación

CORDIPLAN: Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.

COSERCO: Comités Regionales Sectoriales de Coordinación.

COREDE: Consejo Regional de Desarrollo.

Además de los Institutos Autónomos se encuentran las Empresas del Estado, como participante directo en los procesos de oferta y demanda de bienes y servicios para el sistema económico. Estas son compañías anónimas en las cuales el Estado es el propietario o cuenta con una participación accionaria significativa.

### **Iniciativas que precedieron la creación de la COPRE**

Desde 1958, en Venezuela se han promovido iniciativas para reorganizar, reestructurar o reformar la administración pública. Tales iniciativas han provenido tanto del sector público como del privado no gubernamental. En el primer caso, se estudian aquí las comisiones creadas por los gobiernos de Rómulo Betancourt, Carlos Andrés Pérez y Luis Herrera Campins. En el segundo caso, el *Proyecto Nueva República* de la Fundación Nueva República presidida por Jorge Olavarría.

### **Iniciativas de carácter gubernamental**

Entre 1958 y 1984, los diferentes gobiernos venezolanos han organizado comisiones para abordar los problemas de la administración pública y la reforma del Estado. Estas iniciativas fueron la Comisión de Administración Pública creada en 1958, la Comisión de Reforma Integral de Administración Pública, creada durante el Gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez, y la Comisión de Administración Pública, creada durante el Gobierno de Luis Herrera Campins.

La Comisión de Administración Pública (CAP) creada mediante el Decreto 287 del 27 de junio de 1958 y por decreto No. 28 del 09/04/1969, estableció el primer plan de reforma de la administración pública en 1960. Este plan de reforma estableció los Consejos de Reforma Administrativa de septiembre de 1969 y las Oficinas Coordinadoras de Reforma Administrativa (decreto No. 141 del 17).

Entre las iniciativas promovidas por la Comisión de Administración Pública estuvieron: la promulgación del Reglamento de Administración de Personal para los Servidores del Gobierno Nacional (decreto No. 394 del 14 de noviembre de 1960), y la introducción del proyecto de Ley de Carrera Administrativa, el cual fue promulgado en 1970.

Por su parte, mediante el decreto N° 11 del 22 de marzo de 1974, se creó la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública (CRIAP). Según Sánchez Meleán (1975), a la CRIAP, cuyos miembros laboraban ad-honorem, se le encomendó la tarea de asesorar al Estado en la materia de reforma administrativa.

Por último, durante el mandato del Presidente Luis Herrera Campins, mediante el decreto N° 1.462 del 07 de abril de 1982, publicado en Gaceta Oficial No. 32.450 de la misma fecha, se organizó la Comisión de Administración Pública (CAP). Esta comisión, según Brewer-Carías (1982)<sup>14</sup>, fue creada siguiendo las directrices del Programa de Gobierno de Luis Herrera Campins. La reforma

14 Según Carrera Damas (1988) Brewer-Carías estuvo al frente de los trabajos de la reforma de la administración pública durante el Gobierno de Luis Herrera Campins.

*Principales discursos que buscaban diseñar un estado descentralizado antes del surgimiento de la COPRE en Venezuela*

administrativa promovida bajo el Estado Promotor de Campins procuraba, según Brewer-Carías (1982), la desconcentración de la Administración Pública Central (Presidencia de la República principalmente), la revitalización del sistema federal como instrumento de descentralización política y la reforma de la administración pública descentralizada.

### **Iniciativa no gubernamental<sup>15</sup>: el *Proyecto Nueva República***

El *Proyecto Nueva República*<sup>16</sup> constituyó para su principal exponente, Jorge Olavarría, un ambicioso programa de reforma del Estado Venezolano solamente comparable con el *Proyecto de Reforma Integral del Estado* elaborado por la COPRE.

La propuesta de Olavarría parte de la idea de que “Las personas son previas y superiores al Estado” (1988: 289) y de la crítica de la democracia representativa, que se manifestaba en: “La situación de inadecuación de las estructuras de gobierno con las sociedades gobernadas” (Olavarría, 1988: 20). En tal sentido, su propuesta principal gira alrededor del establecimiento de una serie de poderes públicos cuya base es el “Poder Comunal”. En la Tabla 8 se muestra la estructura del Estado según el proyecto de la “Nueva República”.

El análisis a desarrollar en este punto se refiere concretamente al Libro II “La estructura del Estado de la Nueva República”. Este libro está conformado por doce capítulos que organizan el Estado de la siguiente manera: 1) El Estado de la Nueva República; 2) El Poder Comunal; 3) La Asamblea Nacional; 4) La Organización Civil, Nacional y Comunal; 5) Las Cartas Comunales y el Régimen Legal Comunal; 6) El Gobierno Comunal; 7) Las Comunidades; 8) El Poder Judicial; 9) El Poder Gobernador; 10) El Poder Administrador; 11) El Ordenamiento Jurídico; 12) El Poder Protector; y 13) Interpretación, Enmienda, Reforma Constitucional, Normas y Directrices para la Construcción de la Nueva República.

La organización del Estado en el Proyecto Nueva República en lo relacionado al gobierno comunal seguía las siguientes directrices:

1. “El Estado de la Nueva República no es un aglomerado federal de entes regionales soberanos o cuasi-soberanos, reales o ficticios, sino la unidad cohe-

15 Otra de las iniciativas no gubernamentales la constituyó el Grupo Roraima. Esta organización estuvo conformada por personalidades tales como: Marcel Granier, Rogelio Pérez Perdomo, Herbert Koenecke, Arístides Torres o José Antonio Gil Yepes. En el documento *Más y mejor democracia* (Grupo Roraima, 1987), se destacó el carácter centralizado desde el punto de vista político y financiero del Estado venezolano

16 El *Proyecto Nueva República* fue publicado por la Fundación para una Nueva República. Esta fundación fue creada por Jorge Olavarría como medio de divulgación de sus ideas políticas y de promoción del *Proyecto Nueva República* y de partido Nueva República. La primera presentación del Proyecto Nueva República fue en mayo de 1983 y contemplaba la creación de nuevos poderes públicos entre ellos el poder comunal. Posteriormente se realizaron una serie de jornadas en 1985 en Caracas y en 1987 en Maracaibo para exponer el contenido del Proyecto Nueva República. De esas jornadas se reunió la convención nacional constituyente del Partido Nueva República, que adoptó el Proyecto como su declaración de principios.

**Tabla 8. Poderes del Estado en la “Nueva República”**

<b>Poderes</b>	<b>Elementos</b>	<b>Notas</b>
<b>Comunal.</b> Está organizada por la Constitución y las “Cartas Comunales” (Constitución local).	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asambleas comunales (AC).</li> <li>2. Gobiernos comunales.</li> <li>3. Alcaldes senadores.</li> <li>4. Diputados comunales.</li> <li>5. Cámara de senadores (CS).</li> <li>6. Cámara de diputados</li> <li>7. Asamblea Nacional (AN)</li> </ol>	<p>Constituye las comunidades. Intendentes (gerente) y síndicos que es consejero de la (AC).</p> <p>Cada comunidad tiene uno y es a la vez senador.</p> <p>Elegidos por las (AC) y conforman la Cámara de Diputados.</p> <p>Formada por los alcaldes.</p> <p>Formada por los diputados comunales.</p> <p>Formada por los senadores (alcaldes) y diputados comunales</p>
<b>Judicial</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Corte Suprema de Justicia (CSJ)</li> <li>2. Asamblea de Jueces superiores.</li> <li>3. Jueces.</li> <li>4. Consejo de la Judicatura.</li> <li>5. Administración de justicia.</li> </ol>	<p>Con magistrados nombrados por la Asamblea Nacional.</p> <p>De las circunscripciones judiciales del país. Dentro de las circunscripciones judiciales y en especialidades.</p> <p>Encargada de la justicia, la judicatura y la carrera judicial.</p> <p>Gestión diaria del poder judicial.</p>
<b>Legislador.</b> El máximo poder representativo.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Salas de legislación.</li> <li>2. Consejo Director.</li> <li>3. Magistrados permanentes.</li> <li>4. Magistrados especiales.</li> <li>5. Comisión Técnica Asesora.</li> </ol>	<p>12 salas y se nombra un presidente de la sala</p> <p>La (AN) será presidida por el “Alcalde Jefe del Estado”.</p> <p>Con 84 miembros elegidos por (PR), (CSJ) y (CS).</p> <p>Asesoran al Poder Legislativo cuando lo requiera.</p> <p>Asesoría y control para la colaboración comunal.</p>
<b>Gobernador</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. “Alcalde Jefe de Estado” (AJE)</li> <li>2. Presidente de la República (PR)</li> <li>3. Consejo de Gobierno.</li> <li>4. Gabinete Ejecutivo</li> </ol>	<p>Brazo ejecutor de la (AN) y guardián de la Constitución.</p> <p>Primer administrador y gobernador de la República.</p> <p>Ministros que asisten al (PR) en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>Asesores en materias que estime el (PR).</p>



*Principales discursos que buscaban diseñar un estado descentralizado antes del surgimiento de la COPRE en Venezuela*

**Tabla 8. (Continuación)**

Poderes	Elementos	Notas
<b>Administrador</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Secretarías de Estado.</li> <li>2. Entes autónomos nacionales.</li> <li>3. Administración comunal.</li> <li>4. Entes autónomos comunales.</li> <li>5. Cooperativas comunales.</li> </ol>	<p>Especie de ministerios en orden de 40.</p> <p>Institutos autónomos tradicionales.</p> <p>Intendentes y síndicos procuradores.</p> <p>Institutos autónomos con jurisdicción comunal.</p> <p>Creadas y organizadas por los gobiernos comunales</p>
<b>Protector</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fiscalía General.</li> <li>2. Contraloría General.</li> <li>3. Banco Central.</li> <li>4. Protección ciudadana.</li> <li>5. Consejo Técnico Electoral.</li> </ol>	<p>Formado por: fiscales guardianes y abogados del pueblo.</p> <p>Con atribuciones: centrales, especiales y comunales.</p> <p>Gobierno monetario.</p> <p>Oficina de protección ciudadana.</p> <p>Encargado de los procesos electorales.</p>

**Fuente:** Elaboración propia basada en Olavarría (1988).

rente de personas libres en un Estado de soberanía única, con un Poder Público único, diversificado en funciones autónomas para el mejor cumplimiento de sus fines, pero partes orgánicas de un cuerpo social común organizado en Estado” (Olavarría, 1988: 330).

2. “Las Comunidades están limitadas en su población, dimensión territorial y jurisdicción de gobierno por la Constitución y reguladas por la Ley Orgánica del Sistema Comunal según su índole urbana, sub-urbana, rural, agrícola, pecuaria, minera, industrial, mixta, atípica y su carácter social orgánico o inorgánico” (Olavarría, 1988: 329).
3. “La población mínima para la organización de una Comunidad Libre y Autónoma es de mil habitantes o trescientas familias organizadas y la población máxima, de cien mil habitantes o treinta mil familias organizadas, salvo lo dispuesto en las Cartas Pueblas<sup>17</sup> autorizadas por el Senado” (Olavarría, 1988: 372).
4. “La extensión territorial de las Comunidades estará determinada con toda precisión en sus Cartas Comunales” (Olavarría, 1988: 375-376).

En el *Proyecto Nueva República* se buscaba asociar la idea de descentralización administrativa con la promoción de la libertad de los individuos y promo-

<sup>17</sup> Según la proposición 23, una Carta Puebla son Cartas Comunales (constituciones de gobierno y convivencia de los ciudadanos de las comunidades según la proposición 16 del Proyecto Nueva República) propuestas al senado por un grupo de personas, no menor de 30 familias y 100 personas, para ocupar tierras despobladas y fundar una comunidad.

ción del derecho para que cada comunidad<sup>18</sup> elija sus autoridades de forma libre y democrática. A continuación se destacan algunos elementos de interés:

1. Promoción de la libertad del individuo: “Es propósito y función del Estado de la Nueva República el amparo y estímulo de la libertad humana, en todas sus expresiones y manifestaciones, en medio del orden legal, la solidaridad humana y la justicia plena y el hacer posible y facilitar, el libre desenvolvimiento de todas las fuerzas creadoras de la libertad del ser humano, en las cuales basará su estabilidad y solidez” (Olavarría, 1988: 290).
2. Promoción del derecho para que cada comunidad elija sus autoridades de forma libre y democrática: “La dinámica del Estado radical democrático está en el ejercicio directo del gobierno por los ciudadanos en las Asambleas de sus Comunidades Libres y Autónomas y en la licitud formal y legitimidad sustantiva de los procedimientos electorales los cuales los hombres y mujeres libres eligen a quienes habrán de constituir el Poder Público y sus órganos” (Olavarría, 1988: 290-291).

En lo referente a la autonomía de gestión el Proyecto Nueva República estableció:

1. “El organismo fundamental y primario del Estado de la Nueva República es la Comunidad, la cual organizada por la Constitución, las Leyes y sus Cartas Comunales, y constituida en la Asamblea Comunal, está limitada en su dimensión, jurisdicción y población, es libre y autónoma en su gobierno, y democrática, solidaria y justa en su convivencia” (Olavarría, 1988: 305).
2. “La libertad y autonomía de Gobierno de las Comunidades, y el ámbito de su jurisdicción, y límite de población, están definidas limitadas y organizadas por la Constitución; la Ley Orgánica del Sistema Comunal y su Reglamento, el ordenamiento legal orgánico y ordinario, todo lo cual está armónicamente desarrollado en sus Cartas Comunales y su Ordenanzas” (Olavarría, 1988: 305).
3. “Las Comunidades de la Nueva República, debidamente constituidas en Gobiernos de Asamblea Comunal, son libres y autónomas en su Régimen Fiscal y Tributario, y en la Administración y disposición de todos sus bienes, en los términos y limitaciones establecidas en la Constitución, Leyes sus Cartas Comunales y sus Ordenanzas” (Olavarría, 1988: 377).

Por otra parte el *Proyecto Nueva República* vincula su idea de descentralización administrativa con la promoción de cambios institucionales que establezcan

<sup>18</sup> La organización civil de las comunidades son de tres tipos: urbanas, suburbanas y rurales. En las comunidades urbanas, la asociación de comunidades forman Ayuntamientos, que se rigen por la “Carta de la Ciudad” y las “Ordenanzas Urbanas”. El órgano deliberativo en las comunidades urbanas es el “Cabildo Urbano”. Cuando se establecen varios ayuntamientos se forma el “Cabildo Metropolitano (Olavarría, 1988). Por su parte, la organización civil del Gobierno Nacional incluye a las provincias administrativas (estados), distritos policiales y las regiones militares. Las provincias serán gobernadas por un gobernador. Por su parte, el Proyecto “Nueva República” contempla la creación de distritos-territorios, regiones y zonas.

*Principales discursos que buscaban diseñar un estado descentralizado antes del surgimiento de la COPRE en Venezuela*

procesos de transferencia de competencias, la equidad intergubernamental, considerando el principio de subsidiaridad, coordinación y corresponsabilidad.

El régimen de competencias contempladas en el Proyecto Nueva República es el siguiente:

1. "... creación, sostenimiento, administración y dirección de escuelas comunales..." (Olavarría, 1988: 333).
2. "[...] lo relativo al régimen fiscal y tributario comunal..." (Olavarría, 1988: 333).
3. "La conservación de la paz y el orden públicos [...]" (Olavarría, 1988: 333) y "... Defensa Civil" (Olavarría, 1988: 333).
4. "Todo lo relativo a las cooperativas de consumo [...]" (Olavarría, 1988: 333).
5. "[...] servicio comunal obligatorio o voluntario" (Olavarría, 1988: 333).
6. "[...] cuidado y conservación de los bienes y derechos de propiedad y patrimonio comunal y a los bienes de propiedad nacional [...]" (Olavarría, 1988: 333).
7. "Todo lo relativo a los acueductos y obras sanitarias, embalses y obras de riego, canalización o drenaje" (Olavarría, 1988: 334).
8. "[...] la generación o distribución de gas doméstico, energía eléctrica, o similares y al aseo y ornato urbano..." (Olavarría, 1988: 334).
9. "[...] Salud Pública, los Hospitales, Sanatorios, Centros Asistenciales y Cementerios Comunales [...]" (Olavarría, 1988: 334).
10. "... Facultad de aprobar y modificar, la constitución de sus Cartas Comunales [...]" (Olavarría, 1988: 334).
11. "Todo lo relativo al normal abastecimiento de víveres, alimentos y medicinas de la comunidad [...]" (Olavarría, 1988: 336).
12. "La administración, explotación, uso y conservación de todos los bienes de propiedad comunal" (Olavarría, 1988: 336).

Para asegurar la equidad intergubernamental, el Proyecto Nueva República propuso:

1. "Las Comunidades de la Nueva República recibirán del Tesoro Nacional la cuota parte del situado comunal que les corresponda según Ley y aportarán a los tesoros de los Ayuntamientos, y Cabildos de los cuales forman parte, lo que según sus Cartas Ordenanzas y Leyes les corresponda" (Olavarría, 1988: 377).
2. "Los Ingresos Comunales son los siguientes: 'Rentas Comunales'; 'Tasas Comunales'; 'Tasas Judiciales Comunales'; 'Patentes Comunales'; 'Impuestos comunales' (directos e indirectos); intereses legalmente aplicables; los proventos, beneficios o contribuciones especiales [...]; las indemnizaciones por expropiación de bienes de propiedad comunal [...]; ingresos por contratos

que celebre y concesiones que otorgue para la prestación; derivados de las operaciones de crédito, y emisión de títulos y bonos; la cuota parte que corresponda al situado comunal y las contribuciones del senado, y del Tesoro Público [...]; y las donaciones, legados y contribuciones voluntarias de personas y cualquier otro ingreso permitido o autorizado por la Ley “(Olavarría, 1988: 378-380).

Es interesante dejar claro que, a pesar de lo denso que fue la propuesta de la Nueva República de Jorge Olavarría, la misma no fue considerada a la hora de diseñar las leyes que se aprobaron a partir de 1989. Esa decisión le correspondió a la mayoría parlamentaria dominante en la década de los años 80 y gran parte de la década de los años 90. Esta no consideración hizo que el Dr. Olavarría, a través de su partido político tuviese como programa de gobierno en las elecciones de 1988 la aplicación del Proyecto Nueva República<sup>19</sup>.

### **Propuesta de caracterización del modelo de Estado unitariodescentralizado venezolano producto de la COPRE el “Proyecto Nueva República”**

Cualquiera fuera el rumbo del proceso de descentralización de Venezuela, se podría realizar una comparación de carácter histórico-teórico con algún modelo razonable de federalismo para precisar la ubicación y la tendencia del proceso, tomando como base el discurso de la Constitución de 1961, las propuestas de la COPRE y el “Proyecto Nueva República” (Ver Tabla 9).

En un Estado con estructura federal, la elaboración de normas puede provenir del Poder Nacional (PN) en sus rama ejecutiva, legislativa o judicial; del Poder Estatal (PE) en al menos su rama ejecutiva, legislativa o judicial; y el Poder Municipal (PM) también en sus tres ramas ejecutiva, legislativa o judicial. Ahora bien, las normas pueden ser homogéneas, (de aplicación para todas las administraciones involucradas en la norma) o heterogénea (con aplicación diferenciada para cada unidad administrativa involucrada en la norma o bien con la posibilidad que la unidad administrativa de nivel inferior pudiese eventualmente establecer sus disposiciones). Además, la norma creada toma como referencia los límites y/o restricciones constitucionales y si las normas requieren o no la aprobación del Poder Nacional.

En un Estado federal, las normas que afectan al Poder Estatal, Municipal, a las empresas del Estado, o a los Institutos Autónomos, pueden ser homogéneas o heterogéneas. Las normas pueden ser homogéneas o heterogéneas respetando límites constitucionales (dado a que las federaciones se sustentan en una constitu-

<sup>19</sup> Que la élite política dominante en un momento dado no tome en consideración propuestas provenientes de personas individuales, o agrupadas en fundaciones, partidos políticos o asociaciones de cualquier tipo, no significa que la iniciativa no forme parte de la historia política de un determinado sistema político. Como la discusión es en términos de discurso, lo interesante es analizar el contenido de los respectivos “corpus” y ver que algunos fueron adoptados plenamente, fueron adoptados o no fueron adoptados.

*Principales discursos que buscaban diseñar un estado descentralizado antes del surgimiento de la COPRE en Venezuela*

**Tabla 9. Esquema general de una estructura de Estado federal y la estructura de Estado federal venezolano desde 1961 a 1993**

Creadores de normas	Tipo de normas aplicadas	Destinatario de las normas					
		PN	PE	PM	IA	EE	
<b>Poder Nacional</b>	Homogéneo	X/VE	VE	VE	VE	VE	
	Heterogéneo	X	X	X	X	X	
	Límites Constitucionales	X	X	X	X	X	
	Aprobación Poder Nacional	X	Sí/No	Sí/No	Sí/No	Sí/No	
<b>Poder Estatal</b>	Homogéneo	X	X	X	X	X	
	Heterogéneo	X	X	X	X	X	
	Límites Constitucionales	X	X	X	X	X	
	Aprobación Poder Nacional	Sí/No	Sí/No	Sí/No	Sí/No	Sí/No	
<b>Poder Municipal</b>	Homogéneo	X	X	X	X	X	
	Heterogéneo	X	X	X	X	X	
	Límites Constitucionales	X	X	X	X	X	
	Aprobación Poder Nacional	Sí/No	Sí/No	Sí/No	Sí/No	Sí/No	

**Fuente:** Elaboración propia

Notas:

PN: Poder Nacional.

PE: Poder Estatal.

PM: Poder Municipal.

IA: Institutos Autónomos.

X: Ocurre en un Estado Federal.

VE: Ocurre en el Federalismo venezolano

EE: Empresas del Estado.

ción, ya que de lo contrario se requeriría un Tratado Internacional [Bracho, 1998]) y/o la aprobación del Poder Nacional.

Por otra parte, la generación, desde un estado, de disposiciones que afecten, por ejemplo, al Poder Nacional, puede ser de carácter homogéneo si se aplica uniformemente a diversas organizaciones de ese poder. Por ejemplo, si un estado establece un impuesto al valor agregado, cuando el Poder Nacional realice actividades en ese estado, éste puede gravar con impuestos a dichas actividades, independientemente del número de empresas del Poder Nacional que estén involucradas y su naturaleza jurídica. Sin embargo, también podría establecer normas fiscales estatales de carácter heterogéneo a negocios que pudiese realizar el Poder Nacional en un estado. Por último, el desarrollo por parte de los estados de disposiciones que afecten actividades económicas del Poder Nacional puede estar sujeto o no a la autorización del Poder Nacional. En este caso, existe la posibilidad de negociación entre los dos niveles.

Por último, el Poder Municipal pudiese eventualmente crear normas que afecten tanto al Poder Nacional, Estatal, Institutos Autónomos y Empresas del Estado. Tales normas se pudiesen dar en el campo tributario o de las externalidades negativas, entre otras. Además, existiría la posibilidad de que en el ámbito municipal se creasen institutos autónomos y empresas municipales, respetando los límites constitucionales.

En el caso venezolano, el discurso desarrollado por las fuerzas que dominaron en su conjunto el campo político y jurídico venezolano estableció un modelo de Estado federal diferente del esquema anteriormente presentado. Las normas que afectan el funcionamiento de los estados, los municipios, los institutos autónomos y empresas del Estado se originan principalmente del Poder Nacional y son significativamente homogéneas. La anterior regla se aplica a los estados, los municipios, las empresas del Estado.

## **Ideas para seguir desarrollando**

En consecuencia, parece posible sostener que los actores que establecieron el sistema político-económico surgido del Pacto de Punto fijo<sup>20</sup> y del “Espíritu del 23” de enero estaban en el fondo reproduciendo el modelo de Estado unitario surgido desde los inicios de la república, aunque presentándose como un Estado federal. Ese modelo unitario comparte las características distintivas a otros Estados unitarios, al menos en América Latina:

20 Según el ex-presidente Rafael Caldera el apelativo de Punto fijo es: “... el nombre que pusimos mi novia y yo a la modesta casa donde fundaríamos nuestro hogar, construida con un crédito de *La Previsora* sobre un solar que me regaló mi padre, en un sitio que en aquel momento no tenía ni siquiera calles pavimentadas. El nombre fue tomado del sitio más alto de la carretera vieja de San Felipe a Nirgua, de donde se contemplan a plenitud los arrobadores valles del Yaracuy. Los periodistas le pusieron ese nombre al pacto, que se firmó en mi casa por estar yo quebrantado” (Caldera, 1999: 141).

*Principales discursos que buscaban diseñar un estado descentralizado antes del surgimiento de la COPRE en Venezuela*

Ahora bien, la notas predominantes en los discursos acerca de la descentralización del Estado, de acuerdo al *corpus* de estudio empleado en este trabajo abogan en general por: 1) una planificación regional y la creación de Empresas del Estados e Institutos Autónomos como mecanismo de transferir paulatinamente actividades de los ministerios de la administración pública centralizada a una administración denominada administración pública descentralizada y la creación de corporaciones de desarrollo regional (Martínez, 1988: 624); 2) la creación de un nuevo entramado de poderes públicos sustentados en el poder comunal (con asambleas, senadores, diputados comunales y gobiernos comunales), un Alcalde Jefe de Estado, entes autónomos nacionales, administración comunal, entes autónomos comunales o cooperativas comunales como lo planteaba el Proyecto Nueva República.

Tanto las iniciativas provenientes del Ejecutivo Nacional como la del Proyecto Nueva República continuaban dando al Poder Público Nacional la potestad de organizar y financiar esas reformas, en el caso venezolano por vía de la renta petrolera. Es decir, no se dejó que los estados tuviesen la iniciativa, como parte de su autonomía constitucional, de desarrollar los organismos y la manera de financiarlos según las propias realidades regionales.

Estas reformas, desde el punto de vista discursivo, no planteaban que en un estado miembro de la federación cuente con la suficiente autonomía fiscal (administración fiscal estatal) para levantar los recursos necesarios para financiar competencias que incluso la constitución de 1961 contemplaba. Tampoco se contemplaban mecanismos para que se organizaran órganos administrativos estatales y locales con la suficiente autonomía de gestión para desarrollar las potencialidades estatales que la constitución estatal aportase mayor autonomía administrativa a los entes estatales y locales, por ejemplo, en materia de salud, educación, agricultura, producción minera, pesquera, en fin todas aquellas actividades económicas en que una región tenía vocación.

En conclusión, mientras el discurso constitucional y las propuestas desarrolladas por los gobiernos entre 1958 y 1983 promovían la idea de un Estado federal y descentralizado, el Estado real (Jellinek, 2000) seguía siendo, según mi opinión, un Estado unitario en vías de descentralización.

## **Referencias Bibliográficas**

- AN [Asamblea Nacional] (2003). **Textos Constitucionales 1811-1999**. Servicio Autónomo de Información Legislativa. Venezuela.
- Bracho, Pedro G. (1998). **Fundamentos de derecho público: una estrategia para su estudio**. Cuarta edición. Vadell Hermanos editores. Venezuela.
- Brewer-carias, Allan R. (1982). **Instituciones Políticas y Constitucionales**. Segunda edición Tomo I. Universidad Católica del Táchira y la Editorial Jurídica Venezolana. Venezuela.



- Brewer-carias, Allan R. (1985). **Instituciones Políticas y Constitucionales.** Tomo I. Universidad Católica del Táchira y Editorial Jurídica Venezolana. Venezuela.
- Brewer-carias, Allan R. y Corser, Izquierdo Norma (1977). **Estudios sobre la Regionalización en Venezuela.** Ediciones de la Biblioteca. Universidad Central de Venezuela. Venezuela.
- Caldera, Rafael (1999). **Los Causahabientes. De Carabobo a Punto fijo.** Segunda edición. Editorial Panapo. Venezuela.
- Carrera damas, Germán (1988). **La necesaria reforma democrática del Estado.** Primera edición venezolana. Grijalbo, S. A. Venezuela.
- Gabaldon, Eleonora (1987). **La ideología federal en la Convención de Valencia (1858) tiempo y debate.** Academia Nacional de la Historia. Venezuela.
- Gregory, Paul. R y Stuart, Robert. C. (1989). **Comparative Economic Systems.** Third edition. Houghton Mifflin Company. USA.
- Grupo Roraima (1987). Más y Mejor Democracia.** Grupo Roraima. Venezuela.
- Jellinek, Georg (2000). **Teoría General del Estado.** Primera edición en español. Fondo de Cultura Económica de México. México.
- Nicolescu, Irene Layrisse y Moreno, María Antonia (2010). **La descentralización fiscal en Venezuela. Un ciclo de corta duración ¿fallas de diseño?** Universidad Central de Venezuela Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico. Venezuela.
- La roche, Humberto (1983). **Derecho Constitucional General.** Parte General. Décima octava edición. Editorial de la Universidad del Zulia. Venezuela.
- Murgas, Enric Argullol (2004). **Federalismo y autonomía. La ordenación de las instituciones y los poderes en los Estados compuestos.** Editorial Ariel. España.
- Martínez, Eloy Lares (1988). **Manual de Derecho Administrativo. Séptima edición.** Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Venezuela.
- Moron, Guillermo (1987). **Historia de Venezuela V. la nacionalidad.** Tomo 5. Libro primero. Cromotip. Venezuela.
- Olavarría, Jorge (1988). **Proyecto Nueva República.** Libro I y II. Ediciones de la Fundación Una Nueva República. Venezuela.
- Plaza, Elena y Combellas, Ricardo (2005). **Procesos constituyentes y reformas constitucionales en la historia de Venezuela.** Universidad Central de Venezuela. Venezuela.