

Federalismo sin hacienda propia, derechos sin garantías: la contradicción del sistema federal venezolano en la protección de derechos económicos y sociales

Andrea Mesa-Atencio

Abogado

Resumen: La Constitución venezolana de 1999 consagra un extenso catálogo de derechos económicos y sociales y declara al Estado como “federal descentralizado”. Sin embargo, la autonomía fiscal estatal ha sido prácticamente inexistente a lo largo de toda la historia republicana de Venezuela, lo que hace estructuralmente imposible que los estados actúen como garantes efectivos de esos derechos. Este artículo analiza dogmáticamente esa contradicción, presenta evidencia empírica del Regional Authority Index y del índice *v2x_feduni* de V-Dem, y examina la experiencia comparada. Al mismo tiempo, se proponen reformas legislativas que permitan desarrollar el estado Federal y no requieren modificar la Constitución, sino ejecutarla.

Palabras Clave: Federalismo fiscal, derechos económicos y sociales, hacienda pública estatal, descentralización, federalismo cooperativo, Venezuela, autonomía subnacional.

Abstract: Federalism Without Its Own Treasury, Rights Without Guarantees: The Contradiction of the Venezuelan Federal System. The 1999 Venezuelan Constitution enshrines an extensive catalogue of economic and social rights and declares the State to be a “decentralized federal” system. However, state-level fiscal autonomy has been virtually nonexistent throughout Venezuela’s republican history, making it structurally impossible for the states to act as effective guarantors of those rights. This article analyzes that contradiction from a doctrinal perspective, presents empirical evidence from the Regional Authority Index and V-Dem’s *v2x_feduni* indicator, and examines comparative experience. At the same time, it proposes legislative reforms that would allow the federal state to develop in practice-reforms that do not require amending the Constitution but rather implementing it.

Key words: Fiscal federalism, economic and social rights, subnational public finance, decentralization, cooperative federalism, Venezuela, subnational autonomy.

Sumario

INTRODUCCIÓN

- I. FEDERALISMO Y AUTONOMÍA FISCAL
 1. Federalismo dual y federalismo cooperativo: dos lógicas de un mismo sistema.
 2. Los derechos económicos, sociales y culturales en el Estado federal.
- II. LA REALIDAD DEL FEDERALISMO VENEZOLANO: DE LA TRAYECTORIA HISTÓRICA A LA EVIDENCIA EMPÍRICA
- III. EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DE 1999: PROMESA Y CONTRADICCIÓN EN LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES
 1. El catálogo de derechos económicos y sociales en la Constitución de 1999.
 2. El centralismo oculto en la distribución de competencias.
 3. Omisiones legislativas y su impacto en la garantía de los DESC a nivel estatal.
- IV. RESTRICCIÓN FISCAL ESTADAL Y CENTRALIZACIÓN DE LOS DESC

1. *La dependencia fiscal en números.* 2. *Las “Misiones” como mecanismo de centralización de los DESC.* 3. *La desconcentración es eficiencia: un camino hacia el federalismo cooperativo.*
- V. REFORMAS PARA UN FEDERALISMO REAL: HACIENDA, COMPETENCIAS Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

A lo largo de su historia republicana, Venezuela ha tenido veintiséis constituciones, de las cuales, veintiuna han declarado nominalmente el Estado federal. La Constitución de 1999 introdujo a esa distinción “federal descentralizado” y consagró en su texto, un catálogo amplísimo de derechos económicos y sociales. Asimismo, describió un conjunto importante de competencias del Poder Público Nacional, mientras que otorgó a los estados competencias de carácter administrativo y de organización interna, y al mismo tiempo, creo un grupo de competencias “concurrentes” que luego con la entrada en vigor de la reforma de la Ley Orgánica de Descentralización Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público quedaron sujetas al Poder Público Nacional y revirtieron cualquier avance en el desarrollo del Estado federal. La falta de una hacienda pública propia de los estados ha sido una omisión legislativa por más de veinticinco años. Este conjunto de circunstancias (declaración nominal federal, catálogo robusto de derechos, y vaciamiento fiscal subnacional) constituyen el núcleo central que este trabajo pretende examinar.

La pregunta de la cual partimos fue ¿puede un sistema federal sin autonomía fiscal estatal actuar como garante efectivo de los derechos económicos y sociales reconocidos en la Constitución? La hipótesis que se sostiene es que no. La Constitución de 1999 reconoció derechos con generosidad, pero distribuyó las capacidades para garantizarlos con una lógica radicalmente centralista. Concentró las competencias sociales más costosas en el nivel nacional, condicionó las competencias concurrentes de los estados a leyes de bases que nunca fueron dictadas, y omitió promulgar los instrumentos legislativos que ella misma ordenaba. El resultado es que los derechos económicos y sociales son, para el Poder Público Estatal venezolano, obligaciones sin medios para cumplirse.

Nuestro trabajo se desarrolla en cinco secciones. En la Sección I realizamos una revisión de literatura donde se examinan las condiciones bajo las cuales un sistema federal puede actuar como garante de derechos sociales, con referencia al federalismo dual y cooperativo y a la doctrina de los derechos económicos y sociales como derechos exigibles. La Sección II documenta la trayectoria histórica del federalismo venezolano mediante evidencia empírica del *Regional Authority Index* y del índice *v2x_feduni* de V-Dem, demostrando que la autonomía fiscal estatal fue inexistente durante toda la historia constitucional del país. La Sección III analiza el diseño constitucional de la Constitución de 1999, identificando la contradicción entre el catálogo de derechos económicos y sociales y la arquitectura competencial centralista, así como las omisiones legislativas que la profundizan. La Sección IV examina las consecuencias fiscales de ese diseño y el ciclo de las “Misiones” como evidencia del fracaso del modelo centralista para garantizar los derechos económicos y sociales. La Sección V propone una serie de reformas legislativas, que incluyen la reforma de la Ley Orgánica de Descentralización Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, la creación de la Ley de Hacienda Pública Estatal y la activación efectiva del Consejo Federal de Gobierno, permitiendo construir un federalismo cooperativo capaz de garantizar los derechos económicos y sociales de manera descentralizada y con solidaridad fiscal interterritorial.

Hemos desarrollado este trabajo combinando el análisis dogmático del texto constitucional, la legislación venezolana con el uso de evidencia empírica cuantitativa y la referencia al derecho comparado, particularmente al modelo del federalismo cooperativo alemán como

referencia normativa. La justificación de este enfoque mixto radica en que la contradicción que se examina no es solo interpretativa sino también empíricamente verificable. La brecha entre la promesa constitucional y la realidad institucional del federalismo venezolano puede medirse, y esa medición fortalece el argumento jurídico.

Esperamos ir más allá del análisis académico. Creemos que en cualquier proceso de re-institucionalización democrática de Venezuela, la reconstrucción del sistema federal es una condición necesaria para la recuperación del Estado de derecho y para la garantía efectiva de los derechos sociales de una población que ha visto deteriorarse de manera dramática su acceso a salud, educación y vivienda. Las reformas que este trabajo propone no requieren modificar la Constitución, requieren ejecutarla. Esa es probablemente nuestra mayor aproximación en el terreno político, la posibilidad de volver a la Constitución desde la propia Constitución.

I. FEDERALISMO Y AUTONOMÍA FISCAL

El federalismo es una forma de Estado en la cual se distribuye el poder de forma territorial para cumplir sus fines esenciales. A diferencia del Estado unitario, en el federalismo concurren diferentes entidades territoriales con autonomía propia, bajo el mandato de una Constitución. Tocqueville advirtió que una de las virtudes del sistema federal residía en su capacidad de combinar la fuerza de una gran nación con la libertad propia de una pequeña república, preservando las lealtades locales sin sacrificar la unidad política del Estado¹.

El federalismo no es solo una forma jurídica. Daniel Elazar estableció que el fin del federalismo va más allá, se trata de una cultura política en la que existe una combinación entre *self-rule*, es decir, el autogobierno de las entidades subnacionales, y el *shared-rule*, que es la participación de esas entidades en las decisiones que afectan al conjunto². En otras palabras, el federalismo no requiere sólo normas constitucionales, también necesita actores institucionales con voluntad de respetar y ejercer esa distribución. Para que el federalismo pueda ser realmente eficiente no basta una Constitución que lo declare. A lo largo de nuestra historia constitucional Venezuela ha sido nominalmente federal, pero en la práctica, no hemos logrado dimensionar el federalismo como un pacto político nacional.

La autonomía fiscal ha sido pieza fundamental del Estado federal desde su concepción. En *The Federalist Papers* Hamilton argumentó que los medios deben ser proporcionales a los fines, estableciendo que un gobierno sin poder fiscal propio es un gobierno sin poder de gobernar, es una autoridad nominal incapaz de cumplir sus fines porque carece de los medios para hacerlo³. La propuesta de Hamilton fue que tanto el gobierno federal como los estados deben tener autoridad tributaria propia, con excepciones puntuales, de modo que cada nivel pueda financiar autónomamente las funciones que les competen⁴.

¹ Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* [De la démocratie en Amérique, 1835], ed. Eduardo Nolla, trad. James T. Schleifer (Indianapolis: Liberty Fund, 2012), vol. I, 255–263.

² Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism* (Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987), 5-12.

³ Alexander Hamilton, “No. 30: Concerning the General Power of Taxation” [28 de diciembre de 1787], en *The Federalist Papers*, Library of Congress, disponible en: <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-21-30#no-30>

⁴ Alexander Hamilton, “No. 32: The Same Subject Continued” [2 de enero de 1788], en *The Federalist Papers*, Library of Congress, disponible en: <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-31-40#no-32>; Alexander Hamilton, “No. 34: The Same Subject Continued” [5 de enero de 1788], *ibid.*, <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-31-40#no-34>

Riker⁵ estableció que los sistemas federales exitosos nacen de un acuerdo entre élites políticas: los líderes centrales ofrecen garantías de autonomía a las entidades subnacionales a cambio de que estas cedan parte de su soberanía, motivados por necesidades de expansión territorial o respuestas a amenazas militar-diplomáticas. La estabilidad del pacto depende, además, de la existencia de mecanismos institucionales que impidan que un solo nivel concentre el poder.

Cuando existe autonomía fiscal se puede determinar si los gobiernos subnacionales tienen independencia real o si la descentralización es una mera declaración. Musgrave identificó las tres funciones esenciales del sector público (i) asignación, (ii) distribución y (iii) estabilización macroeconómica⁶, y un Estado federal descentralizado debe repartirlas entre sus niveles para que cada uno disponga de los recursos fiscales necesarios para ejercer las competencias que le corresponden.

En su teorema de la descentralización, Wallace Oates estableció que el bienestar será al menos igual, y típicamente mayor, si los bienes públicos son provistos por los gobiernos subnacionales de acuerdo con las preferencias locales, en lugar de ser impuestos uniformemente por un gobierno central⁷. La condición implícita del teorema confirma el enunciado de este trabajo: sin hacienda propia, la descentralización de competencias produce ineficiencia. La descentralización fiscal cumple además una función institucional⁸, en cuanto la competencia entre jurisdicciones actúa como un freno constitucional al crecimiento ilimitado del Estado⁹, es decir, cuando existen distintos niveles de gobierno con autonomía fiscal real, los ciudadanos pueden elegir entre propuestas fiscales diversas y los gobiernos quedan obligados a responder ante sus propios habitantes, lo que tiende a producir mejores resultados de gobernanza¹⁰ que los esquemas centralizados.

1. *Federalismo dual y federalismo cooperativo: dos lógicas de un mismo sistema*

La visión clásica del federalismo es el federalismo dual planteado en la Constitución de los Estados Unidos de 1787. Este modelo defiende una clara separación de competencias entre el nivel federal y los estados, donde cada uno es soberano en su territorio y no debe interferir con el otro. En este diseño el sistema funciona sobre la base de que los dos niveles de gobierno operan en paralelo sin necesidad de coordinación, y en el cual se protege la residualidad a favor de los estados, es decir, todo poder no delegado expresamente en el gobierno federal corresponde a estos¹¹. El federalismo dual expresa con particular pureza el principio de *self-rule* al establecer una clara división de esferas entre federación y estados, pero tiene la limitación de hacer depender la capacidad de cada estado de sus propios recursos fiscales, sin mecanismo alguno de nivelación entre estados ricos y pobres.

⁵ William H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance* (Boston: Little, Brown and Company, 1964), 11-15.

⁶ Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance* (New York: McGraw-Hill, 1959), 5-27.

⁷ Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism* (Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972), 54.

⁸ Friedrich A. Hayek, "The Economic Conditions of Interstate Federalism" [1939], en *Individualism and Economic Order* (Chicago: University of Chicago Press, 1948), 268-269.

⁹ Geoffrey Brennan y James M. Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, The Collected Works of James M. Buchanan, vol. 9 (Indianapolis: Liberty Fund, 2000), 172-183.

¹⁰ Barry R. Weingast, "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics & Organization* 11, n° 1 (1995): 4-6.

¹¹ Constitución de los Estados Unidos de América, Décima Enmienda (1791): "The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people."

La crisis financiera de finales de los años 20 en Estados Unidos dejó en evidencia los límites sociales del federalismo dual, ya que los estados fueron incapaces de gestionar por sí mismos los efectos de la Gran Depresión. La intervención federal en materia social que siguió inauguró el federalismo cooperativo americano¹², en el que el gobierno federal interviene a través de programas que los estados pueden aceptar o rechazar. Al no acompañarse de una arquitectura fiscal sólida, este modelo dio lugar a los *unfunded mandates*, obligaciones impuestas a los estados sin la correspondiente transferencia de recursos para cumplirlas¹³.

Por su parte, el federalismo cooperativo alemán nació con la refundación del Estado alemán a través de la Ley Fundamental de Bonn de 1949. Este sistema buscaba evitar las tensiones del federalismo dual y garantizar la uniformidad de las condiciones de vida mediante una división funcional del trabajo entre la Federación, que legisla, y los *Länder*, que administran e implementan. El diseño constitucional del federalismo cooperativo alemán tiene como principio la articulación entre niveles: las competencias quedan entrelazadas (*Politikverflechtung*), y los *Länder* compensan la concentración legislativa del *Bund* mediante su participación co-decisoria a través de mecanismos institucionales como el Bundesrat, las conferencias ministeriales (*Länderministerkonferenzen*) y los convenios de financiamiento conjunto (*Gemeinschaftsaufgaben*), que aseguran la coordinación permanente entre los diferentes niveles de gobierno¹⁴.

La pieza central de este modelo es el sistema de nivelación fiscal intergubernamental (*Finanzausgleich*), que redistribuye recursos entre los *Länder* de modo que ninguno quede por debajo del noventa y cinco por ciento de la capacidad fiscal promedio¹⁵. No se trata de una concesión política sino del mandato directo de dos principios constitucionales que se sostienen mutuamente¹⁶: el principio de autonomía de los *Länder* y el principio del Estado social (*Sozialstaatsprinzip*)¹⁷, que obliga al Estado en su conjunto a garantizar condiciones de vida equivalentes para todos los ciudadanos. Sin *Finanzausgleich*, ambos principios serían una declaración vacía; sin *Sozialstaatsprinzip*, el mecanismo carecería de fundamento normativo.

¹² Kenneth Finegold, "The United States: Federalism and Its Counter-Factuals," en Herbert Obinger, Stephan Leibfried y Francis G. Castles (eds.), *Federalism and the Welfare State* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), 161–162.

¹³ Paul Posner, "Unfunded Mandates: Promoting Accountability for National Policy Actions", testimonio ante el Subcomité de Asuntos Regulatorios y Gestión Federal del Comité de Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales del Senado de los Estados Unidos, 24 de febrero de 2016, 3–7.

¹⁴ Tanja A. Börzel, "The Federal Republic of Germany as a Model of Cooperative Federalism", en *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), 45–52.

¹⁵ Paul Bernd Spahn y Oliver Franz, "Consensus Democracy and Interjurisdictional Fiscal Solidarity in Germany", IMF Working Paper No. 00/209 (Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional, diciembre de 2000), 8–12.

¹⁶ Hesse caracterizó al Estado federal alemán como un "Estado federal unitario", no porque suprima la diversidad territorial sino porque asume la igualdad de condiciones de vida como una obligación constitucional que el sistema intergubernamental debe garantizar de manera conjunta y no como mera suma de estados autónomos. Konrad Hesse, "El Estado Federal Unitario", trad. Cristina Elías Méndez, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, n.º 46 (2013): 443–460.

¹⁷ La Ley Fundamental en su artículo 72, numeral 2, establece la exigencia constitucional de generar condiciones de vida de forma equivalente (*gleichwertige Lebensverhältnisse*): "En las materias del artículo 74, apartados 1 No. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 y 26, la Federación tiene la competencia legislativa, si y en la medida que sea necesaria una regulación legislativa federal en interés de la totalidad del Estado para la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica".

2. *Los derechos económicos, sociales y culturales en el Estado federal*

Existen muchos criterios para evaluar si un sistema federal es real o meramente nominal. Sin embargo, en este artículo nos dedicaremos a evaluar un criterio fundamental: la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Un sistema federal en el cual se declare la autonomía de las entidades subnacionales y al mismo tiempo, se les impide garantizar estos derechos no es un federalismo que descentraliza el poder. Por el contrario, es un sistema que distribuye responsabilidades sin distribuir capacidades.

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966 estableció dos principios que articulan las obligaciones de los Estados de garantizar estos derechos. Primeramente, el principio de progresividad, que implica avanzar de manera continua hacia una plena efectividad de estos derechos y segundo, la obligación correlativa de no regresión, es decir, no adoptar medidas que reduzcan los niveles de protección ya alcanzados¹⁸. Estos principios tienen una implicación directa en nuestro análisis, en el sentido de que si el Estado, en todos los niveles de gobierno, tiene la obligación de avanzar progresivamente en la garantía de los DESC, la recentralización de competencias y recursos que priva a las entidades subnacionales de ellos, constituye una medida regresiva incompatible con las obligaciones internacionales adquiridas.

La distinción entre los derechos civiles y políticos, y los derechos sociales se ha superado entendiendo que ambos grupos de derechos tienen el mismo principio estructural: la protección de la dignidad humana. Sin embargo, Abramovich y Courtis demostraron que esa distinción no responde a una diferencia estructural entre ambas categorías, sino a una elección ideológica sobre cuáles derechos merecen protección efectiva¹⁹. Es decir, como todo derecho, se necesitan normas que precisen su alcance, instituciones que puedan aplicarlos, recursos suficientes para sostenerlos y mecanismos de protección que permitan exigir su cumplimiento. Con lo cual, la distinción ideológica responde a cómo, quién y en qué grado el Estado ejecutará esa garantía.

Partiendo del principio de que el federalismo es la desconcentración del poder y de que el Estado debe garantizar los DESC, la conexión entre federalismo fiscal y garantía de los DESC no es una cuestión de conveniencia política sino de coherencia constitucional. Pisarello ha señalado que la tradicional distinción entre derechos civiles y políticos como derechos “negativos y baratos” frente a derechos sociales como “positivos y costosos” es insostenible: todos los derechos generan un abanico polifacético de obligaciones –desde el respeto hasta la promoción y satisfacción– y todos requieren decisiones sobre la asignación de recursos públicos para ser efectivamente garantizados²⁰. En un Estado federal, esa arquitectura institucional debe distribuirse entre niveles de gobierno, de modo que cada uno disponga de los medios para cumplir las obligaciones que le corresponden²¹.

¹⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes” (1990).

¹⁹ Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles* (Madrid: Editorial Trotta, 2002), 24-25.

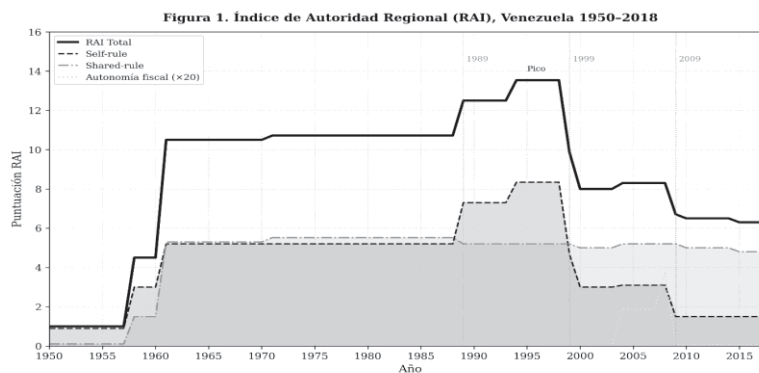
²⁰ Gerardo Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías* (Madrid: Editorial Trotta, 2007), 59-61.

²¹ En la doctrina constitucional venezolana, Jesús María Casal ha desarrollado en términos análogos la tesis de la unidad estructural de los derechos fundamentales y la consiguiente exigibilidad de los derechos sociales, subrayando que su garantía depende tanto del diseño orgánico de competencias como de la disposición efectiva de recursos públicos. Véase Jesús María Casal, *Los derechos fundamentales y sus restricciones: constitucionalismo comparado y jurisprudencia interamericana* (Bogotá: Legis, 2020).

El Estado federal venezolano presenta esta contradicción de forma estructural. La Constitución de 1999 reconoció un catálogo importante de derechos, otorgó algunas competencias exclusivas a los estados y al mismo tiempo, diseñó un sistema de distribución fiscal que concentra mayoritariamente los ingresos públicos al uso discrecional del poder nacional. Si a esto sumamos la reversión de competencias iniciada en el año 2001, podemos decir que la garantía de los DESC no solo ha sido ineficaz por el diseño constitucional, sino por las políticas centralistas del gobierno. Hoy, los estados son fiscalmente dependientes del situado constitucional y de los créditos que pueda otorgar el gobierno central. Sin una Ley de Hacienda Pública Estatal que dote a los estados de recursos propios y una reforma de la Ley Orgánica de Descentralización que haga vinculante la transferencia de competencias, los DESC seguirán siendo para el Poder Público Estatal una materia en el cual tienen competencia sin capacidad de garantía.

II. LA REALIDAD DEL FEDERALISMO VENEZOLANO: DE LA TRAYECTORIA HISTÓRICA A LA EVIDENCIA EMPÍRICA

Desde su fundación como República, Venezuela ha sido un Estado nominalmente federal. Sin embargo, la evidencia empírica actualmente disponible refleja que esa declaración constitucional nunca se tradujo en autonomía fiscal para los estados. Para este estudio, hemos utilizado los datos del *Regional Authority Index* (RAI) que cubren el período 1950-2018²². Estos datos muestran que, durante el período de mayor descentralización de Venezuela, es decir, entre 1961 y 1998 cuando el RAI total alcanzó valores de 10.72/30 y 13.54/30 puntos, la autonomía fiscal estatal registró un valor de 0.000, lo que representa una paradoja estructural en nuestro diseño federal. Esto no se trata de un accidente histórico, sino la expresión de una decisión política que se produjo a lo largo de nuestra historia en cada reforma constitucional, en la que se adoptó un sistema que declaraba el federalismo sin dotarlo de la condición esencial para poder hacerlo operativo. En otras palabras, los estados venezolanos nunca dispusieron de capacidad real para generar ingresos propios²³.



Fuente: Hooghe et al., Regional Authority Index, dataset v3 (Oxford University Press, 2016). Disponible en: <https://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority-2/> Elaboración propia.

²² Liesbet Hooghe, Gary Marks, Arjan H. Schakel, Sara Niedzwiecki, Sandra Chapman Osterkatz y Sarah Shair-Rosenfield, *Measuring Regional Authority. A Postfunctionalist Theory of Governance*, vol. I (Oxford: Oxford University Press, 2016); Regional Authority Index, dataset v.3 (1950–2018), disponible en: <https://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority-2/> Los datos utilizados en este trabajo corresponden al dataset v.3, que extiende la cobertura temporal hasta 2018 e incluye a Venezuela.

²³ Véase figura 1.

Es de esperarse que, así como el origen del federalismo venezolano es anterior a la medición del RAI, la contradicción también lo es. Es por ello por lo que recurrimos a los datos de V-Dem para medir los índices de federalismo en Venezuela entre 1874-2024. El análisis de los datos demuestra lo que la doctrina ha argumentado, y es que, a lo largo de la historia, la tradición personalista y centralista del poder ha sido la regla. La Guerra Federal fue la guerra más sangrienta que ha vivido Venezuela, sin embargo, no fue una revolución que permitió avanzar en la descentralización del poder, sino la disputa entre caudillos provenientes de los estados que utilizaron la “idea federal” como bandera política para alcanzar el control del Estado central, quedando evidenciado en la Constitución de 1864 dónde se adoptó la forma de Estado federal pero no se transfirieron recursos para ejecutarlo. El índice *v2x_feduni*, que mide la división efectiva del poder entre niveles de gobierno arrojó durante el período 1900–1944 valores inferiores a 0.142, con un mínimo histórico de 0.007, reflejando que la autonomía de los estados fue prácticamente inexistente durante ese período²⁴.

Desde 1901, Venezuela pasó de ser una federación liberal a una federación cada vez más centralizada. A pesar de los cambios democráticos de 1947 y 1958, la concentración del poder en el Estado central siguió avanzando y se ha mantenido hasta hoy²⁵. No podemos ignorar la realidad petrolera venezolana y como ha sido un instrumento para la centralización, al depender los estados exclusivamente de los recursos del poder nacional, hace atractivo para quienes asumen el poder concentrar la mayor cantidad de competencias, para al mismo tiempo, poder concentrar mayor cantidad de recursos. Y al mismo tiempo, si tomamos en cuenta que, durante más de un siglo, los gobernadores eran designados por el presidente, podemos decir que los estados, al menos hasta 1989 se mantuvieron a merced de la voluntad política nacional.

La transición democrática de 1958 y la Constitución de 1961 produjeron un salto significativo en el RAI total, pasó de 1.00/30 durante la dictadura de Pérez Jiménez a 10.72/30 a partir de 1961. Ese salto fue enteramente atribuible al componente de *shared rule* que se incluyó en la nueva Constitución, creando instituciones de participación subnacional en las decisiones nacionales, e incluyendo el Senado como cámara de representación territorial. Sin embargo, la autonomía fiscal, permaneció en cero. En otras palabras, la Constitución de 1961 construyó instituciones sin dotarlas de los medios para funcionar. El Situado Constitucional, previsto en la Constitución de 1961 como mecanismo de transferencia fiscal intergubernamental, no resolvió el problema, sino que lo institucionalizó al determinar que los estados recibieran recursos del gobierno central sin ser ellos quienes los generaban, convirtiendo la dependencia fiscal en un rasgo constitucional permanente.

El único momento en que el federalismo venezolano se acercó a ser una realidad, fue a través de la descentralización emprendida entre 1989 y 1998. Las reformas impulsadas por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) y la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT) produjeron el pico histórico del RAI venezolano acumulando 13.54/30

²⁴ Michael Coppedge et al., *V-Dem Dataset v15*, Venezuela 1789–2024, variable *v2x_feduni* (Division of Power Index), Varieties of Democracy (V-Dem) Project, Universidad de Gotemburgo, 2025, disponible en: <https://www.v-dem.net>. El índice mide el grado de división del poder entre niveles de gobierno en una escala de 0 a 1.

²⁵ Allan R. Brewer-Carías, “El ‘Estado federal descentralizado’ y la centralización de la federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional”, *Provincia*, n.º 11 (enero-junio 2004): 101.; Andrea Mesa, *El Órgano Legislativo Estatal Venezolano: estudio histórico y de Derecho comparado* (Caracas: abediciones / Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, 2023), 38-40.

puntos entre 1994 y 1998²⁶. Este incremento se vio impulsado principalmente por la elección directa de gobernadores en 1989, y la ampliación del alcance de políticas estatales, que subió de 0.91 a 1.84²⁷. El índice *v2x_feduni* de V-Dem alcanzó su máximo histórico de 0.931 en ese mismo período, confirmando de manera independiente el pico descentralizador. La descentralización de servicios de salud, educación y administración de puertos y aeropuertos a los estados representó la transferencia más sustantiva de competencias de la historia republicana venezolana, aunque la transferencia de competencias no resultara suficiente para el desarrollo real del federalismo²⁸. Al no garantizar la autonomía fiscal continuó siendo esencialmente nula, los estados recibieron competencias sin los instrumentos tributarios propios necesarios para financiarlas de manera independiente.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CRBV) incorporó la declaración más contundente de federalismo en toda nuestra historia constitucional al establecer en el artículo 4 que Venezuela es un Estado “federal descentralizado” y elevando la descentralización a una política nacional en el artículo 158. Como hemos advertido, no basta la mera declaratoria del federalismo, incluso, no basta con la elevación de la descentralización al rango constitucional, es necesaria la desconcentración real del poder, no solo políticamente, sino también fiscalmente. La carencia de recursos fiscales queda evidenciada en los datos. En un solo año el RAI cayó 3.7 puntos (de 13.54 en 1998 a 9.86 en 1999) registrando la mayor caída anual del índice en toda la serie histórica, producto del retroceso que marcó la Constitución de 1999²⁹. Igualmente, el índice *v2x_feduni* registró una caída de 0.931 a 0.887, iniciando una tendencia descendente que resultó, con el pasar del tiempo, consistente³⁰. El artículo 156 de la CRBV concentró las competencias más costosas (salud, educación, seguridad social) en el nivel nacional, mientras asignó a los estados competencias residuales sin dotarlos de los recursos para ejercerlas. Brewer-Carías ha argumentado que la competencia tributaria exclusiva de los estados quedó como “una competencia vacía de contenido ya que la propia Constitución no prevé recursos tributarios propios algunos de los Estados”, y que en sus disposiciones transitorias ordenó a la Asamblea Nacional aprobar, dentro del primer año de instalación, una ley que desarrollara la Hacienda Pública Estatal, mandato que nunca fue cumplido³¹.

A pesar de que el diseño inicial era deficiente, el quiebre más pronunciado del federalismo venezolano no fue la entrada en vigor de la Constitución de 1999 sino la reforma de la LODDT aprobada en marzo de 2009. Los datos del RAI registraron una caída de 8.00 en 2008 a 6.71 en 2009, la mayor contracción anual del índice en el período 2000–2018. El mecanismo que permitió la contracción fue la facultad que otorgó el artículo 8 al Ejecutivo Nacional de revertir discrecionalmente las transferencias de competencias previamente realizadas a los estados, convirtiendo la descentralización de instrumento constitucional en pre-

²⁶ En la doctrina venezolana, Penfold ha sostenido que la descentralización venezolana constituyó una transformación institucional inacabada, atrapada entre la tradición centralista del rentismo petrolero y la tradición federal-municipal, y que su retroceso fue la condición habilitante de la recentralización posterior. Véase Michael Penfold, *Dos tradiciones, un conflicto: La descentralización que no fue* (Caracas: La Hoja del Norte, 2023).

²⁷ Hooghe et al., *Measuring Regional Authority*, RAI dataset Venezuela, valores *n_RAI* y *n_policyautonomy* 1989–1998.

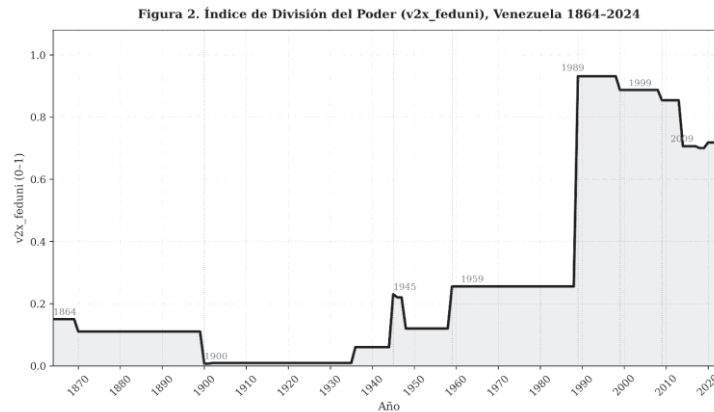
²⁸ Mesa, *El Órgano Legislativo Estatal Venezolano*, 40-43.

²⁹ Hooghe et al., *Measuring Regional Authority*, RAI dataset Venezuela, valores *n_RAI* 1998–1999.

³⁰ Coppedge et al., *V-Dem Dataset v15*, variable *v2x_feduni*, Venezuela 1999–2009. El índice registró una caída de 0.931 en el período 1989–1998 a 0.887 en 1999, y posteriormente a 0.854 en 2009 tras la reforma de la LODDT.

³¹ Brewer-Carías, “El ‘Estado federal descentralizado’”, 125-126.

rogativa presidencial³². La autonomía fiscal estatal, que había alcanzado un máximo de 0.186 entre 2004 y 2008, colapsó a 0.004 en 2009 y retornó a 0.000 en 2018, el valor más bajo registrado en todo el período democrático³³. El índice *v2x_feduni* continuó su descenso hasta 0.706 en 2017, con una leve recuperación a 0.718 en 2024 que no altera la tendencia estructural³⁴.



Fuente: Coppedge et al., V-Dem Dataset v15, variable v2x_feduni. Varieties of Democracy Project, Universidad de Copenhague, 2023. Disponible en: www.v-dem.net. Elaboración propia.

III. EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DE 1999: PROMESA Y CONTRADICCIÓN EN LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

1. *El catálogo de derechos económicos y sociales en la Constitución de 1999*

La Constitución de 1999 fue innovadora en materia de derechos económicos y sociales, reconociendo de manera explícita el derecho a la salud (Art. 83), a la seguridad social (Art. 86), a la vivienda (Art. 82), al trabajo (Art. 87), a la educación (Arts. 102–109), a la alimentación (Art. 305), entre otros. El sistema de derechos establecidos en la constitución no fue formulado como una aspiración programática, ya que la propia constitución estableció en el artículo 19 la obligación del Estado de garantizarlos de manera progresiva y al mismo tiempo, el texto constitucional estableció la responsabilidad del Estado por el mal funcionamiento de los servicios públicos. En otras palabras, el diseño configuró un sistema en el cual los DESC no solo son reconocidos, sino que su garantía es exigible en todos los niveles de gobierno³⁵.

Esta amplitud en el catálogo de derechos no es una cuestión causal, se trata de un rasgo estructural del hiperpresidencialismo latinoamericano que ha sido usado con el fin de concentrar el poder en el Ejecutivo a través de lo que Juan Linz ha denominado como “doble legitimidad democrática”, como el presidente es elegido directamente por el pueblo, puede recla-

³² Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, reforma publicada en Gaceta Oficial n° 39.140 del 17 de marzo de 2009, Art. 8.

³³ Hooghe et al., *Measuring Regional Authority*, RAI dataset Venezuela, valores *n_fiscalautonomy* 2004-2018.

³⁴ Coppedge et al., *V-Dem Dataset v15*, variable *v2x_feduni*, Venezuela 2009-2024.

³⁵ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela [CRBV], Gaceta Oficial n°5.453 Extraordinario del 24 de marzo de 2000, Arts. 19, 30, 83 y 102.

mar una autoridad que compite con la del legislativo y usa esa idea en conjunto con las reivindicaciones del “pueblo” para subordinar a los demás poderes³⁶.

Como ha afirmado Gargarella, el constitucionalismo latinoamericano reciente ha producido constituciones internamente contradictorias, en las cuales se expandieron generosamente los catálogos de derechos sociales mientras preservaban intacta una estructura con alta concentración de poderes en la presidencia³⁷. En Venezuela, esa contradicción se evidencia no solo en la concentración del poder en la distribución vertical, sino específicamente en la capacidad fiscal y competencial en el Poder Público Nacional frente al Estatal o Municipal. La Constitución privó a los estados y municipios de los instrumentos necesarios para actuar como garantes de los derechos que la misma consagró.

2. *El centralismo oculto en la distribución de competencias*

La Constitución de 1999 distribuyó el poder de forma vertical entre tres niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal)³⁸. La distribución de competencias establecida en los artículos 156, 164 y 165 revelan el sesgo centralista con el que fueron concebidas, convirtiendo la distribución formal en una concentración disimulada del poder en el nivel nacional en materia de derechos y garantías, y más específicamente en materia de derechos económicos y sociales.

El artículo 156 enumera treinta y tres materias de competencia exclusiva del Poder Nacional, un catálogo amplísimo para un Estado que se denomina “federal descentralizado”³⁹. Entre las competencias exclusivas del poder nacional resultan relevantes para la garantía de los DESC: (i) las políticas y servicios nacionales de educación y salud (ord. 24), (ii) la seguridad social (ord. 22), (iii) las políticas nacionales para la producción agrícola y seguridad alimentaria (ord. 25), y (iv) el régimen general de los servicios públicos domiciliarios electricidad, agua potable, gas (ord. 29). En otras palabras, la Constitución otorgó al nivel nacional no solo la rectoría sobre estos derechos, sino también la competencia operativa sobre los servicios sociales más costosos y de mayor impacto en la garantía de los DESC⁴⁰. Esta concentración representó un retroceso respecto del proceso descentralizador de 1989, pues en lugar de profundizar la transferencia de competencias a los estados, la CRBV las retuvo en el nivel nacional bajo la fórmula de políticas nacionales⁴¹.

Las competencias exclusivas de los estados están descritas en el artículo 164. Si las comparamos con las nacionales, el contraste es llamativo. Por un lado, el nivel nacional se reserva competencias clave en materia social y económica, y los estados están revestidos de competencias de carácter administrativo y de infraestructura, como vialidad estatal, policía estatal, organización interna, sin que se les asigne ninguna competencia exclusiva en materia de garantías de los DESC. La única referencia que podemos encontrar en el artículo 164 en

³⁶ Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy* 1, no. 1 (Winter 1990): 62-63.

³⁷ Roberto Gargarella, *Latin American Constitutionalism, 1810-2010: The Engine Room of the Constitution* (New York: Oxford University Press, 2013).

³⁸ CRBV, Art. 136.

³⁹ Sobre la contradicción del federalismo venezolano por la concentración orgánica y prestacional del Poder Nacional, véase José Ignacio Hernández González, *Administración pública, desarrollo y libertad en Venezuela* (Caracas: FUNEDA / CIDEP, 2012), donde se documenta cómo la expansión competencial del nivel central, sumada a la centralización de la gestión pública, vacía de contenido la cláusula del Estado federal descentralizado y compromete la garantía de los derechos prestacionales.

⁴⁰ CRBV, Art. 156, ords. 22, 24, 25 y 29.

⁴¹ Brewer-Carías, “El ‘Estado federal descentralizado’”, 103.

esta materia, es la competencia para la “creación y organización de servicios públicos estatales” (ord. 8). Esta disposición resulta tan genérica que, en la práctica queda subordinada a lo establecido en la ley nacional, tal y como la propia constitución establece al condicionar su ejercicio “a lo que establezcan las leyes”⁴².

La Constitución también estableció competencias concurrentes entre el Poder Nacional y el Poder Estatal⁴³. Estas debían representar el espacio donde estados y nación podrían colaborar en la garantía de los DESC. Sin embargo, el diseño constitucional convirtió estas competencias en un mecanismo de subordinación en vez de cooperación. El artículo 165 establece que las materias de competencia concurrente “serán reguladas mediante leyes de base dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados”. En otras palabras, los estados no pueden ejercer competencias en materia de salud, educación o vivienda sin que la Asamblea Nacional haya promulgado leyes de base, dejando la autonomía normativa de los estados condicionada a la voluntad legislativa nacional. El diseño competencial de la Constitución importó de manera inapropiada un modelo propio de Estados unitarios descentralizados como el sistema autonómico español, que no corresponde a la lógica que debería regir en un auténtico Estado federal⁴⁴.

3. *Omisiones legislativas y su impacto en la garantía de los DESC a nivel estatal*

La contradicción entre las garantías constitucionales de los DESC y la realidad fiscal y competencial del federalismo venezolano no se agota en el diseño constitucional, sino que se ha profundizado con la ausencia de la legislación que debía desarrollar las instituciones y mecanismos que podría poner en práctica ese diseño. La Constitución de 1999 estableció un conjunto de disposiciones que, de haber sido implementadas, se podría haber creado una arquitectura mínimamente funcional para el sistema federal que permitiera acercar a los estados a ser garantes directos de los derechos económicos y sociales. Ninguna de estas disposiciones fue cumplida, incurriendo por más de veinticinco años en omisión legislativa.

La primera omisión es la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal. En las Disposiciones Transitorias de la Constitución de 1999 se ordenó a la Asamblea Nacional aprobar, dentro del primer año de su instalación “una ley que desarrolle la Hacienda Pública Estatal, estableciendo, con apego a los principios y normas de esta Constitución, los tributos que la componen, los mecanismos de su aplicación y las disposiciones que la regulen”⁴⁵. Ese mandato constitucional que no fue cumplido contradice la noción de federalismo e impide subsanar la falta de asignación de recursos a los Estados⁴⁶. La aprobación de una ley que regule la hacienda pública estatal es para el federalismo real una condición sine qua non, ya que su ausencia deja las finanzas de los gobiernos regionales reducidas a lo que perciben por Situado Constitucional⁴⁷. En otras palabras, sin una hacienda propia estatal, las competencias asignadas a los estados, incluyendo las concurrentes en materia de derechos económicos y sociales, carecen de sustento fiscal para ser ejercidas.

La segunda omisión estructural es la ausencia de las leyes de base para las competencias concurrentes. La Constitución fue clara al establecer que el Poder Nacional dictara leyes de

⁴² CRBV, Art. 164, ord. 8. Véase Brewer-Carías, “El ‘Estado federal descentralizado’”, 106-109.

⁴³ CRBV, Art. 165.

⁴⁴ Brewer-Carías, “El ‘Estado federal descentralizado’”, 110-111.

⁴⁵ CRBV, Disposición Transitoria Cuarta, numeral 6.

⁴⁶ Manuel Rachadell, “La centralización del poder en el Estado federal descentralizado”, *Revista de Derecho Público*, n° 115 (2008): 114-115.

⁴⁷ Trino Márquez, *La descentralización en la reconstrucción de la democracia. Propuestas para Venezuela* (Caracas: CEDICE, 2016), 4.

base como condición para que los estados pudieran ejercer las competencias concurrentes, en nuestro caso de interés materias como salud, educación y vivienda. Desde la promulgación de la Constitución hasta hoy, han pasado más de veinticinco años y la Asamblea Nacional no ha producido un marco de leyes que habilite a los estados para operar como garantes concurrentes de los DESC. Por el contrario, las leyes que existen en esta materia, como la Ley Orgánica de la Salud o la Ley Orgánica de Educación están diseñadas como legislación de alcance nacional, evitando que los estados puedan crear instrumentos normativos propios que regulen la actuación estatal en estas materias atendiendo a las realidades económicas, políticas y sociales.

Esta omisión también afecta a los Consejos Legislativos estatales como parlamentos subnacionales, cuya función legislativa queda doblemente acotada. Por una parte, las competencias concurrentes solo pueden ejercerse una vez que el Poder Nacional dicte las leyes de base, lo que no ha ocurrido en más de dos décadas. Por otra parte, la Asamblea Nacional reguló incluso la organización interna de los Consejos Legislativos a través de la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados de 2001, vaciando de contenido propio a las constituciones estatales y reduciendo a los parlamentos subnacionales a órganos cuya producción normativa relevante está predeterminada desde el nivel central⁴⁸. La Constitución, en suma, crea parlamentos estatales, les asigna función legislativa concurrente en materia de DESC y, simultáneamente, priva al nivel nacional de la voluntad de activarla y al estatal de los instrumentos para ejercerla.

La falta de hacienda estatal, y la ausencia de leyes base produce un efecto relevante para nuestro argumento central, el federalismo venezolano en la práctica es un Estado unitario con decoración federal. Los estados tienen gobernadores electos, parlamentos, constituciones propias, instituciones propias, pero no tienen recursos para financiarlas ni un marco jurídico para ejercerlas en las materias que directamente inciden en la vida de sus ciudadanos. La autonomía estatal se reduce a la necesidad del Situado Constitucional que es una transferencia directa del presupuesto nacional y a la producción legislativa de normas de organización interna. Los datos confirman esta degradación del poder estatal. Para 2017 los estados y municipios gestionaban a penas el 6% del gasto público total, porcentaje que se mantuvo en 6.4% hasta 2022, una participación que ni siquiera alcanza los mínimos registrados en países unitarios⁴⁹.

La “descentralización fiscal” mediante el Situado Constitucional, introducida en 1961 y mantenida en la Constitución de 1999, se utilizó de forma fallida como sustituto de la hacienda estatal. Su diseño tiene tres limitaciones que lo hacen inadecuado como mecanismo de garantía de los DESC. Primero, su monto está atado a los ingresos ordinarios del Fisco Nacional, lo que lo hace proclive a caer en las crisis económicas y deja a los estados dependientes de decisiones nacionales que no pueden controlar. Segundo, por tratarse de una transferencia total no condicionada, su distribución sigue criterios de población e igualdad territorial y no de necesidades sociales. Tercero, esa subordinación al ingreso nacional ha sido utilizada como

⁴⁸ Mesa, *El Órgano Legislativo Estatal Venezolano*, 57-60.

⁴⁹ Márquez, *La descentralización en la reconstrucción de la democracia*, 14-17. Los datos de 2022 corresponden a la Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto 2022, citada en Transparencia Venezuela, 2022, recogida en Christi Rangel Guerrero, “Del federalismo nominal al federalismo real. ¿Insistimos en la descentralización?”, en *Presente y futuro de la economía en Venezuela*, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, UCAB, 2022, disponible en: <https://economia.ucab.edu.ve/presente-y-futuro-de-la-economia-en-venezuela-coordinacion-de-sector-publico-del-federalismo-nominal-al-federalismo-real-insistimos-en-la-descentralizacion-por-christi-rangel-guerrero/> (consultado el 20 de marzo de 2026).

instrumento de control político: el Ejecutivo ha reclasificado los ingresos brutos como “extraordinarios” para reducir el monto del Situado sin modificar el porcentaje constitucional⁵⁰.

La contradicción que hemos encontrado en el diseño constitucional puede resolverse, al menos en primera instancia por vía legislativa. Si la Constitución de 1999 reconoce los derechos económicos y sociales, y al mismo tiempo reconoce la autonomía estatal, entonces lo que necesitan los estados para poder ejercer su poder real es un marco jurídico que permita la obtención de recursos propios y al mismo tiempo, leyes de base que sirvan para que los estados desarrollen su propia legislación. Los derechos económicos y sociales podrían, con estos pequeños cambios ser garantizados a los ciudadanos de una forma más directa y cercana que haciéndolo desde el poder nacional, con el fin de lograr mayor control político y social como se ha venido haciendo.

IV. RESTRICCIÓN FISCAL ESTADAL Y CENTRALIZACIÓN DE LOS DESC

1. *La dependencia fiscal en números*

Hemos identificado el eslabón principal de la dependencia fiscal de los estados, y es la propia contradicción constitucional de otorgar derechos sin mecanismos de garantía y eso ha quedado evidenciado en las cifras. La autonomía fiscal estatal registró un valor de 0.000 prácticamente a lo largo de toda la historia democrática del país, con un máximo marginal de 0.186 entre el 2004 y el 2008, y retornó a 0.000 en 2018⁵¹. Este recorrido es una expresión empírica de la ausencia de la Ley de Hacienda Pública Estatal y de la decisión política del Poder Público Nacional de no hacer uso del sistema de competencias concurrentes. El resultado ha sido, que la participación de los estados en el gasto público nacional esté abismalmente alejada del 46% que es propio de los países federales mientras que, para los estados, el Situado Constitucional representa más del 80% de sus ingresos totales⁵².

El colapso económico iniciado en 2013 agravó esta dependencia. El PIB per cápita cayó de USD 13.646 en 2010 a USD 1.506 en 2020, una contracción del 89%, y el gobierno nacional aprovechó la crisis para reclasificar los ingresos petroleros como “extraordinarios”, excluyéndolos de la base de cálculo del Situado Constitucional y reduciendo los recursos transferidos por debajo del mínimo constitucional del 15%⁵³. Para 2020, las transferencias del gobierno central representaban el 96% de los ingresos estatales totales, confirmando que los estados venezolanos operan como agencias desconcentradas del poder central antes que como unidades autónomas de un sistema federal⁵⁴.

⁵⁰ OCDE/CGLU, Observatorio Mundial sobre las Finanzas y la Inversión de los Gobiernos Subnacionales (SNG-WOFI), perfil Venezuela, 2022.

⁵¹ Hooghe et al., *Measuring Regional Authority*, RAI dataset v.3, valores *n_fiscalautonomy* Venezuela 1950-2018.

⁵² Rangel Guerrero, “Del federalismo nominal al federalismo real”, citando OCDE/CGLU, *Subnational Governments around the World*, 2019; SNG-WOFI, perfil Venezuela, 2022.

⁵³ Banco Mundial, *PIB per cápita (USD a precios actuales)*, Venezuela 2000-2024; Leonardo Vera, declaraciones sobre el Situado Constitucional y el Presupuesto 2023, *Banca y Negocios*, 18 de septiembre de 2022, <https://www.bancaynegocios.com/presupuesto-2023-y-el-situado-constitucional-la-exigencia-que-hace-leonardo-vera-al-gobierno/>

⁵⁴ OCDE/CGLU. *Observatorio Mundial sobre las Finanzas y la Inversión de los Gobiernos Subnacionales* (SNG-WOFI), perfil Venezuela. 2022. Disponible en: https://www.sng-wofi.org/country_profiles/venezuela_es.html.

La data estudiada confirma lo que ya se ha advertido en la teoría, los estados venezolanos no son unidades autónomas de un sistema federal, se han configurado desde su diseño inicial como instancias de desconcentración administrativa del poder central, financiadas a discreción del Ejecutivo Nacional y sin capacidad propia para garantizar los derechos que la Constitución les encomienda.

2. *Las “Misiones” como mecanismo de centralización de los DESC*

Si bien la arquitectura constitucional no facilitó el desarrollo del federalismo, ni permitió la desconcentración tácita del poder para garantizar los derechos económicos y sociales a través de los estados, el gobierno nacional tuvo la oportunidad de corregir ese diseño institucional. Sin embargo, su decisión ante la incapacidad estatal fue construir un sistema paralelo, que terminó funcionando como un sistema de control político y no como un sistema de protección de los DESC.

A partir del año 2003 el Ejecutivo nacional creó las “Misiones” financiadas directamente con recursos de Petróleos de Venezuela (PDVSA) que fueron extraídos del presupuesto ordinario y excluidos de la base del cálculo del Situado Constitucional. Es decir, estas misiones sociales operaron como un mecanismo de provisión de DESC completamente al margen de la estructura constitucional del Estado federal dejando de lado los estados, sin articularse con los Consejos Legislativos, y sin rendir cuentas a las instituciones subnacionales⁵⁵. En su mejor momento, Barrio Adentro (salud), Robinson y Ribas (educación), Vivienda Venezuela (vivienda), Mercal y PDVAL (alimentación), entre otras misiones se enfocaron en garantizar prácticamente todos los derechos económicos y sociales establecidos en la Constitución.

La existencia de las misiones como mecanismos parafederales reveló el problema principal del sistema y la vocación centralista del gobierno. Por un lado, se asumió que los estados no podían garantizar los DESC y al mismo tiempo se utilizó esa “incapacidad” para justificar una concentración mayor de recursos y competencias centrales en el poder nacional. Esto resultó en que cuando la renta petrolera fue decreciendo, las Misiones colapsaron dejando a los estados exactamente donde se encontraban, sin capacidad fiscal propia, sin competencias operativas en materia social y sin instrumentos legales para poder desarrollarlas.

Este ciclo que inició el expresidente Chávez y ha continuado por más de veinticinco años (declaración constitucional de DESC, incapacidad estatal estructural para garantizarlos, recentralización de facto mediante programas centralizados y su colapso con la renta) no es una falla de gestión que pueda ser corregida mejorando las políticas administrativas. Es una falla del sistema institucional que requiere entonces una corrección de ese sistema por la misma vía legislativa que fue por la que se impuso.

3. *La desconcentración es eficiencia: un camino hacia el federalismo cooperativo*

El problema sobre cómo se garantizan los DESC ha estado en la teoría y práctica política por siglos. Como mencionamos al principio, el reconocimiento de estos derechos ya no es cuestionable, lo que se pone entre dicho es los mecanismos, los recursos y los sujetos que van a garantizar esos derechos. A lo largo de este artículo, nos hemos aproximado a la causa del problema y esperamos en las siguientes secciones acercarnos, al menos, a unas posibles soluciones. Pero, sobre todo, debemos partir del reconocimiento de que parte de la crisis económica y social en la que ha estado sumergida Venezuela por más de una década es producto de la centralización del poder y el uso de mecanismos parafederales como mecanismos de control social.

⁵⁵ Márquez, *La descentralización en la reconstrucción de la democracia*, 3-5.

Los sistemas donde el poder se desconcentra hacia niveles subnacionales tienden a ser más eficientes en la provisión de bienes públicos y en la garantía de derechos sociales. El teorema planteado por Oates postula que, en ausencia de externalidades o economías de escala que justifiquen la provisión central, el nivel subnacional es el más eficiente porque sus autoridades disponen de información más precisa sobre las preferencias y necesidades de la población local⁵⁶.

No se trata de una cuestión meramente teórica. Los datos de la OCDE confirman una correlación positiva entre el grado de descentralización del gasto público y el PIB per cápita, lo que sugiere que la desconcentración del poder es también un factor de desarrollo⁵⁷. Mascareño advirtió que la relación entre descentralización y democracia no es automática: depende de tres condiciones simultáneas (elección directa de autoridades territoriales, transferencia efectiva de competencias y asignación de recursos propios)⁵⁸. Venezuela cumplió la primera en 1989, avanzó parcialmente en la segunda y nunca cumplió la tercera, lo que explica por qué la descentralización no logró concretarse como mecanismo de garantía de los DESC.

Sin embargo, la descentralización por sí sola no garantiza la provisión efectiva de DESC: requiere mecanismos de coordinación y solidaridad interterritorial. La experiencia del federalismo cooperativo alemán ofrece el modelo más desarrollado: el *Sozialstaatsprinzip* no opera como mandato exclusivo del nivel federal sino como obligación compartida entre la Federación y los *Länder*, articulada mediante un sistema de nivelación fiscal que redistribuye recursos entre estados ricos y pobres para garantizar condiciones de vida equivalentes en todo el territorio⁵⁹.

Como señalamos en la Sección I al desarrollar la noción de Estado Federal Unitario, los derechos se garantizan de manera descentralizada sin centralización porque la unificación material se articula a través de la coordinación entre niveles, no mediante jerarquía. Esta conciliación, sin embargo, solo resulta sostenible porque los *Länder* disponen de los recursos fiscales necesarios para ejercer sus competencias.

El federalismo venezolano requiere avanzar en su desarrollo, y para ello necesita una transformación que no suprima al Estado central con una desconcentración radical, sino que construya un federalismo en el que los estados tengan capacidad de hacienda propia, se active el sistema de competencias concurrentes previsto en la propia Constitución y se establezcan mecanismos de coordinación intergubernamental que garanticen los derechos económicos y sociales en todo el territorio nacional.

V. REFORMAS PARA UN FEDERALISMO REAL: HACIENDA, COMPETENCIAS Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

A lo largo de este trabajo hemos realizado una radiografía teórica, jurídica y empírica del federalismo venezolano. Sin embargo, nuestro propósito no es simplemente diagnosticar, nuestro análisis busca encontrar las causas que han llevado al sistema venezolano a su estado actual con el fin de proponer soluciones reales, creíbles y alcanzables. La contradicción de la

⁵⁶ Oates, *Fiscal Federalism*, 54; Wallace E. Oates, "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, vol. 37, n° 3 (1999): 1122-1123.

⁵⁷ Rangel Guerrero, "Del federalismo nominal al federalismo real."

⁵⁸ Carlos Mascareño, "Descentralización y democracia en América Latina: ¿Una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio", *Working Paper* n° 23, Latin American Studies Center, University of Maryland, 2008, 4-6.

⁵⁹ Philip Manow, "Germany: Cooperative Federalism and the Overgrazing of the Fiscal Commons", en Herbert Obinger, Stephan Leibfried y Francis G. Castles (eds.), *Federalism and the Welfare State* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), 245-247.

que ya hemos hablado entre el catálogo de DESC y la incapacidad estructural de los estados para garantizarlos no es irremediable, pero se necesitan reformas legislativas concretas que doten al sistema federal de los instrumentos que la propia Constitución ordena y que no fueran desarrollados.

Las reformas que desarrollaremos no implican la mutación o modificación constitucional, se trata de volver a la Constitución y ejecutar los mandatos que ya están ahí descritos. Nuestra agenda tiene tres pilares fundamentales que deben implementarse de forma concurrente: (i) la reforma de la LODDT, (ii) la creación de la Ley de Hacienda Pública Estatal, y (iii) la activación efectiva del Consejo Federal de Gobierno. Los tres pilares de la propuesta responden a los problemas estructurales que identificamos. Sin hacienda propia estatal, las competencias no son ejecutables, sin competencias ejecutables el Consejo Federal de Gobierno no tiene materia que coordinar, y sin el Consejo Federal de Gobierno la desconcentración del poder carece de un mecanismo de solidaridad interestadal que impida que la autonomía fiscal se traduzca en desigualdad entre estados. Los tres pilares deben funcionar de forma concurrente, puesto que su funcionamiento aislado no implicaría una reforma real.

El primer pilar es la reforma de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. En el año 2009 se realizó una reforma que incorporó en el artículo 8 la habilitación al poder nacional para la reversión discrecional de competencia⁶⁰. Sin embargo, la corrección de este artículo no es suficiente, la LODDT debe ser reformada en profundidad para transformar su naturaleza jurídica.

En su diseño original la LODDT (1989) fue concebida como un instrumento jurídico de transferencia progresiva de competencias desde el nivel nacional hacia los estados operado a través de convenios entre el Ejecutivo nacional y el Ejecutivo estatal. Al tratarse de transferencias que dependían de la voluntad del gobierno nacional y no de un mandato legal imperativo, el diseño en sí mismo legalizaba la discrecionalidad del gobierno central. La reforma de la LODDT debe invertir esta lógica, estableciendo un sistema de competencias transferidas de pleno derecho sin estar sujetas a convenios o reversiones por parte del poder nacional, y un cronograma de implementación de políticas que el Ejecutivo Nacional no pueda diferir unilateralmente.

Los principios que deben guiar la reforma de esta ley son los de irreversibilidad de las transferencias efectuadas, progresividad en la ampliación de competencias concurrentes, y correspondencia entre competencias y recursos, ninguna competencia puede transferirse sin que haya una transferencia o generación de recursos para ejercerla, de lo contrario se seguiría produciendo el vicio del *unfunded mandate* que hizo insuficiente al proceso descentralizador del período 1989-1999⁶¹.

El segundo pilar, más urgente para la garantía de los DESC, es la aprobación de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal cuya promulgación ordenó la propia Constitución y que la Asamblea Nacional nunca cumplió. La ley debe resolver tres problemas estructurales. Primero, definir el sistema tributario estatal, asignando a los estados fuentes tributarias propias de rendimiento real y administración viable. Segundo, regular el sistema de transferencias intergubernamentales con criterios objetivos y no discrecionales, vinculando al menos parte de esas transferencias a indicadores de necesidades sociales y no solo a criterios de población e igualdad territorial. Tercero, ordenar la creación de un Fondo de Compensación

⁶⁰ Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, Art. 8.

⁶¹ Sobre la asignación de recursos como condición necesaria de la descentralización, véase Mascareño, "Descentralización y democracia en América Latina", 4-6.

Interterritorial operativo que redistribuya recursos entre estados con mayor y menor capacidad fiscal, garantizando un nivel mínimo de prestación de los DESC independiente de la base tributaria local⁶². Este mecanismo de nivelación es la condición *sine qua non* para que la autonomía estatal no se traduzca en mayor desigualdad territorial en el acceso a los derechos sociales.

El Consejo Federal de Gobierno descrito en el artículo 185 de la Constitución de 1999 es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas para el desarrollo de la descentralización y las transferencias de competencias del Poder Nacional al Estatal y Municipal. La Secretaría del Consejo Federal de Gobierno es el único mecanismo de coordinación intergubernamental de rango constitucional y está integrada por el Vicepresidente, dos ministros, tres gobernadores y tres alcaldes. Este órgano que podría servir para la coordinación interterritorial nunca ha funcionado como un órgano de planificación federal. Por el contrario, se ha reunido esporádicamente, sin periodicidad garantizada, sin agenda vinculante y sin capacidad real para incidir en las decisiones presupuestarias del nivel nacional⁶³.

La ley que regula el funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno fue aprobada en 2010, es decir, diez años después que el órgano fue diseñado. Ahora bien, esta normativa debe ser reformada para dotar al Consejo Federal de Gobierno de atribuciones que hoy no ejerce. Primeramente, la aprobación del cronograma de competencias previsto en la reforma de la LODDT anteriormente mencionada, de tal manera que actúe como garante institucional de la irreversibilidad del proceso de desconcentración. Asimismo, la reforma debe incluir la formulación de criterios vinculantes para la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial, garantizando que opere respondiendo a criterios técnicos de equidad y no a decisiones discrecionales del ejecutivo. Por último, la reforma debe encomendar al Consejo Federal de Gobierno la función de seguimiento y evaluación del cumplimiento de las obligaciones concurrentes en materia de DESC con capacidad de reportar ante la Asamblea Nacional los incumplimientos de cualquiera de los niveles de gobierno.

Las tres propuestas comparten una característica fundamental: todas tienen sustento directo en la Constitución y no requieren reforma constitucional, solo voluntad política para cumplir mandatos vigentes. Como ha señalado Márquez, la desconcentración del poder debe recuperar su espíritu original como política fundamental del sistema democrático: una división racional del trabajo entre niveles territoriales de gobierno en la que cada instancia atienda las actividades en las que puede ser más eficiente⁶⁴. Esa división es imposible mientras los estados carezcan de hacienda propia, las competencias concurrentes permanezcan inactivadas por ausencia de leyes de base y el Consejo Federal de Gobierno siga siendo un órgano sin funcionamiento real.

La corrección articulada de esas tres omisiones es la condición necesaria para que los DESC consagrados en la Constitución dejen de ser promesas y se conviertan en obligaciones institucionalmente exigibles en todos los niveles del sistema federal venezolano.

⁶² Philip Manow, "Germany: Co-operative Federalism and the Overgrazing of the Fiscal Commons," en Herbert Obinger, Stephan Leibfried y Francis G. Castles (eds.), *Federalism and the Welfare State* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), 245-247.

⁶³ Brewer-Carías, "El 'Estado federal descentralizado'", 131-132. El RAI dataset v.3 registra un valor constante de 0.500 en el componente *n_sharedrule* para todo el período 2000-2018, reflejando que los mecanismos de participación subnacional en decisiones nacionales existen formalmente pero no operan de manera efectiva.

⁶⁴ Márquez, *La descentralización en la reconstrucción de la democracia*, 3.

CONCLUSIONES

Iniciamos este trabajo partiendo de la teoría de que Venezuela es un Estado que se declara “federal descentralizado” que consagra uno de los catálogos de derechos económicos y sociales más extensos del mundo, pero cuyos estados han estado vaciados de autonomía fiscal prácticamente durante toda su historia republicana. Esta paradoja no es una anomalía circunstancial, es la expresión de una decisión constituyente que optó por declarar el federalismo sin dotarlo de las condiciones operativas, y reconoció derechos sin construir sujetos institucionales capaces de garantizarlos en todos los niveles de gobierno. Sin embargo, no observamos esto solo desde la teoría, los datos analizados muestran empíricamente que la autonomía fiscal de los estados registró 0.000 casi todo el período entre 1950-2018. Los resultados de nuestra investigación permiten llegar a cuatro conclusiones articuladas:

Primera: el federalismo venezolano nunca fue fiscal. La evidencia del RAI y del índice *v2x_feduni* de V-Dem demuestran que la autonomía fiscal estatal fue prácticamente inexistente, ni siquiera en el pico de descentralización. A lo largo de la historia constitucional de Venezuela se han creado instituciones subnacionales sin dotarlas de los recursos para funcionar. El federalismo venezolano fue, en el mejor de sus momentos, un federalismo de competencias sin hacienda; en el peor, una ficción constitucional sostenida por transferencias discrecionales del nivel central.

Segunda: la Constitución de 1999 concentró en el Poder Nacional las competencias sociales más costosas, eliminó el Senado como cámara de representación territorial, y dejó a los estados sin competencias reales sobre las que legislar, convirtiendo a los Consejos Legislativos en órganos accesorios del Poder Ejecutivo Estatal. Si a esto, se suma las omisiones legislativas, podemos decir que nunca hubo intención de desarrollar el Estado federal.

Tercera: la incapacidad estatal para garantizar los derechos económicos y sociales no es una falla de gestión sino una falla de diseño institucional, y quedó confirmado durante el período de las Misiones, en el que el Poder Nacional creó un sistema paralelo que reconoció implícitamente esa incapacidad, la profundizó, y colapsó con la renta cuando la renta que lo financiaba entró en crisis.

Cuarta: la solución no requiere una reforma constitucional sino el cumplimiento de los mandatos que la Constitución ya contiene. Las reformas propuestas a la LODDT, la creación de Ley de Hacienda Pública Estatal y la activación del Consejo Federal de Gobierno forman un sistema interdependiente que solo produce resultados si se implementa de manera articulada; ninguna de las tres funciona de manera aislada.

El trabajo deja abiertas dos líneas de investigación que exceden su alcance pero que son necesarias para completar el argumento. La primera es el análisis subnacional de los derechos económicos y sociales. Los datos disponibles, como la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de la Universidad Católica Andrés Bello sugieren que las brechas en el acceso a salud, educación y vivienda entre estados venezolanos son significativas, pero su sistematización como evidencia relevante de la incapacidad estatal para garantizar los DESC requiere un trabajo empírico específico y la segunda, es el estudio comparado con otros sistemas federales latinoamericanos que han desarrollado mecanismos de nivelación fiscal interterritorial con distintos grados de éxito, y cuya experiencia podría enriquecer el diseño concreto de los instrumentos legislativos propuestos.

En definitiva, el federalismo venezolano enfrenta una contradicción que tiene solución jurídica. La Constitución de 1999 contiene los mandatos, los principios y los instrumentos necesarios para construir un sistema federal cooperativo donde los derechos económicos y sociales sean garantizados de manera descentralizada, con solidaridad fiscal estructural y coordinación intergubernamental efectiva. Lo que falta no es derecho constitucional, es la voluntad política que permita ejecutar los mandatos legislativos que el propio texto fundamental lleva más de veinticinco años esperando.

No toda la reinstitucionalización del país puede resolverse sin reformas constitucionales, y no pretendemos sugerir lo contrario. Pero las tres reformas identificadas pertenecen a esa categoría excepcional de transformaciones que no requieren tocar el texto constitucional porque la propia Constitución ya las ordena. En su conjunto surgen como una oportunidad en cualquier proceso de reinstitucionalización democrática porque significan la posibilidad de volver a la Constitución desde la propia Constitución, de recuperar el proyecto federal que el constituyente de 1999 declaró, pero no construyó, utilizando los instrumentos que ese mismo constituyente dejó disponibles. Mientras esa legislación no exista, los derechos económicos y sociales seguirán siendo derechos sin garantías y el federalismo venezolano seguirá siendo nominal.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes normativas

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [Naciones Unidas]. Observación General N° 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes”. 1990.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial n° 5.453 Extraordinario del 24 de marzo de 2000.

Constitución de los Estados Unidos de América. Décima Enmienda. 1791.

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland]. 23 de mayo de 1949.

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público [LODDT]. Reforma publicada en Gaceta Oficial n° 39.140 del 17 de marzo de 2009.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

Fuentes doctrinales

Abramovich, Víctor, y Christian Courtis. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

Banco Mundial. “PIB per cápita (USD a precios actuales), Venezuela 2000–2024.” World Bank Open Data. <https://data.worldbank.org>.

Baptista, Asdrúbal. *Teoría económica del capitalismo rentístico*. 2.^a ed. Caracas: Banco Central de Venezuela, 2010.

Brennan, Geoffrey, y James M. Buchanan. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. The Collected Works of James M. Buchanan, vol. 9. Indianapolis: Liberty Fund, 2000.

Brewer-Carías, Allan R. “El ‘Estado federal descentralizado’ y la centralización de la federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional”. *Provincia*, n.º 11 (enero–junio 2004): 97–136.

Börzel, Tanja A. *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Themes in European Governance. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

Casal, Jesús María. *Los derechos fundamentales y sus restricciones: constitucionalismo comparado y jurisprudencia interamericana*. Bogotá: Legis, 2020.

Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, et al. *V-Dem Dataset v15*. Varieties of Democracy (V-Dem) Project. Universidad de Gotemburgo, 2025. <https://www.v-dem.net>.

Coronil, Fernando. *The Magical State: Nature, Money, and Modernity in Venezuela*. Chicago: University of Chicago Press, 1997.

Elazar, Daniel J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

Finegold, Kenneth. "The United States: Federalism and Its Counter-Factuals". En *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*, editado por Herbert Obinger, Stephan Leibfried y Francis G. Castles, 138–178. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Gargarella, Roberto. *Latin American Constitutionalism, 1810–2010: The Engine Room of the Constitution*. New York: Oxford University Press, 2013.

Hamilton, Alexander. "No. 30: Concerning the General Power of Taxation" [28 de diciembre de 1787]. En *The Federalist Papers*. Library of Congress. <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-21-30#no-30>.

Hamilton, Alexander. "No. 31: The Same Subject Continued" [1 de enero de 1788]. En *The Federalist Papers*. Library of Congress. <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-31-40#no-31>.

Hamilton, Alexander. "No. 32: The Same Subject Continued" [2 de enero de 1788]. En *The Federalist Papers*. Library of Congress. <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-31-40#no-32>.

Hamilton, Alexander. "No. 34: The Same Subject Continued" [5 de enero de 1788]. En *The Federalist Papers*. Library of Congress. <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-31-40#no-34>.

Hayek, Friedrich A. "The Economic Conditions of Interstate Federalism" [1939]. En *Individualism and Economic Order*, 255–272. Chicago: University of Chicago Press, 1948.

Hernández González, José Ignacio. *Administración pública, desarrollo y libertad en Venezuela*. Caracas: FUNEDA / CIDEP, 2012.

Hesse, Konrad. "El Estado Federal Unitario". Trad. Cristina Elías Méndez. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, n.º 46 (2013): 443–460.

Hooghe, Liesbet, Gary Marks, Arjan H. Schakel, Sara Niedzwiecki, Sandra Chapman Osterkat y Sarah Shair-Rosenfield. *Measuring Regional Authority. A Postfunctionalist Theory of Governance*, vol. I. Oxford: Oxford University Press, 2016. *Regional Authority Index, dataset v.3 (1950–2018)*. <https://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority-2/>.

Karl, Terry Lynn. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press, 1997.

Linz, Juan J. "The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy* 1, n.º 1 (Winter 1990): 51–69.

Manow, Philip. "Germany: Cooperative Federalism and the Overgrazing of the Fiscal Commons". En *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*, editado por Herbert Obinger, Stephan Leibfried y Francis G. Castles, 222–262. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Márquez, Trino. *La descentralización en la reconstrucción de la democracia. Propuestas para Venezuela*. Caracas: CEDICE Libertad, 2016.

Mascareño, Carlos. “Descentralización y democracia en América Latina: ¿Una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio”. Working Paper n.º 23, Latin American Studies Center, University of Maryland, 2008.

Mesa, Andrea. *El Órgano Legislativo Estatal Venezolano: estudio histórico y de Derecho comparado*. Caracas: abediciones / Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, 2023.

Musgrave, Richard A. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill, 1959.

Oates, Wallace E. *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

Oates, Wallace E. “An Essay on Fiscal Federalism”. *Journal of Economic Literature* 37, n.º 3 (1999): 1120–1149.

OCDE/CGLU. *Observatorio Mundial sobre las Finanzas y la Inversión de los Gobiernos Subnacionales (SNG-WOFI)*, perfil Venezuela. 2022. https://www.sng-wofi.org/country_profiles/venezuela_es.html.

Penfold, Michael. *Dos tradiciones, un conflicto: La descentralización que no fue*. Caracas: La Hoja del Norte, 2023.

Pisarello, Gerardo. *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Editorial Trotta, 2007.

Posner, Paul L. “Unfunded Mandates: Promoting Accountability for National Policy Actions”. Testimonio ante el Subcomité de Asuntos Regulatorios y Gestión Federal del Comité de Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales del Senado de los Estados Unidos, 24 de febrero de 2016.

Rachadell, Manuel. “La centralización del poder en el Estado federal descentralizado”. *Revista de Derecho Público*, n.º 115 (2008): 111–131.

Rangel Guerrero, Christi. “Del federalismo nominal al federalismo real. ¿Insistimos en la descentralización?”. En *Presente y futuro de la economía en Venezuela*. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Católica Andrés Bello, 2022. <https://economia.ucab.edu.ve/presente-y-futuro-de-la-economia-en-venezuela-coordinacion-de-sector-publico-del-federalismo-nominal-al-federalismo-real-insistimos-en-la-descentralizacion-por-christi-rangel-guerrero/>.

Riker, William H. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

Scharpf, Fritz W. “The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration”. *Public Administration* 66, n.º 3 (otoño 1988): 239–278.

Spahn, Paul Bernd, y Oliver Franz. “Consensus Democracy and Interjurisdictional Fiscal Solidarity in Germany”. IMF Working Paper n.º 00/209. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional, diciembre de 2000.

Tocqueville, Alexis de. *Democracy in America* [*De la démocratie en Amérique*, 1835]. Editado por Eduardo Nolla, traducido por James T. Schleifer. 2 vols. Indianapolis: Liberty Fund, 2012.

Vera, Leonardo. “Declaraciones sobre el Situado Constitucional y el Presupuesto 2023”. *Banca y Negocios*, 18 de septiembre de 2022. <https://www.bancaynegocios.com/presupuesto-2023-y-el-situado-constitucional-la-exigencia-que-hace-leonardo-vera-al-gobierno/>.

Weingast, Barry R. “The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development”. *Journal of Law, Economics & Organization* 11, n° 1 (1995): 1–31.