



**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMERICA DEL NORTE  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**CAMBIO INSTITUCIONAL Y PROBLEMÁTICA FISCAL  
EN VENEZUELA:  
LA REFORMA DEL ESTADO Y LA “REVOLUCIÓN PACÍFICA”  
(1989-2000) VISTAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS  
RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE: DOCTOR EN CIENCIAS  
POLÍTICAS Y SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN CIENCIA POLÍTICA  
PRESENTA**

**GUILLERMO ALFONSO MARTÍN CASTELLANO**



**TUTOR PRINCIPAL  
DR. FRANCISCO VALDÉS UGALDE  
COMITÉ TUTORAL**

**DR. EDGAR ORTIZ CALISTO  
DR. ENRIQUE CABRERO MENDOZA**

**MÉXICO, DF**

**2005**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMERICA DEL NORTE  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES  
MULTIDISCIPLINARIAS  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN



**CAMBIO INSTITUCIONAL Y PROBLEMÁTICA FISCAL  
EN VENEZUELA:  
LA REFORMA DEL ESTADO Y LA “REVOLUCIÓN PACÍFICA”  
(1989-2000) VISTAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS  
RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE: DOCTOR EN CIENCIAS  
POLÍTICAS Y SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN CIENCIA POLÍTICA  
PRESENTA

**GUILLERMO ALFONSO MARTÍN CASTELLANO**

**TUTOR PRINCIPAL**  
**DR. FRANCISCO VALDÉS UGALDE**

**COMITÉ TUTORAL**  
**DR. EDGAR ORTIZ CALISTO**  
**DR. ENRIQUE CABRERO MENDOZA**  
**DRA. MARÍA ALEJANDRA CABELLO ROSALES**  
**DR. LUIS REY RAIGOSA SOTELO**  
**DR. JUAN MANUEL ORTEGA RIQUELME**  
**DR. DANTE AVARO SOSA**

**MÉXICO, DF**

**2005**

**TESIS ELABORADA CON APOYO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

## **DEDICATORIA**

*Al Dr. Luis Castro Leiva (1943-1999), estudioso por excelencia del pensamiento bolivariano, quien, meses antes del triunfo electoral de Hugo Chávez Frías, había expresado su confianza en que un eventual proyecto dictatorial de éste sería abortado por los “anticuerpos democráticos de la sociedad venezolana.” Paz a su memoria ¡Vida a sus convicciones!*

*A mis padres y mis hermanos, esperando poderles retribuir en un día no muy lejano los sacrificios y la confianza depositados en mi persona.*

## ***AGRADECIMIENTOS***

- *A Dios, fuente infinita de vida, sabiduría e inspiración, por haberme concedido tanto una nueva estancia en México, país que considero mi segunda Patria, como poder seguir contando con todos los amigos que me han ayudado a superar cualquier dificultad. A ellos, cuyos nombres omito por temor a olvidar alguno, también les doy mi mayor reconocimiento.*
- *A la Dirección General de Estudios de Posgrado (DGEP) y al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (PPCPYS-UNAM), tanto por la oportunidad brindada como por el apoyo institucional y económico, en mi calidad de estudiante becario del Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, Orientación en Ciencia Política.*
- *A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), por abrir sus puertas al PPCPYS durante la contingencia del paro general de UNAM entre 1999 y 2000, permitiendo así que la 1era generación de las Maestrías y el Doctorado, en su modalidad tutorial, pudiese iniciar actividades.*
- *Al Comité tutorial: Dr. Francisco Valdés Ugalde (Director), Dr. Edgar Ortiz Calisto y Dr. Enrique Cabrero Mendoza; y a mis Sinodales: Dra. María Alejandra Cabello, Dr. Luis Raigosa Sotelo, Dr. Juan Manuel Ortega Riquelme y Dr. Dante Avaro Sosa; quienes con sus recomendaciones y apoyo hicieron posible este trabajo.*

*Para algunos académicos y muchos políticos, este trabajo será un acto herético, por decir abiertamente que Venezuela nunca ha sido un Estado federal, cuestionando incluso las supuestas bondades de la descentralización gubernamental, iniciada en 1989. Sin embargo, la osadía aquí no dista de la del niño del cuento aquel, quien grita sin tapujos: “¡El Emperador está desnudo!,” porque el traje del federalismo venezolano jamás ha existido, ni siquiera como boceto.*

*Por otra parte, se advierte cómo la coexistencia de las pautas de Estado unitario y la dinámica de imposición propia de los militares –a diferencia de la negociación política– podría dar al traste no sólo con la pretendida descentralización, sino en particular con la democracia en sí misma: la erradicación del pluralismo mediante elecciones y diseño de instancias de coordinación y transferencias intergubernamentales.*

# Índice

## Contenido

<i>Introducción</i>	1
<b><i>I.- Marco teórico-metodológico</i></b>	8
1.- Descentralización en Venezuela. El estado del arte	8
2.- La utopía del Estado federal	14
3.- Las relaciones intergubernamentales	19
4.- Cambio institucional y relaciones intergubernamentales	23
5.- Las dimensiones del control nacional: El poder militar	28
6.- Relaciones intergubernamentales, hechura de políticas y desempeño fiscal	30
7.- Metodología	40
<b><i>II.- La configuración histórica de las relaciones intergubernamentales en Venezuela: De Bolívar a Pérez Jiménez</i></b>	43
1.- Las reglas formales	44
1.1.- El control fiscal hecho norma: La Constitución de 1925	61
2.- Las reglas informales	72
<b><i>III.- Del “Pacto de Punto Fijo” a la Reforma del Estado (1958-1998)</i></b>	79
1.- La reforma del Estado en América Latina: 1985-1995	80
1.1.- Las reformas al presidencialismo latinoamericano	83
2.- Origen y pautas de la democracia venezolana moderna	85
3.- Relaciones intergubernamentales: Gobernadores designados (1958-1989)	92
4.- Relaciones intergubernamentales: Gobernadores y alcaldes electos (1989-1998)	105
5.- El asociacionismo gubernamental	110
6.- Las asociaciones gubernamentales como grupos de presión: Demandas y logros	117
7.- Balance de la descentralización gubernamental: actores nuevos, prácticas viejas	123
7.1.- El nivel estatal	123
7.2.- El nivel municipal: Atomización territorial y dependencia fiscal	135
<b><i>IV.- La revolución pacífica (1999-2003)</i></b>	165
1.- Militares y política en Venezuela: 1958-1998	166
2.- La “revolución pacífica”: ¿Involución autoritaria?	173
3.- Relaciones intergubernamentales en la República Bolivariana (1999-2001)	182
3.1.- El ámbito militar	182
3.2.- El ámbito institucional subnacional	185
3.3.- Balance de la descentralización fiscal	188
3.3.1.- Los Estados	188
3.3.2.- Los Municipios	193
4.- El 11 de abril de 2002 y los cambios en las relaciones intergubernamentales	195
4.1.- Autogolpe fallido, contragolpe y réplica de contragolpe: Cuando los militares decidieron por los civiles	195
4.2.- La vuelta al Estado Mayor Conjunto y la radicalización revolucionaria	199
4.3.- La presión internacional y la división del oficialismo	200
5.- La AGV y la ADAVE en tiempos de la “revolución pacífica”	204

<b><i>V.- Los frenos al cambio: La descentralización que no ha sido tal</i></b>	216
1.- Las corporaciones de desarrollo regional: ¿Muro de contención de la descentralización venezolana?	217
1.1.- Origen y evolución de las corporaciones de desarrollo regional, 1959-2000	217
1.2.- Diez años de comportamiento fiscal de las corporaciones: 1991-2001	223
2.- Descentralización de servicios: En la norma y en la práctica	231
2.1.- Mecanismos de descentralización y estado del proceso: 1989-1999	231
2.2.- Salud	235
2.3.- Educación	246
2.4.- La administración de justicia	253
2.4.1.- La factibilidad de aplicación de la reforma de procedimiento penal	254
2.4.2.- Las cárceles: ¿Cómo descentralizar lo que menos se prefiere?	264
2.5.- Vialidad	269
<b><i>VI.- Los riesgos de la “revolución pacífica”</i></b>	278
1.- La descentralización de la renta petrolera y la posibilidad de utilización del sistema de transferencias intergubernamentales como arma política	279
1.1.- El sector petrolero en el presupuesto nacional	279
1.2.- Petróleo y transferencias, 1961-2003. Dependencia fiscal y posibilidad de subordinación política	281
1.2.1.- Los situados de Estados y Municipios	281
1.2.2.- El FIDES	286
1.2.3.- Las AEE: bonificación por concepto de hidrocarburos	289
1.2.4.- El FIEM	293
2.- Corporaciones de desarrollo y zonas especiales de desarrollo sustentable: ¿Estrategia de aniquilación de las gobernaciones?	302
2.1.- El control subnacional de Fujimori	303
2.2.- Las corporaciones de desarrollo regional como sustituto de los CTAR	307
3.- Los peligros de la democracia “participativa”: Los gobernadores y alcaldes sometidos a la Presidencia	320
4.- El Consejo Federal de Gobierno: ¿Amenaza para los gobiernos subnacionales?	326
<b><i>Conclusiones</i></b>	330
1.- Reflexiones finales: Y después de Chávez, ¿qué?	332
1.1.- La reconsideración de la división político-territorial	332
1.2.- La corrección del diseño institucional de la descentralización de servicios	335
1.3.- La supresión de la red de corporaciones de desarrollo regional	337
1.4.- La urgencia de la reforma integral de la Constitución de 1961	337
<b><i>Postfacio</i></b>	342
<b><i>Referencias</i></b>	349
<b><i>Apéndice constitucional</i></b>	367
<b><i>Anexos</i></b>	382
<i>Finanzas subnacionales</i>	383
• Estados	384
• Municipios	395
• Corporaciones regionales	404
<i>Descentralización de servicios</i>	413
• Salud	414
• Justicia	416



## Gráficos

I.- Participación porcentual por sectores de actividad económica en Venezuela: 1835-1920	75
II.- Participación proporcional en el producto interno bruto venezolano: 1920-1955	76
III.- Evolución de los ingresos de los Estados en Venezuela: 1989-1998	129
IV.- Transferencias como proporción de los ingresos municipales en Venezuela: 1994-1998	142

## Diagramas

1.- El modelo de jefe-agente en el esquema del gobernador designado: el mandatario de ejercicio único	102
2.- El modelo de jefe-agente en el esquema del gobernador designado: el mandatario de ejercicio reiterado	103
3.- El modelo de jefe-agente en el esquema del gobernador electo (1989-1999)	108
4.- El modelo "bolivariano de jefe-agente: El gobernador revocable (desde 2000)	186

## Tablas

A-1: Cómo los problemas afectan el desempeño fiscal	35
A-2: El intercambio entre problemas	35
A-3: Sistemas políticos	36
A-4: Estrategias versus problemas	36
B-1: Aspectos resaltantes del constitucionalismo venezolano: 1811-1953	53
B-2: Los Poderes Ejecutivos nacional y estatal en el constitucionalismo venezolano: 1811-1953	54
B-3: Fortalecimiento de los niveles de gobierno según régimen de gobierno y origen político del mandatario estatal	55
B-4: Constituciones surgidas de guerras civiles e insurrecciones con sustitución de actores políticos	58
B-5: Titulares del Poder Ejecutivo Nacional de 1811 a 1959	60
B-6: Ingresos fiscales (Bs. corrientes) clasificados por fuente de origen, 1900-1908	63
B-7: Participación de la renta estatal en la renta nacional interna, 1900-1908	63
B-8: Estructura de la renta interna en Venezuela, 1924-1936 (miles de Bs.)	65
B-9: Evolución histórica e hipotética de la participación del situado constitucional (Bs.) en los ingresos nacionales: 1903-1904 a 1935-1936	69
B-10: Estimación del situado constitucional. Hipótesis: Año civil = promedio de los 2 años fiscales previos	70
C-1: Liderazgo regional y especialización de la función de gobernador	95
C-2: Gobernadores designados por entidad federal. 1959-1989	100
C-3: Gobernadores electos por partido político	106
C-4: Asambleas Legislativas (agregado nacional) electas en 1995 por partido político	107
C-5: Alcaldes electos por partido político	110
C-6: Facultades tributarias de los niveles de gobierno en Venezuela	124
C-7: Comportamiento real de las transferencias a la entidades federales: 1989-1998	125
C-8: Evolución de los ingresos propios de las entidades federales: 1989-1998	126
C-9: Patrón de distribución y evolución de los ingresos anuales de las entidades federales	127
C-10: Variación real de ingresos estatales, 1994-1998	130
C-11: Participación relativa sobre ingresos totales y evolución: 1994-1998	131
C-12: Variación real de las principales partidas de gasto estatal, 1994-1998	132
C-13: Participación relativa de gastos estatales y evolución 1994-1998	134
C-14: División político-territorial de los entidades federales	137
C-15: División político-territorial de las entidades federales, 1996	140
C-16: Servicios municipales exigibles con base en el criterio de población	141
C-17: Transferencias e ingresos municipales totales (millones de Bs. 1995=100)	142
C-18: Participación de los ingresos de los Municipios capitales respecto de los ingresos municipales por entidad federal	144
C-19: Evolución de los ingresos municipales reales agrupados por entidad federal: 1986-1998	146

C-20: Comportamiento real del situado municipal en Venezuela: 1986-1998 (millones de Bs. 1995=100)	147
C-21: Evolución de los ingresos municipales en Venezuela: 1986-1998 (millones de Bs. 1995=100)	148
C-22: Variación real de ingresos municipales, 1994-1998	150
C-23: Participación relativa de ingresos municipales totales, 1994-1998	152
C-24: Variación real gasto municipal, 1994-1998	153
C-25: Participación relativa de las principales partidas gasto municipal , 1994-1998	155
C-26: Recursos humanos de 295 de 330 Municipios en 1996, agrupados por Gobernación	157
C-27: Recursos humanos de los Municipios clasificados según tipo, 1996	158
C-28: Entidades del sector público subnacional: Distribución según naturaleza jurídico-económica	159
C-29: División político-territorial: Entidades locales por estado y Distrito Federal	160
D-1: Composición del Poder Legislativo de la República y los Estados, noviembre de 1998	174
D-2: Gobernaciones obtenidas por partido principal de la coalición, julio de 2000	179
D-3: Composición del Poder Legislativo de la República y los Estados, julio de 2000 D-3: Composición del Poder Legislativo de la República y los Estados, julio de 2000	180
D-4: Alcaldes por partido principal y entidad federal, julio de 2000	181
D-5: Transferencias a las entidades federales, 1999-2001 (millones de Bs. 1995= 100)	189
D-6: Participación relativa de las entidades federales en las transferencias, 2001 (millones de Bs. 1995=100)	190
D-7: Estructura porcentual de las transferencias 2001	191
D-8: Administración Pública Estadal (agregado nacional), 2000-2001	192
D-9: Relación de ingresos en 155 Municipios (millones Bs. 1995=100)	193
D-10: Gasto acordado a los municipios (millones Bs. 1995=100) Fuente: Ordenanzas de Presupuesto (muestra de 155 municipios)	194
D-11: Composición actual de la Asamblea Nacional	203
D-12: La AGV a la Presidencia: Recomendaciones para el financiamiento del déficit (marzo de 1999)	206
E-1: Ingresos acordados a las corporaciones regionales de desarrollo (millones de Bs. 1995=100)	224
E-2: Niveles de ingresos de las corporaciones (millones Bs. 1995= 100) E-2: Niveles de ingresos de las corporaciones (millones Bs. 1995= 100)	224
E-3: Estructura porcentual de los ingresos de las corporaciones, 1997-2001	225
E-4: Gastos de las corporaciones regionales de desarrollo: 1997-2001 (millones de Bs. 1995= 100)	225
E-5: Gastos relativos de las corporaciones regionales de desarrollo, 1997-2001	227
E-6: Niveles de ingresos/gastos anuales de las corporaciones regionales de desarrollo (millones de Bs. 1995= 100)	227
E-7: Ingresos/gastos relativos de las corporaciones regionales de desarrollo	228
E-8: Recursos humanos de las corporaciones regionales de desarrollo	229
E-9: Avance de la descentralización: Convenios de transferencia suscritos por los gobiernos estadales	233
E-10: Avance de la descentralización: Convenios de transferencia suscritos por cada Gobernación	234
E-11: Establecimientos del Ministerio de Salud y Desarrollo Social: Año 2000	239
E-12: Relación de hospitales y centros ambulatorios por entidad	240
E-13: Proporción de hospitales generales y ambulatorios rurales por entidad	241
E-14: Recursos transferidos por servicios de salud: Gastos de funcionamiento, 1994-1999 (millones de Bs.1995=100)	243
E-15: Recursos transferidos por servicios de salud: Gastos de funcionamiento (millones de Bs. 1995= 100)	244
E-16: Descentralización efectiva de los servicios de salud: Centros asistenciales por entidad federal	245
E-17: Educación preescolar: Planteles por dependencia y entidad federativa, 1998-1999	248
E-18: Educación básica, 1era y 2da etapas (1° a 6°): Planteles por dependencia y entidad federativa, 1998-1999	249
E-19: Educación básica, 3era etapa (7° a 9°): Planteles por dependencia y entidad federativa, 1998-1999	251
E-20: Educación diversificada y profesional: Planteles por dependencia y entidad federativa, 1998-1999	252
E-21: Fiscalías por materia	255
E-22: Fiscalías por entidad	257
E-23: Crímenes por Estado	259
E-24: Incremento de crímenes principales	259

E-25: Proporción de oficinas del Ministerio Público respecto a la incidencia diaria de delitos en cada entidad federal	260
E-26 (I y II): Distribución de la población reclusa total	266
E-27: Red vial nacional existente (Kms.) por entidad federal, 1996-1999	270
E-28: Red vial nacional (Kms.),1999	272
E-29: Transporte: Inversiones de infraestructura y equipos según programa, 1995-1999	273
E-30: Transporte: Inversiones de infraestructura y equipos por región administrativa, 1995-1999	274
E-31: Transporte: Inversiones de infraestructura y equipos, 1995-1998	275
F-1: PIB por actividad económica (millones de Bs. 1984=100)	279
F-2: Estructura porcentual del presupuesto de ingresos, 2003. Participación relativa de la actividad petrolera	280
F-3: Creación y reforma de partidas de transferencia (I): Situado constitucional	282
F-4: Creación y reforma de partidas de transferencia (II): Situado municipal	283
F-5: Creación y reforma de partidas de transferencia (III): FIDES	287
F-6: Creación y reforma de partidas de transferencia (IV): AEE	290
F-7: Aportes petroleros por situado constitucional y AEE: Escenario hipotético con base en la estimación del presupuesto de 2003	292
F-8: Destino final de la doble transferencia petrolera (millones de dólares)	293
F-9: Creación y reforma de partidas de transferencia (V): Ingresos constitutivos del Fondo de inversión y estabilización macroeconómica (FIEM)	295
F-10: Creación y reforma de partidas de transferencia (V): Cambios en los principios operativos del FIEM, 1998-2003	296
F-11: Reservas internacionales brutas, 1975-1999 (millones de dólares)	301
F-12: Reservas internacionales y servicio de la deuda pública externa, 1999-2003 (millones de dólares)	302
G-1: De la regionalización de 1980 a las ZEDES de 2003	345

## Introducción

En los últimos tres lustros, dos procesos electorales han marcado significativamente la historia política de Venezuela: los comicios subnacionales de 1989, y los estatales y nacionales de 1998. En el primer caso, constituyó una innovación en todo el siglo XX venezolano: la descentralización política. Los gobernadores ya no serían designados por el Presidente de la República, en tanto que los presidentes de los Concejos municipales dejaban de ser escogidos por la mayoría de ediles de cada Ayuntamiento. A su vez, el bipartidismo de la socialdemócrata Acción Democrática (AD) y el socialcristiano Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), que predominaba en los tres niveles de gobierno, vio cómo en las Gobernaciones y Alcaldías las aspiraciones de poder de nuevos y pequeños partidos comenzaron a cristalizarse.<sup>1</sup>

En el segundo caso, y con los antecedentes de los comicios presidenciales de 1993 y subnacionales de 1992 y 1995, las elecciones de noviembre y diciembre de 1998 dieron al traste con la hegemonía de AD y COPEI, al punto que Hugo Rafael Chávez Frías, militar retirado y protagonista de dos intentos de rebelión en 1992, se convierte en mandatario nacional por notable mayoría de votos válidos, sustituyendo a alguien que como él también fue apoyado por una coalición multipartidista: Rafael Caldera, otrora fundador –y excluido- de COPEI. En particular, no sólo AD y COPEI habían retirado sus propias candidaturas días antes de los comicios, aupando a sus electores a votar por Henrique Salas Römer, ex gobernador de Carabobo, sino que terminaron cediendo la Presidencia del Congreso al principal partido de la coalición de Chávez: el Movimiento

---

<sup>1</sup> El ejemplo más ilustrativo fue La Causa Radical (LCR): en las elecciones presidenciales de 1983 y 1988, el partido obtuvo, respectivamente, sólo 0.09% y 0.4% de la votación; sin embargo, luego de que su máximo abanderado –Andrés Velásquez- ganase la Gobernación de Bolívar en 1989, fuese reelecto en 1992, y aspirase de nuevo a la Presidencia en 1993, la LCR llegó a ser la tercera fuerza política del país. Efectivamente, la candidatura de Velásquez obtuvo oficialmente el cuarto lugar en la votación por la Presidencia (21.97%), o, mejor dicho, el empate técnico por el tercer lugar con el abanderado de COPEI (22.11%), muy cerca del de AD (23.23%); mientras que LCR logró el tercer lugar en los sufragios al Congreso (20.68%), sólo 3 puntos porcentuales detrás del partido más representado –AD- con 23.34% (López-Maya 1997: 129-131).

V República (MVR). Todo lo anterior representó una ruptura con los cuarenta años previos de democracia representativa: un personaje ajeno a la vida política convertido en Presidente y las dos fuerzas tradicionales relegadas a segundo plano en el Legislativo. Justo el punto de partida para el proceso constituyente de 1999 y las elecciones de “relegitimación de poderes” de 2000, donde el oficialismo fue una auténtica aplanadora, revirtiendo en su favor el mapa político de 1998.

La irrupción de organizaciones emergentes o rezagadas estuvo acompañada de la ampliación de plazas disponibles para elección popular. De 20 Estados en 1989, se pasó a 23 en 1998; y de poco más de 200 Municipios en 1986, a casi 340 luego de doce años. Así, se multiplicaron tanto los actores políticos como los espacios de lucha por el poder, generando tal vez una democratización demasiado costosa e irónicamente contraria a los principios que motivaron el establecimiento de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE): la disciplina fiscal y la eficiencia en la prestación de servicios.

A mediados de los ochenta, surgió COPRE como una iniciativa del Presidente Jaime Lusinchi para enfrentar la severa crisis económica, derivada del endeudamiento y la caída sostenida del ingreso petrolero, principal componente del presupuesto nacional, revisando además el funcionamiento de las instituciones políticas, cuya expresión fueron las normas que permitieron elegir por sufragio directo a gobernadores y alcaldes.

Si bien la descentralización política de 1989 fue el aspecto más palpable de la reforma del Estado, estuvo precedida por los violentos sucesos de 27 y 28 de febrero de ese año, que cuestionaban precisamente el plan de ajustes alentado por el gabinete económico de Carlos Andrés Pérez. Este plan pretendía racionalizar el gasto público y reducir el aparato estatal, para lo cual la descentralización administrativa, complemento de la política, sería de vital importancia.

Considérese que la *descentralización administrativa* “(...) existe cuando gran parte del dinero se recauda centralmente, pero luego una fracción de éste se asigna a entidades descentralizadas, que entonces llevan a cabo sus actividades de gasto público bajo estrechas directrices o controles impuestos por el gobierno central. Estas entidades actúan, entonces, como agentes del gobierno central” (Tanzi 1996: 282). Ello comprende la asignación de partidas del presupuesto central a los niveles subnacionales (regional y local), bajo la figura de transferencias categóricas,<sup>2</sup> justo el mecanismo consagrado en la ley de descentralización de 1989. En otras palabras, lo que COPRE entendía como descentralización distaba mucho de la autonomía fiscal de Estados y Municipios,<sup>3</sup> coincidiendo con la desconcentración concebida por el marco jurídico venezolano: la actuación de Gobernaciones como agencias del Ejecutivo Nacional.

Ahora bien, las medidas de disciplina fiscal –anunciadas dos semanas después de iniciarse el mandato de Pérez- resultaban inviables ante un electorado acostumbrado a vivir de subsidios a la producción y al consumo, y carente de una mínima tradición tributaria. De allí la inédita explosión social, conocida internacionalmente como “Caracazo,”<sup>4</sup> que trastocó el espectro del plan de ajustes y aceleró la instrumentación de la descentralización política.

No es descabellado afirmar que el ritmo y la intensidad de los acontecimientos dieron lugar a reformas que, en lo político, carecían del rigor analítico necesario para transformar las relaciones intergubernamentales, evitando la reproducción estatal y municipal de las fallas de la República. Así, la legislación de 1989 se caracteriza por lagunas jurídicas y contradicciones administrativas, trayendo como consecuencia casi

---

<sup>2</sup> Dinero orientado a compromisos de gasto (sobre todo servicios) preestablecidos por el gobierno nacional

<sup>3</sup> “(...) La descentralización fiscal existe cuando los gobiernos subnacionales tienen, (...) por mandato constitucional, o (...) leyes particulares, la facultad de establecer o elevar algunos impuestos, y, lo mismo, de llevar a cabo actividades de gasto público, todo esto dentro de criterios legales claramente establecidos (...)” (Tanzi 1996: 282).

<sup>4</sup> En alusión al centro de los acontecimientos: Caracas, capital de Venezuela. A nivel nacional, tales sucesos son recordados como los días del “sacudón” (gran sacudida) o saqueo.

inercial una *descentralización gubernamental*<sup>5</sup> sui géneris, donde los gobiernos subnacionales carecen de potestades tributarias y competencia explícita de prestación de servicios, favorable más a partidos emergentes que a la propia ciudadanía.

Como balance, se extraen dos paradojas: a) la democratización del sistema político bipartidista derivó en el triunfo electoral de actores de formación autoritaria y antecedentes subversivos;<sup>6</sup> y b) tras sustituir progresivamente a la dirigencia de AD, COPEI y fuerzas afines, la “revolución pacífica” liderada por Chávez ha buscado centralizar el ejercicio del poder y la ejecución del gasto público. En suma, las reglas democráticas han permitido a quienes antes las quebrantaron hacerse con el poder, y que fieles a su vocación original tenderían a desconocer el pluralismo político mediante otra reforma institucional de mayor alcance,<sup>7</sup> cuyo punto de partida fue la **Constitución de 1999**: *la descentralización política condujo a su antítesis*.

Dicho sea de paso, tal escenario no está ocurriendo en una democracia emergente. Lejos de eso, con las elecciones de 1998, el sistema político venezolano alcanzaba la suma de 13 comicios celebrados periódicamente y con alternancia: 9 nacionales, cada 5 años desde 1958; y 4 subnacionales, cada 3 años a partir de 1989. No en balde, Venezuela era considerada la democracia más estable de América del Sur, teniendo como otro rasgo distintivo su condición de fundadora de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Ambos elementos –la competitividad electoral y el rentismo petrolero- distinguen mucho el caso venezolano de otros países del

---

<sup>5</sup> Ello consiste en “(...) iniciativas orientadas a la cesión de atribuciones plenas en decisión y recursos a otros niveles de gobierno con una autonomía relativamente alta del central o a otras dependencias de gobierno con autoridad propia (...)” (Cabrero 1996:143). En lo sucesivo, se hablará de descentralización gubernamental, en vez de usar la terminología dicotómica de Tanzi. Tal decisión se fundamenta en que la definición de Cabrero presenta un espectro más amplio, ya que el adjetivo gubernamental puede abarcar tanto la autonomía fiscal como la político-administrativa.

<sup>6</sup> La coalición oficialista cuenta con militares que se rebelaron en 1992 e inclusive miembros de insurrecciones cívico-militares y ex guerrilleros de los años sesenta, enemigos declarados del bipartidismo.

<sup>7</sup> El régimen actual habría seguido las pautas de lo que Huntington denomina pretorianismo (1997: 175-235): la intervención militar en el ámbito político. Esta incipiente versión de militarismo fue bautizada por Chávez como “revolución pacífica,” sintagma nominal que recuerda al proceso constituyente de Colombia en 1991, durante el gobierno de César Gaviria.

subcontinente, que con la excepción de Colombia, sólo superaron dictaduras militares en la década de los ochenta, por lo cual la realización de un estudio comparado no se consideró prudente en este momento.

En vez de ello, se optó por analizar a profundidad el caso venezolano en cuanto a las particularidades del cambio institucional instrumentado desde 1989 (reforma del Estado y “revolución pacífica”) y su incidencia en la redefinición tanto del sistema político como de las funciones de gasto público y recaudación de ingresos correspondientes a cada nivel de gobierno, persiguiendo tres objetivos: 1) evaluar las modificaciones de las relaciones intergubernamentales ocurridas a partir de la descentralización gubernamental; 2) formular propuestas de política orientadas a corregir las fallas de la descentralización gubernamental, respecto a toma de decisiones y transferencia de competencias, con miras a eliminar la duplicación funcional y el gasto ineficiente en los distintos niveles de gobierno; y 3) evaluar los mecanismos de financiamiento intergubernamental, con el propósito de diseñar transferencias tendentes a reducir los desequilibrios interjurisdiccionales.<sup>8</sup>

Con base en lo anterior, esta investigación se plantea enfrentar la pregunta central: *¿Por qué la descentralización gubernamental en Venezuela ha tendido a generar en el mediano plazo una recentralización autoritaria?* La respuesta que se ocurre más idónea parte del supuesto de negar la propia existencia de un Estado federal en el país y vendría dada por la hipótesis: *La sustitución de los actores políticos tradicionales, derivada de la descentralización gubernamental en un Estado unitario constitucionalmente descentralizado, ha tendido a generar en el mediano plazo una recentralización orientada al debilitamiento de los gobiernos estatales mediante la*

---

<sup>8</sup> No sólo en cuanto a posibilidades de ampliación de base tributaria, sino también considerando tanto calidad de prestación de servicios públicos como posibilidades de acceso a los mismos por la ciudadanía de escasos recursos.



*concentración de recursos fiscales y la creación de incentivos para la atomización político-territorial.*

La hipótesis macro se desdobra en otras específicas, a saber: I) La descentralización instrumentada en 1989, limitada a elegir gobiernos estatales y municipales en un Estado unitario en la práctica, ha promovido la aparición de actores distintos a la dirigencia nacional de los partidos tradicionales, y capaces de proyectarse electoralmente sin asumir costos políticos; II) la actuación de los nuevos actores, bajo la forma de coaliciones inestables, ha significado una progresiva y ascendente redistribución del poder político, caracterizada por la pugna de los gobiernos subnacionales (Estados y Municipios) por mayores recursos ante el gobierno central; III) la dinámica de la pugna fiscal, aunado a la irrupción de elementos autoritarios en las coaliciones nacionales –a raíz del descrédito de los partidos tradicionales-, ha tendido a generar una estrategia de debilitamiento de los gobiernos estatales, cuyos mandatarios son percibidos como rivales por la dirigencia nacional emergente; IV) tal estrategia se manifiesta en dos vertientes: la concentración de facultades políticas, administrativas y fiscales por parte del gobierno nacional y la creación de incentivos para la atomización político-territorial en los Estados.

Puesto que el proceso constituyente de 1999 derivó en un complejo ordenamiento pertinente a los tres niveles de gobierno, se fijó como horizonte temporal del estudio al período 1989-2003. Únicamente con esto pudo definirse con propiedad a la “revolución pacífica.” El trabajo comprende seis capítulos. El primero expone el marco teórico-metodológico, enfatizando la idea de Estado unitario constitucionalmente descentralizado y la noción de control jerárquico sobre los niveles subnacionales de gobierno. El segundo capítulo aborda el desarrollo institucional de las relaciones intergubernamentales en Venezuela tomando como referencia las Constituciones

promulgadas entre 1811 y 1953, evidenciando el sesgo militarista y centralizador que distingue a los regímenes parlamentarios y presidencialistas de la época. Las hipótesis I y II (emergencia y renovación de actores políticos y pugna fiscal de éstos desde los comicios subnacionales de 1989) son el objeto del tercer capítulo, que caracteriza intergubernamentalmente a la democracia venezolana según la **Constitución de 1961** y la legislación de la reforma del Estado de 1989. El cuarto capítulo constata las hipótesis III y IV (reacción nacional concentradora de facultades político-administrativas y fiscales, y debilitamiento de gobernadores y alcaldes vía fragmentación de territorio), subrayando los cambios intergubernamentales que identifican al proceso constituyente de 1999 y la “revolución pacífica.” Estos dos últimos capítulos comparten el interés en la estructura de las finanzas subnacionales, resaltando el comportamiento de las principales partidas de ingreso y gasto, así como su distribución en las distintas entidades político-territoriales.

Mención aparte merecen los capítulos finales. Si en el quinto se exponen el balance de la descentralización de servicios y el cuestionamiento a la continuidad del esquema desarrollista basado en la desconcentración; en el sexto, se reflexiona sobre los mecanismos de financiamiento y coordinación intergubernamental, y su probable uso como arma política para someter a los mandatarios subnacionales a los designios de Chávez, lo que equivaldría a la imposición de la dictadura por medio de formalismos democráticos. Dicho de otro modo, se descubre el reverso de las instituciones del régimen: un manual de cómo pervertir la reforma del Estado. Ya en las conclusiones, se retoman los planteamientos centrales del trabajo, recalcando el impacto de la reforma del Estado y la “revolución pacífica,” y aspectos a ser corregidos en una eventual transición.

## **I.- Aproximación teórico-metodológica**

A continuación, se presenta un intento de sistematización de la compleja estructura intergubernamental propia de Venezuela, partiendo de definirla con base en las reglas de un Estado unitario con arreglo federal<sup>1</sup> en lugar de la Federación que sugieren los calificativos empleados en el marco jurídico respectivo, así como en la literatura pertinente. Cumplido este requisito, se plantea las preguntas de investigación, el sistema de hipótesis de investigación y las estrategias metodológicas a seguir.

### **1.- Descentralización en Venezuela. El estado del arte**

Durante buena parte del siglo XX, el término descentralización fue utilizado en Venezuela para hacer referencia al sector paraestatal, es decir, la literatura homologaba dicho vocablo con empresas del Estado, corporaciones e institutos autónomos. Fiel reflejo de esta tradición es el estudio que, sobre entes descentralizados entre 1928 y 1979, realizó Gene Bigler (1981).

Inclusive a mediados de los años ochenta, aún no se precisaba el alcance del concepto. Probablemente, el hito que avivó el debate sobre la descentralización haya sido la creación de la COPRE por el presidente Lusinchi. Ello al punto de que el espectro de la reforma del Estado -que implicaba, entre otros aspectos, disciplina fiscal, reforma tributaria y privatización- terminó por reducirse a ensayos de ajuste económico y, posteriormente, a la descentralización política de los gobiernos subnacionales.

---

<sup>1</sup> Aunque la definición de Estado unitario con arreglo federal se toma de Elazar (1987), él cataloga a Venezuela como una Federación, calificación que será rebatida en este trabajo.

En el plano fiscal, la pregunta central que se formulaba la COPRE era hasta cuál nivel de gobierno descentralizar cuáles facultades de ingreso y gasto. Particularmente, se dudaba mucho de la capacidad real de prestación de servicios por parte de los Estados; considerándose la posibilidad de transferencia de competencias sólo a Regiones administrativas (agregados de Estados), ya que los Municipios ni siquiera entraban en discusión. Este nivel de la reflexión es captado por el estudio de Cadenas (1986), quien, más que utilizar la palabra descentralización, se refiere al proceso propuesto por la COPRE como regionalización administrativa.

¿Por qué regionalización administrativa y no descentralización político-territorial, político-administrativa o fiscal? Sencillamente, porque la toma de decisiones en Venezuela cuando mucho había pasado por la desconcentración, o sea, el facultamiento de agencias directamente dependientes del nivel nacional, pero ubicadas en los Estados. Entre tales agencias destacan las corporaciones regionales de desarrollo.<sup>2</sup>

Vale decir que, en las Constituciones promulgadas entre 1864 y 1922, existe el precedente de una agregación de Estados, bien sea para fines político-administrativos (bajo el nombre de sección) o sólo para la representación de las entidades en el seno del Poder Judicial. En cuanto a las corporaciones regionales, orientadas a un “crecimiento hacia adentro,” pesó mucho el elemento geográfico para delimitar su ámbito territorial. En otras palabras, con base en los accidentes geográficos, los gobiernos democráticos de la segunda mitad del siglo XX concibieron instancias de desconcentración, partiendo de Regiones administrativas.

---

<sup>2</sup> Nótese que el uso que hace Cadenas (Idem) del concepto regionalización administrativa alude mayormente a la existencia de dichas corporaciones. Asimismo, es preciso aclarar que hoy día el adjetivo regional suele aplicarse a las instancias propias de un Estado y no de un agregado de éstos. No obstante, para evitar confusiones, en este trabajo se recurrirá al adjetivo estatal para aludir a la jurisdicción de un gobernador.

De modo que la coexistencia de una red de entes regionales desconcentrados por una parte, y de instancias estatales por la otra, pareciera evidenciar una concepción de resistencia a la descentralización en el nivel nacional, aspecto sobre el cual se enfatizará en los siguientes apartados.

Volviendo al balance de la literatura, ésta básicamente ha tenido 3 grandes vertientes: la jurídica, la técnica y la politológica. En primer lugar, la descentralización se ha definido a partir del enfoque del Derecho, tanto Constitucional como Administrativo. Tal vez el máximo exponente del enfoque jurídico sea Brewer-Carías (1979, 1991, 1994a, 1994b, 1996, 1997).<sup>3</sup> En su opinión, Venezuela ha sido una “Federación centralizada,” ya que el carácter federal de la República es más normativo que práctico. En consecuencia, el análisis jurídico se ha centrado en explorar los instrumentos legales existentes -o factibles de crearse- que permitan aplicar y perfeccionar la descentralización, la cual acota Brewer-Carías puede ser político-administrativa (elección de mandatarios y gestión independiente del gobierno nacional), normativa (legislación propia), tributaria (facultades fiscales) y funcional (decisiones técnicas por institutos autónomos).

Si los Estados cuentan con autonomía político-administrativa, normativa y tributaria, entonces hay descentralización efectiva. En ese orden de ideas, destacan los trabajos de Carrasquero y Hanes de Acevedo (1993), Ayala Corao (1994), Linares Benzo (1994), Romero-Muci (1994), Sánchez Meleán (1994), Delfino (1996), Vázquez y Vílchez (1999).

En segundo lugar, lo que podría denominarse literatura técnica comprende básicamente una serie de estudios sobre la factibilidad de descentralización de servicios y

---

<sup>3</sup> Además de catedrático, el autor fue el primer Ministro de Estado para la Descentralización, entre junio de 1993 y febrero de 1994, siendo posteriormente diputado a la ANC.

de potestades fiscales a Estados y Municipios (incluyendo estudios de caso y estimaciones), además de otros trabajos de índole organizacional, que difícilmente trascienden aspectos normativos o prescriptivos. Dichos estudios predominantemente han sido desarrollados por personal adscrito a la COPRE –con el aval del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-, el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) y el Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (CENDES/UCV). No obstante, Entre los estudios y trabajos relativos a servicios, cabe mencionar a Cruz (1992), Croce y Chacón (1992), Cunill (1992), Estaba y Petkoff (1992), Fernández (1992), Casanova y otros (1993), González de Pacheco (1993c), Corredor, Martínez y Villamizar (1993), Pérez Itriago y Jaén (1993), Vallmitjana (1993), Hernández y otros (1994), Bracho y Francheschi (1994), Cilento y otros (1994), Cordero y Suárez (1994), Meleán y otros (1994), Rojas Valery y Francheschi (1994), Severino y de Ugarte (1994), Vallmitjana y otros (1994), Martínez Hernández (1995), Balza y Quintana (1996), Rebolledo y Rosal (1999).

La temática fiscal ha sido abordada por autores como Báez (1992), González de Pacheco (1993a, 1993b), Acedo Machado (1994), Armas, Márquez y Rojas Valery (1994), Rojas (1994), Torrellas (1994), François y Alberto (1994), Barrios y Gender Cuéllar (1994), Brunicelli (1994), Cruz (1994, 1998), Knoop (1995), Barrios (1997, 1998) y López (1998).

Por su parte, los estudios de carácter organizacional abarcan tanto participación (Carrasquero de Troconis, Díaz y Rojas Valery 1994) como gestión en Estados y Municipios (Villalba 1993; Mascareño 1996 y Tobío Martell 1996).

En lo concerniente a la vertiente politológica, ésta se concentra en el análisis de la transformación del sistema de partidos en los niveles subnacionales, así como tendencias de

votación, a partir de las elecciones de 1989. Bajo esta línea se inscriben Hernández (1996), Keller (1996), Maingon y Sonntag (2001), González de Pacheco (2001) y Penfold (2001).

Ahora bien, la investigación politológica sobre descentralización política tiene como principal antecedente el estudio que Njaim (1990) dedica a los gobernadores designados, los cuales eran funcionarios de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República. Njaim no sólo presenta el análisis de una base de datos única en su género, sino que llega a sugerir que los gobernadores electos podrían tener un perfil de carrera política ascendente (desde el nivel estatal al nacional) y no al revés, como era el caso de los mandatarios designados, cuyo ejercicio del gobierno en un Estado interesaba únicamente como parte de la hoja de servicios de un dirigente partidista nacional.

Igualmente, cabe destacar cómo González de Pacheco (2001) encuentra un patrón de reelección consistente en los estados Apure, Monagas, Trujillo, Falcón, Miranda, Aragua, Carabobo y Yaracuy<sup>4</sup> durante las elecciones de 1989, 1992, 1995 y 1998; ello implica que cada uno de los Estados referidos sólo eligió 2 gobernadores, a los que ratificó en su momento, denotando con ello una cierta independencia de los líderes estatales respecto a la dirigencia nacional. Más que votar por un partido, el electorado de los Estados sufragó por candidatos que consideró como próximos, como lo demuestra la emergencia de coaliciones multipartidistas en apoyo a muchos de los aspirantes.

En ese tenor, es relevante el trabajo de Penfold (2001), quien determina cuánto representa –porcentualmente- el apoyo de los partidos pequeños que se coluden con sus homólogos nacionales en los comicios estatales, así como también el promedio de fuerzas que integran las coaliciones en los procesos referidos. Asimismo, el autor destaca cómo

---

<sup>4</sup> Ocho de las 20 entidades que existían en 1989 (40%). Entre 1992 y 1998 se crearon 3 Estados más: Amazonas, Delta Amacuro y Vargas.

ciertos políticos alcanzan figuración en elecciones presidenciales, tras obtener un considerable piso político durante su ejercicio como gobernador.

Particularmente, sólo los trabajos de Mascareño (2000) y Martín (1998 y 2000a) constituyen, al parecer, el único intento de establecer conexiones entre descentralización política y comportamiento fiscal en Venezuela. Empero, el análisis –como ocurre con la literatura revisada- se concentra en el nivel estatal y alcanza hasta los comicios de 1998. Y si bien Mascareño (2000) únicamente alude a 4 estados y sus planteamientos son hasta cierto punto superficiales, Martín (1998 y 2000a) presenta la información de las 24 entidades federales en forma agregada, incorporando elementos tales como diseño de incentivos y oportunismo político de los gobernadores.

De modo que la investigación, que a continuación se presenta, está orientada no sólo a ampliar el objeto de estudio, incluyendo el orden municipal, sino principalmente a concebir el proceso de descentralización en Venezuela desde una perspectiva de largo plazo, a partir de las instituciones político-administrativas que dieron origen a la primera República en 1811 hasta llegar a las relaciones intergubernamentales derivadas y derivables del proceso constituyente de 1999.

En otras palabras, se trata del estudio inédito de la evolución de las relaciones intergubernamentales en cada una de las Constituciones que ha tenido Venezuela, tomando como arista principal el vínculo propuesto entre autonomía-dependencia política y autonomía-dependencia fiscal de los gobiernos subnacionales respecto a la República. El punto inicial de esta difícil empresa no es otro que suponer que Venezuela dista formalmente de ser una Federación, pudiendo, por el contrario, ser catalogado como “Estado unitario constitucionalmente descentralizado” (Elazar 1987), planteamiento a ser expuesto seguidamente.



A continuación, se hará énfasis en aspectos descuidados hasta ahora por los trabajos precedentes, pero que se asumen de singular importancia para caracterizar con propiedad el proceso venezolano. Estos son aspectos son: las relaciones intergubernamentales fundadas en un supuesto federalismo, el cambio institucional y sus alcances políticos y fiscales respecto a aquéllas, y la concepción militarista presente en gran parte de la historia de la Venezuela independiente.

## **2.- La utopía del Estado federal**

Hablar de federalismo remite a un tipo peculiar de estructura constitucional, en la cual se distingue la división de poder entre un gobierno federal y los gobiernos de los niveles subnacionales. No obstante, el rasgo distintivo del federalismo es el principio de que el poder no está centralizado.

“(…) La no centralización no es lo mismo que descentralización, aunque el último término es frecuente –y erróneamente- usado en su lugar para describir sistemas federales. La descentralización implica la existencia de una autoridad central, un gobierno central que puede descentralizar o recentralizar según lo desee. En sistemas descentralizados, la difusión de poder es realmente un asunto de gracia, no de derecho; a largo plazo, usualmente se le trata como tal.

En un sistema político no centralizado, el poder es tan difuso que no puede ser legítimamente centralizado o concentrado sin romper la estructura y espíritu de la Constitución. Los sistemas federales clásicos –los Estados Unidos, Suiza y Canadá- poseen tales sistemas no centralizados. Cada uno tiene un gobierno general o nacional que funciona poderosamente en muchas áreas por muchos propósitos, pero sin un gobierno central controlando todas las líneas de comunicación política y toma de decisiones. En cada uno, los estados, cantones o provincias no son criaturas del gobierno federal sino que, como el último, derivan su autonomía directamente del pueblo. Estructuralmente, son sustancialmente inmunes a la interferencia federal. Funcionalmente, comparten muchas actividades con el gobierno federal, pero sin abandonar sus facultades decisorias y roles de política.

(…) la descentralización implica una jerarquía –una pirámide de gobiernos con grados de poder que bajan desde la cúspide (...) o un centro con una periferia (...).

La no centralización es mejor conceptualizada como una matriz de gobiernos, con poderes tan distribuidos que el orden jerárquico de los diversos gobierno no es fijo (...)” (Elazar 1987: 34-36).

Junto al principio de no centralización, Elazar (Idem: 157-168) menciona como requisitos esenciales para la existencia de un sistema federal a la Constitución escrita y a la división zonal del poder. Es en la Constitución donde se formaliza y especifica la estructura y funcionamiento del Estado federal, con el propósito de conferirle durabilidad al pacto

creador de éste. Por su parte, la división zonal del poder tiende a fortalecer el federalismo – preservando la no centralización- partiendo de garantías de neutralidad e igualdad en la representación de varios grupos e intereses en la entidad política y, además, asegurar la autonomía y representación local de grupos distintos en una misma sociedad civil.

Para el autor, la amplitud de dimensiones que el federalismo sugiere puede encontrarse, como concepto teórico y operacional, entre otras ambigüedades, con una variedad de arreglos políticos susceptibles de calificarse como federales y con el hecho de que un sistema federal involucra tanto estructura como procesos de gobierno (Idem: 38).

Entre la variedad de arreglos federales (Idem: 38-64), es posible hallar: federaciones, Estados con arreglos federales, consociaciones, confederaciones, sistemas con arreglos federales asimétricos, ligas, federalismo local y no gubernamental. A los propósitos de esta investigación, conviene precisar los siguientes:

- Federaciones: Las facultades que se ejercen en cada nivel de gobierno son delegadas por el electorado. Éste es el auténtico soberano. El ejemplo clásico son los Estados Unidos de América.
- Estados con arreglos federales: Éstos comprenden uniones legislativas, sistemas unitarios constitucionalmente descentralizados y uniones consociacionales sobre bases no territoriales.

“(…) Se considera que un Estado técnicamente unitario utiliza arreglos federales cuando hay un acuerdo formal entre las entidades involucradas que toma fuerza constitucional (...) como resultado del tanteo de una negociación que garantiza sus respectivas integridades según lo especificado.

Como resultado, los fines de tal Estado difieren radicalmente de aquellos de un sistema unitario cohesivo. En el último, las tendencias son históricamente hacia la centralización, diluida sólo por la existencia de factores extrapolíticos (diferencias locales, sociales, étnicas u otras culturales). En cierto modo, la definición de lo que es gubernamentalmente “bueno” en el sistema se inclina mucho hacia el principio de que mientras más centralizado, mejor. (...) Donde se usan principios federales, (...) la definición de lo que es gubernamentalmente bueno se relaciona con el compromiso de la división de poderes acordada; en consecuencia, no es probable que ‘bueno’ y ‘centralización’ sean tan próximos” (Idem: 46-47).

“Los Estados unitarios constitucionalmente descentralizados garantizan considerable autonomía a sus gobiernos locales en algunas áreas, pero los poderes locales son invariablemente restringidos a las

materias determinadas como locales por las autoridades centrales y están sujetos a la supervisión, restricción e incluso retiro nacionales, aunque la tradición puede ir contra la acción precipitada del gobierno central en áreas en las que los privilegios locales están bien establecidos. Todavía, como lo ha demostrado la experiencia inglesa, incluso tradiciones poderosas de apoyo a la autonomía local no han podido enderezar la ruta de una gran reconcentración de poder por parlamentos democráticamente electos cuando tal reconcentración se ha juzgado necesaria por la mayoría parlamentaria” (Idem: 49).

- Confederaciones: A diferencia de la Federación, en la que se distingue un nivel nacional de gobierno, la Confederación implica un pacto en el cual las entidades partícipes, al tiempo que preservan sus propias instancias de gobierno, comparten instituciones comunes con miras a cumplir ciertos objetivos. Este sería el caso de la Unión Europea.

De los tipos referidos, quiere llamarse la atención sobre la figura del *Estado unitario constitucionalmente descentralizado*. Previo a ello, conviene recordar otra ambigüedad implícita del federalismo: éste es, a la vez, estructura y proceso político (Idem: 67-68). Puede haber entidades con estructura federal que, en la práctica, funcionan centralizadamente. Entonces, tomando en cuenta las variables de estructura y proceso político,<sup>5</sup> es factible hablar de: Estados federales con procesos de igual carácter, Estados federales con procesos unitarios, Estados unitarios con procesos federales y Estados unitarios en estructura y procesos. *Destáquese que el autor cataloga a Venezuela como un Estado con estructura federal y proceso unitario*, lo que equivale a afirmar que no cumple con el principio de no centralización.

Volviendo a la noción de Estado unitario constitucionalmente descentralizado, no queda claro si para Elazar ello es sinónimo de estructura federal con proceso unitario, o de estructura unitaria con proceso federal, o de ambos. La confusión es mucho mayor cuando

---

<sup>5</sup> “(...) Los elementos de un proceso federal incluyen un sentido de correspondencia entre las partes al pacto federal, manifestado mediante la cooperación negociada en temas y programas y basado en un compromiso de abrir el acuerdo a todas las partes en un tema de modo tal que se esfuercen por llegar al consenso o, de fallar eso, un arreglo que proteja la integridad fundamental de todos los miembros” (Idem: 67).

toma a Inglaterra como ejemplo de Estado unitario constitucionalmente descentralizado y posteriormente cataloga al Reino Unido (Inglaterra e Irlanda del Norte) como sistema federal en estructura y proceso. Considérese que Inglaterra es la cuna del Common Law, o sea, el derecho consuetudinario, no el constitucionalismo escrito.

Si se piensa –como el autor- que el proceso federal aspira a la resolución consensual de los temas de la agenda de las entidades suscritas a un pacto o, en el peor de los casos, un arreglo que asegure la integridad de cada miembro, podría catalogarse a Venezuela como Estado de estructura unitaria con proceso “federal,” o –tal como se hará en lo sucesivo- de Estado unitario constitucionalmente descentralizado. La razón de esta afirmación no es otra que, independientemente de violarse el principio de no centralización, lo cual también es asunto relativo a la estructura como tal, el pacto fundante del Estado venezolano lleva aparejado el compromiso de que se proteja tanto la integridad del territorio nacional como de cada entidad que lo forma. De hecho, Venezuela nació como una alianza estratégica de provincias frente a un enemigo común: España. Inclusive hasta 1999 los gobiernos estatales en Venezuela tuvieron la facultad –ejerciéndola en más de una ocasión- de unir 2 o más entidades respetando, obviamente, la existencia del país como un todo. Además, la **Constitución de 1961** –vigente al momento en que se publicó la obra de Elazar- establece la posibilidad de descentralización: el pacto asume el hecho de que la estructura se hace llamar “federal,” con la salvedad de que las facultades de gobierno están centralizadas.

Para concluir la discusión sobre el carácter federal de Venezuela, se trae a colación la referencia que de Lipjhart hace Elazar, para identificar los 5 atributos formales del federalismo.

- “1. Una constitución escrita, la cual especifica la división del poder y garantiza tanto al gobierno central como a los regionales que sus poderes asignados no pueden quitarse;
2. Una legislatura bicameral en la que una cámara representa al pueblo en tamaño y la otra, las unidades componentes de la federación;
3. Sobre-representación de las más pequeñas unidades componentes en la cámara federal de la legislatura bicameral;
4. El derecho de las unidades componentes a involucrarse en el proceso de enmendar la Constitución federal, pero cambiar sus propias Constituciones unilateralmente;
5. Gobierno descentralizado, esto es, la porción de poder de los gobiernos regionales en una federación es relativamente mayor comparada con aquella de los gobiernos regionales en Estados unitarios” (Idem: 22-23).

En lo que atañe a Venezuela, de la caracterización de Lipjhart sólo se cumplía en el texto de 1961<sup>6</sup> con los atributos segundo, tercero y cuarto (bicameralidad, igualdad federativa, iniciativa subnacional de enmienda de la Constitución nacional y autonomía normativa propia). A pesar del ordenamiento constitucional, en éste –aspecto reiterado en todas las Normas Fundamentales del siglo XX- más que facultar a los Estados, se les advierte sobre qué no hacer. Lógicamente, no puede pretenderse quitar facultades que no existen. Los Estados son iguales y autónomos unos frente a otros, aunque completamente supeditados al gobierno nacional. He aquí la evidencia:

- Sólo a partir de 1989 es cuando los gobernadores de Estado pasan a ser electos por sufragio universal.
- El Poder Judicial está centralizado.
- En la práctica, el Poder Legislativo de los Estados no tiene actividad propia, ni siquiera como complemento de las leyes nacionales.
- Por lo menos normativamente, los Municipios tienen mayor capacidad tributaria que los Estados.

La realidad precedente destaca el hecho de que los Estados, entre 1989 y 1997, no sólo tienden a convertirse en bastiones de partidos nuevos, que abanderan a líderes

---

<sup>6</sup> Sin embargo, el Senado tenía dos figuras que desvirtuaban la igualdad federativa: el senador vitalicio, cargo asegurado para quien hubiese ejercido la Presidencia; y la representación proporcional que generaba “senadores adicionales.”

estadales y locales a la conquista de gobernaciones y alcaldías, evidenciándose asimismo una considerable dependencia de los ingresos transferidos por la República.

### **3.- Las relaciones intergubernamentales**

Una vez descartado el enfoque federalista de Elazar (1987), del cual se rescata la idea de Estado unitario constitucionalmente descentralizado, la exposición se centra en el enfoque de relaciones intergubernamentales. Según Anderson (citado por Agranoff, 1992), las relaciones intergubernamentales son “(...) un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación (...). Partiendo de esta definición, Wrigth (1997: 71-87) establece como rasgos característicos de las relaciones intergubernamentales:

1. *Todas las unidades gubernamentales*: Se toma en cuenta cada agencia gubernamental por nivel de gobierno.
2. *Acciones y actitudes de los funcionarios*: Comportamientos enfocados a fines y percepciones de otros participantes.
3. *Interacciones regulares entre funcionarios*.
4. *Todos los funcionarios públicos* (de nombramiento y de elección).
5. *Cuestiones de política*: El centro de interés son las finanzas (ingresos, gastos, préstamos, deudas), contemplando además la formulación y aplicación de políticas y el contenido de las mismas (cuestiones distributivas, regulatorias y redistributivas).

Continuando con Wrigth (Idem: 104-118), si se trata de simplificar el sistema de relaciones entre los niveles de gobierno, es posible partir de tres modelos de ejercicio de autoridad: uno inclusivo, uno coordinado y otro de traslape; correspondiendo

respectivamente a las pautas de autoridad de jerarquía, autonomía y negociación. Con base en dichos modelos, es posible hablar, en cada caso, de gobiernos subnacionales dependientes o independientes del nivel nacional o que actúan de forma coordinada con éste. *Teniendo en cuenta las características de centralización del Estado venezolano, se asume que éste podría concebirse como un sistema de relaciones intergubernamentales jerárquicas.*

Antes de hablar de la dimensión fiscal, conviene traer a colación la configuración de relaciones intergubernamentales en el orden nacional. Específicamente, Venezuela es una expresión de democracia representativa presidencialista. Para Sartori (1994: 97-101.), el presidencialismo es una variedad del sistema político democrático, caracterizado por tres rasgos básicos:

1. La elección popular directa (o casi directa) del jefe de Estado por un período determinado.
2. Imposibilidad de remoción del Presidente por el Parlamento.
3. El Presidente dirige el Ejecutivo, o sea, el gobierno que ha designado.

Partiendo del patrón del presidencialismo, el sistema político norteamericano, el autor destaca como elemento distintivo de éste la división y separación de poderes entre Presidencia y Congreso.

"(...) con la separación de poderes, el Parlamento no puede interferir en los asuntos internos (...) del campo que corresponde al Ejecutivo, y especialmente, no puede destituir a un Presidente. Si seguimos la misma lógica, (...) un presidente no puede disolver un Parlamento. Éste es de hecho el caso en los Estados Unidos y en la mayoría de los sistemas presidenciales. Pero, ¿qué pasa si se le otorga tal poder al presidente? ¿Constituye esto una violación del principio de separación? Sí, aunque yo me inclino a considerar el poder de disolución del Parlamento como una anomalía que no transforma -si se aplican mis tres criterios definitorios- a un sistema presidencial en otro diferente. Es cierto que el poder de disolver el Parlamento aumenta los poderes presidenciales, pero generalmente se sobrestima la eficacia de este disuasivo y, en cualquier caso, no veo argumentos suficientes para reclasificar sólo sobre esta base a una estructura presidencial.

(...) *la característica definitoria y central del modelo de Washington es un poder Ejecutivo que subsiste separado, por derecho propio, como un organismo autónomo.*

Esto no significa que al presidente de Estados Unidos le sea indiferente tener o no el apoyo del Congreso. (...) cuanto más dividida está la estructura del poder, tanto más se necesita -parece- un "gobierno unido," es decir, que la misma mayoría controle el Ejecutivo y el Congreso (...) (Sartori 1994: 102).

No obstante, la realidad ha mostrado que el "gobierno dividido" -mayoría en el Congreso opuesta al Ejecutivo- tiende a ser predominante.

"(...) la opinión de que los sistemas presidenciales son sistemas fuertes se apoya en el peor de los acuerdos estructurales -un poder dividido sin defensa ante el gobierno dividido- y no comprende que el sistema estadounidense funciona, o ha funcionado, *a pesar* de su Constitución, y difícilmente *gracias* a su Constitución. En la medida en que puede seguir funcionando requiere, para destrabarse, de tres factores: falta de principios ideológicos, partidos débiles e indisciplinados y una política centrada en los asuntos locales. Con estos elementos un presidente puede obtener en el Congreso los votos que necesita negociando (*horse trading*) favores para los distritos electorales. Quedamos finalmente con la institucionalización de la política de las componendas (...) lo que tenemos estructuralmente, de hecho, es un Estado débil" (Idem: 104-105).

La mayor preocupación del autor sería la parálisis gubernamental implícita al presidencialismo de Estados Unidos de América, que constituye el modelo adaptado por las democracias latinoamericanas. Resumiendo, tal presidencialismo sustentado en dos partidos ha funcionado gracias a la ausencia de una línea partidista dura, permitiendo a los congresistas atender más a su electorado local. La tendencia a la parálisis en la toma de decisiones se agravaría más en tanto que el sistema de partidos se atomizara. Ello se explica con base en el hecho de que el gobierno dividido resulta más probable con representación proporcional, figura electoral cuyo manejo más apropiado ocurre en un sistema parlamentarista, ya que al formarse el gobierno son incluidos todos los partidos requeridos al efecto, o sea, el jefe de gobierno asegura la mayoría. En el caso de un presidente minoritario, tendrían que construirse mayorías ocasionales, según sea el tema de la agenda.

En cuanto a la democracia venezolana, Coppedge (1994) advertía sobre la inconveniencia de combinar el presidencialismo con un bipartidismo tan fuerte, capaz de cooptar todas las instancias de representación y mediatización de demandas (gremios y sindicatos incluidos). Sostenía que esta combinación institucional podría resultar tan



excluyente que a largo plazo atentaría contra la estabilidad del sistema. Sin embargo, hoy Venezuela es aún más presidencialista,<sup>7</sup> pero con coaliciones multipartidistas y la celeridad en la toma de decisiones ha casi desaparecido,<sup>8</sup> dándole razón a Sartori (a mayor fragmentación partidista, mayor parálisis decisoria).

Aunque ello no pretende la culminación del debate: Lijphart (2000), apoyado en un estudio comparado de 36 países con distintos regímenes de gobierno (contemplando presidencialismo, parlamentarismo, federalismo, Estados unitarios y sistemas electorales), demuestra que las democracias consensuales obtienen, en promedio, no sólo mejor desempeño macroeconómico, sino también una mayor capacidad de respuesta ante demandas sociales diversas. Considérese que, según este autor, un presidencialismo amparado en un sistema electoral mayoritario podría ser relativamente consensual gracias a la oposición en el Congreso, es decir, el gobierno dividido horizontal.

Cerrado el paréntesis concerniente a las relaciones intergubernamentales en el nivel nacional, conviene terminar el apartado aludiendo al ámbito fiscal. Específicamente en sentido fiscal, las relaciones intergubernamentales comprenden “(...) el control, dirección y magnitud de los flujos fiscales intergubernamentales (...)” (Bird 1980: 1). Dentro de las *relaciones fiscales intergubernamentales* destacan principalmente temas como la participación fiscal y el financiamiento, el control de gasto y las funciones de niveles inferiores de gobierno (Norregaard 1997: 247-253), y como análoga a la jerarquía –con base en la cual se analiza el caso venezolano- se presenta la figura de la *devolución*. Como ésta sugiere, el gobierno central es la unidad básica de organización y, por ende, la

---

<sup>7</sup> Dadas las prerrogativas que la nueva Constitución atribuye al Presidente –como la potestad de disolver el Poder Legislativo- más propias de un sistema parlamentarista. De hecho, la **Constitución de 1999** concibe un Legislativo unicameral.

<sup>8</sup> Las políticas de ajuste y los convenios de descentralización a los gobiernos subnacionales parecieran ni siquiera ser parte de la agenda.

descentralización requerirá de justificaciones específicas, como una prestación más eficiente de servicios por los gobiernos subnacionales, valores de gobernabilidad<sup>9</sup> y valores distributivos<sup>10</sup> (Wolman 1990 30-38).

#### **4.- Cambio institucional y relaciones intergubernamentales**

Instrumentar la devolución implica un cambio institucional. En términos de North (1990), siendo las instituciones las reglas del juego, una modificación de las mismas conllevaría tanto a una redefinición de las pautas de conducta de los jugadores preestablecidos como a la incorporación de otros. Ello significa que el cambio institucional puede alterar los incentivos para la acción (omisión) de los participantes lo mismo que sus oportunidades, pero –advírtase- existen reglas formales e informales. Las últimas no siempre coinciden con las primeras; en gran medida, las reglas formales se generan con el objeto de proveer incentivos que transformen a las prácticas informales, o de conferirles permanencia.

No obstante, el éxito o fracaso de las reglas formales va a depender de la ruta que se tome, o sea, en presencia de contextos disímiles, idénticas reglas formales van a producir resultados distintos y hasta indeseados. De hecho, las reglas formales deben ajustarse incrementalmente, adaptándose a las circunstancias presentes en el camino recorrido. Además, tiende a ser menos difícil modificar pautas formales que informales, que suelen ofrecer mayor resistencia al cambio.

---

<sup>9</sup> Capacidad de respuesta (responsiveness) y rendición de cuentas (accountability) de los funcionarios; diversidad regional; desarrollo de liderazgo, educación y participación políticas; equilibrio de poder centro-regiones; intereses nacionales; e igualdad (prestación de servicios y tasas impositivas).

<sup>10</sup> En sentido distributivo, hay que considerar el potencial de la descentralización para alterar la relación ganadores-perdedores que encierra toda política pública. Al descentralizar, se tendería a debilitar la influencia de los intereses próximos al centro a favor de las regiones.

Suponiendo la racionalidad de los jugadores, el cambio institucional implicaría nuevas expectativas bajo las cuales aquellos buscarán maximizar la satisfacción de sus preferencias (preestablecidas o redefinidas).

“En el caso particular del ‘juego’ de las relaciones fiscales intergubernamentales, éste se rige por una serie de arreglos institucionales que determinan el cómo y el por qué de los flujos fiscales (...) Un cambio institucional que involucre la actuación de las distintas unidades de gobierno conlleva a una serie de efectos respecto al esquema con base en el cual se articulan las relaciones intergubernamentales. Empero, conviene aclarar que un cambio institucional en este ámbito puede ser resultado (...) más bien de cambios en el poder de negociación (...), los cambios institucionales en el plano de las relaciones intergubernamentales pueden ser inducidos o profundizados por la actividad de coaliciones con distinto poder de negociación” (Martín 1998: 18-19).

Tales coaliciones pueden actuar en dos sentidos (Anton 1994):

1. **Horizontal:** Cuando los funcionarios o entidades involucrados pertenecen a un mismo nivel de gobierno, por lo que su accionar es colateral.
2. **Vertical:** Cuando las partes involucradas corresponden a distintos niveles de gobierno. Entonces, las coaliciones verticales actuarían descendente (arriba-abajo) o ascendentemente (abajo-arriba).

Como ya se ha afirmado, Venezuela se caracterizó durante 3 décadas por el predominio del binomio AD-COPEI, reproducido en cada nivel de gobierno; por lo que tras las oportunidades que representó la legislación de 1989, para los partidos estatales y locales, ha sido posible la emergencia de coaliciones multipartidistas, verticales y horizontales.

Históricamente, la experiencia venezolana representa un sistema jerárquico de relaciones intergubernamentales, con marchas y contramarchas en lo que atañe a la descentralización gubernamental, de lo cual dan fe las 27 Constituciones promulgadas hasta ahora<sup>11</sup> y cuyo análisis esquemático se presenta en capítulos posteriores. Ello permite

---

<sup>11</sup> La **Constitución de 1961** era la vigésimo quinta, pero el proyecto sancionado por la ANC –y sometido a referendo– sufrió dos alteraciones luego de ser ratificado, siendo promulgadas dos versiones distintas. Así, tras

hablar de una estrategia de control del gobierno nacional sobre los subnacionales (Martín 1998).

Cabe aclarar que lo que Cabrero (1996: 88-89) entiende como estrategia de control es la instrumentación vertical -desde el gobierno central- de la descentralización en un escenario caracterizado por una concentración histórica del poder de decisión y de recursos financieros en el nivel nacional.<sup>12</sup> En este escenario, no sólo los gobiernos subnacionales<sup>13</sup> están subordinados al central, sino que -dada la existencia de “relaciones premodernas de autoridad (relaciones verticales, caciquismo, clientelismo, intermediarismo, etc.)” o de una tradición semi-autoritaria- la sociedad tiende a carecer de cultura participativa. En otras palabras, no habría instituciones democráticas desarrolladas, sin embargo, este escenario resulta insostenible frente a la dinámica internacional de procesos de integración y apertura, sobre todo en el plano económico. Ante estas exigencias del entorno, el gobierno central ha de inducir la descentralización gubernamental, tratando de, por una parte, adaptar los gobiernos subnacionales a los requerimientos de modernización económica, y, por otra, incluir progresivamente a la toma de decisiones a actores no gubernamentales. Como la estrategia de control es esencialmente autoritaria, cuando el gobierno perciba que el proceso derivado de la iniciativa de descentralización sobrepasa sus expectativas, actuará recentralizando, es decir, reasumiendo el control de la situación, porque “(...) perder el control es perder la gobernabilidad (...)”

---

la de 1961, el régimen actual ha tenido 3 Constituciones, no una, alcanzando estrictamente la cifra de 28 (incluyendo el proyecto ratificado y nunca promulgado de 1999).

<sup>12</sup> Empero, ello en un contexto y bajo circunstancias particulares. La centralización no necesariamente conlleva a la obtención de mayor poder. A la inversa, el aumento de poder no conduce de por sí a la centralización.

<sup>13</sup> El autor utiliza el adjetivo local. Dado que aquí local se entiende como sinónimo de municipal, se usará el calificativo subnacional para hacer referencia a gobiernos de Estados y Municipios.

Al retomar la noción de estrategia de control, no se pretende reducir al sistema político venezolano actual al estadio premoderno descrito en el párrafo anterior, el cual sí resultaría idóneo para caracterizar el período 1936-1989.<sup>14</sup> Lo que se trata, más bien, es de trasladar la lógica de la estrategia de control al escenario que Cabrero denomina de transición. En sus palabras:

“(…) si bien se dan condiciones de un alto centralismo y poco dinamismo de gobiernos locales y de la sociedad civil, en la medida que el gobierno central va induciendo la descentralización de arriba-abajo se va generando un mayor dinamismo y presión de abajo-arriba que va obligando al gobierno descentralizador a ir abriendo cada vez más los espacios y modificar el ritmo y orientación de la estrategia para mantener un esquema de gobernabilidad (estrategia de transición). Este escenario es un caso en el que el proceso descentralizador es ‘cruzado’ por un proceso de transición democrática. En este tipo de situaciones efectivamente la descentralización va generando democratización, lo cual no es una relación automática como ya se mencionó en el caso de estrategias orientadas al control.

Por su parte las estrategias de transición se caracterizan por una dinámica de fortalecimiento institucional que se da tanto por una voluntad política del gobierno en turno –a partir de una incapacidad de mantener un control absoluto del proceso- como por el desarrollo de una mayor capacidad orgánica de la sociedad tanto a nivel regional como local. Cabe mencionar que igualmente puede darse el caso de un “endurecimiento” del gobierno, lo cual mantendrá el proceso descentralizador exclusivamente en el ámbito de las políticas inductivas y de control (…)” (Idem: 89-90).

La decisión de escoger el escenario de estrategia de transición en lugar del correspondiente a la estrategia de control obedece a razones empíricas: En primer lugar, la existencia de un sistema democrático -de alternancia bipartidista- de treinta años al momento de iniciarse la etapa de descentralización gubernamental en 1989. En segundo lugar, la aparición de partidos de origen subnacional ha sido fundamental para la creación de inimaginables coaliciones en el propio nivel nacional. Finalmente, la gestación de alianzas subnacionales entre alcaldes y gobernadores y el ascenso al poder nacional de líderes carismáticos de origen golpista, como es el caso de Hugo Chávez Frías. En síntesis, el resultado de largo plazo del cambio institucional comenzado una década atrás ha sido paradójico: *buscando descentralizar, no sólo se derribó el bipartidismo, sino que se estaría*

---

<sup>14</sup> Aspecto que se empieza a abordar en el próximo capítulo.

*dando paso al militarismo*. Y militarismo es sinónimo de control, aspecto a considerar en el apartado 5.

Si se retoma la definición de *Estado unitario constitucionalmente descentralizado* (Elazar 1987), que considera la asignación de ciertas y determinadas funciones a los gobiernos subnacionales por el gobierno nacional, el cual puede eventualmente recentralizar, sería posible caracterizar al Estado venezolano como tal, en el marco del escenario de transición que apela a la estrategia de control: el control sobre actores políticos emergentes que tienden a actuar bajo la forma de coaliciones.

Entre tales actores destacan los mandatarios subnacionales. En ese sentido, la descentralización gubernamental en Venezuela ha significado nuevos cargos de elección popular: gobernadores y alcaldes. Para Schlesinger (1991), los políticos conciben los cargos que ocupan –o aspiran- como instrumento de su ambición, o sea, como la oportunidad de prolongar o ascender en su carrera política, o culminarla. Dependiendo de sus aspiraciones, la **ambición política** puede ser *discreta* (ejercicio limitado del cargo), *estática* (ejercicio prolongado del cargo) o *progresiva* (uso del cargo como plataforma política para alcanzar puestos de mayor relevancia). *Una vez que ocurre un cambio institucional, las oportunidades que permiten cristalizar la ambición política tienden a ser alteradas*: nuevas leyes (como las que contemplan la reelección o amplían condiciones de elegibilidad) posibilitan la transformación de ambición discreta en estática, o de estática en progresiva.

Otro concepto vinculado a la ambición política es la **movilidad del funcionario** (Seabright 1996). Ésta no es más que la posibilidad real que tiene un funcionario de hacer carrera política en diferentes niveles de gobierno. Con base en dicha movilidad, el funcionario tendrá incentivos tanto para responder efectivamente a las demandas del electorado local y regional como para actuar satisfaciendo las expectativas del centro. En

consecuencia, *no siempre la descentralización es favorable a la ciudadanía subnacional, pero sí a los políticos de niveles gubernamentales inferiores, quienes tendrían mayores recursos y facultades sin que ello garantice un ejercicio del cargo afín a los intereses subnacionales*. No es casual que, de los 4 candidatos con opción real de obtener la Presidencia en 1993, 3 hayan sido mandatarios subnacionales (2 gobernadores y 1 alcalde de Caracas) y que, en los comicios presidenciales de 1998, el segundo en las votaciones haya sido gobernador. Anteriormente, sólo quienes controlaban la dirección de los partidos AD y COPEI podían aspirar con oportunidad real a la Presidencia.

##### **5.- Las dimensiones del control nacional: El poder militar**

Volviendo a la estrategia de control, ésta no es unívoca: el gobierno central puede controlar en distinta forma, valiéndose de la instrumentación de reglas formales específicas. En trabajos anteriores (Martín 1998 y 2000a), se sostiene que el control sobre los Estados puede ser directo o *político* (nombramiento y remoción del mandatario estatal) e indirecto o *fiscal* (transferencias financieras). Asimismo, en tanto que los gobiernos locales (Municipios) tengan, por lo menos legalmente, más atribuciones específicas y potestades impositivas en comparación con los Estados, podría concebirse una estrategia de control basada en la contención de los gobiernos estatales vía fortalecimiento de sus homólogos municipales. Así, el control puede adoptar su dimensión legislativa: reduciendo o ampliando el margen de potestad normativa de Estados y localidades, en atención a cuál nivel se quiere debilitar y cómo.

No obstante, el espectro del término es mucho más amplio, pudiendo abarcar lo *militar*. Ello conlleva dos etapas, históricamente complementarias: la nacionalización del

estamento militar y la subordinación del mismo al poder civil. En lo que atañe a la estrategia de control militar sobre los Estados, se hará referencia en el capítulo siguiente.

Por el momento, es pertinente señalar el problema del control militar en el nivel nacional. En ese orden de ideas, Huntington (1995) distingue entre control civil subjetivo y objetivo. El primero es una subordinación formal –sobre todo en la propia Constitución- del aparato armado ante el Poder Ejecutivo y es, en cierto sentido, el establecimiento de la no deliberancia y la despolitización de las Fuerzas Armadas. En cuanto al segundo, el más efectivo a decir del autor, se requiere hacer más profesionales a los militares, esto es, darles capacidad de decisión en aquellas materias que realmente lo ameriten, como la defensa nacional, lo cual no es sinónimo de intervención activa en la vida política del país. Ello sería contraproducente, ya que los militares se sentirían entonces facultados para cuestionar decisiones civiles y –simultáneamente- vetar el cuestionamiento civil en materia militar: una auténtica asimetría de poder.

Cuando una sociedad carece de instituciones democráticas sólidas, la salida autoritaria podría hallarse a la vuelta de la esquina. La intervención militar en el plano político es lo que Huntington (1997) llama pretorianismo. A pesar de que el caso de estudio, el sistema político venezolano contemporáneo, no llega a constituir evidencia de la de la conquista del poder político por la vía de golpe de Estado, sí reitera el patrón que tuvo como pionero a Hugo Bánzer en Bolivia a mediados de los noventa: *la victoria del golpista por medio del voto*. Independientemente del origen de su poder político, suponiendo una tendencia pro-autoritaria en el actual régimen venezolano, se esperaría que exhibiese la concepción propia del gobierno pretoriano: la estrategia de control. Un control jerárquico, pero con destinatario inverso: la subordinación tanto del poder civil nacional como subnacional a manos del sector castrense.



No resulta espontáneo que la descentralización gubernamental promovida desde 1989 esté teniendo como colofón a la “revolución pacífica” y el ordenamiento derivado de la **Constitución de 1999**, normativa que elimina -por primera vez en la historia del constitucionalismo venezolano- al Senado, principal instancia de control presidencial.

## **6.- Relaciones intergubernamentales, hechura de políticas y desempeño fiscal**

Como colofón, conviene tocar un aspecto que no ha recibido mucha atención de la literatura pertinente a las relaciones intergubernamentales: *el sistema de gobierno en cada nivel de gobierno*. Básicamente, la Ciencia Política norteamericana ha tenido su foco de interés en el presidencialismo con *gobierno dividido horizontal*, es decir, aquella situación en la cual el Ejecutivo carece de mayoría en el Congreso. A ello puede oponerse el *gobierno dividido vertical*, que se manifiesta cuando la mayoría de los gobiernos subnacionales pertenece a un partido distinto al del Presidente.

Si se asume que el gobierno nacional actúa con base en una estrategia de control, cabe preguntarse bajo cuáles circunstancias políticas tendrá más probabilidades de tener éxito. En este sentido, cabe citar a Colomer (2001: 221-222).

“Un gobierno horizontalmente unificado tiende a eliminar la división vertical de poderes. (...), la Presidencia en una situación de gobierno unificado tiende a dominar, doblegar o incluso suprimir la Asamblea con objeto de convertirse en un único ganador absoluto. Por parecidos motivos de eficacia y concentración de poder, un Gobierno central unificado tiende a reducir o eliminar la autonomía de los Gobiernos regionales y locales.

Si un solo partido tiene una mayoría absoluta en el Gobierno central, pero no controla los Gobiernos no-centrales, puede tratar de reemplazar el esquema legal de división vertical de poderes con una fórmula unitaria con objeto de eliminar las fuentes alternativas de poder y convertirse en el único actor dominante. Si un solo partido tiene una mayoría absoluta en el Gobierno central y también en los Gobiernos no-centrales, el partido se convierte en el único actor dominante en las relaciones institucionales tanto horizontales como verticales. La división legal de poderes entre el Gobierno central y las unidades no-centrales puede sobrevivir, pero de hecho es eliminada por el control político homogéneo de todas las instituciones.

Por el contrario, es más probable que exista y sobreviva una división vertical de poderes efectiva en el marco de un Gobierno central dividido, en forma bien de Gabinetes de coalición multipartidista, bien de coexistencia de diferentes mayorías de partido en la Presidencia y en la Asamblea. Si ningún partido es un ganador absoluto y varios partidos tienen que compartir el poder en las instituciones centrales, tenderán a negociar y llegar a compromisos también con los partidos

gobernantes en las instituciones no-centrales con objeto de ampliar sus cuotas de poder. La competencia interna latente entre socios del Gobierno central puede inducirles a buscar otros socios con posiciones de poder en los Gobiernos no-centrales, expandiendo así el alcance de los acuerdos multipartidistas.”

Asimismo, el autor destaca la importancia dada por la literatura a la existencia del Senado –en tanto que expresión de igualdad federativa- y de un Poder Judicial independiente como figuras que contribuyen a salvaguardar el gobierno dividido horizontal y vertical, o -al menos- hacer valer las facultades de los gobiernos subnacionales y la descentralización política.

En particular, hay que tomar en cuenta que el sistema de relaciones intergubernamentales previo a Chávez contemplaba un presidencialismo con Congreso bicameral, donde no era inusual el gobierno dividido horizontal; mientras que a nivel estatal ocurría la analogía presidencialista, aunque con Legislativo unicameral. Con Chávez, la unicameralidad legislativa se ha hecho uniforme en todos los niveles de gobierno; además, el gobierno dividido vertical es una experiencia reciente para Venezuela, ya que data de 1989, sin que ello signifique que no pueda ser visto como obstáculo por un gobierno nacional en pro de una estrategia de control.

Ahora bien, a pesar de que el gobierno dividido pueda ser democráticamente “sano,” conviene traer a colación las implicaciones fiscales que le caracterizan. En otras palabras, indagar cuál es el impacto fiscal y de celeridad decisoria que generan ciertos arreglos políticos e institucionales. Entre las recientes aproximaciones al tema del desempeño gubernamental con base en las instituciones democráticas, cabe citar los trabajos de Hausmann (1998), Gavin y Hausmann (1998), Hallerberg y von Hagen (1998), y Lijphart (2000).

Como acota Hausmann (1998), las democracias en el ámbito fiscal deben enfrentarse como mínimo a cuatro grandes tipos de problemas:

- ❖ Agregación de preferencias: La pregunta básica es cómo construir decisiones sociales a partir de preferencias individuales. Mientras que en la democracia directa se votaría por decisiones específicas, la representativa opera sobre la base de sufragar en pro de quienes expresarían las preferencias del electorado. Cómo se configure la agregación de preferencias va a depender de los sistemas electorales y legislativos. Hay reglas de agregación que favorecen a grandes mayorías; en tanto que la representación proporcional permite el multipartidismo, requiriéndose de coaliciones para poder gobernar. A ello se sumaría el grado de descentralización política de las decisiones públicas.

“(…) Con base en ciertos resultados electorales, un sistema en el cual las inversiones en infraestructura vial son determinadas por gobiernos elegidos localmente conducirá a una asignación de recursos muy distinta de aquella que habría sido adoptada por el Congreso federal. Una de las fuerzas rectoras tras el movimiento prevaleciente hacia la descentralización es precisamente el hecho de que ésta permite una mayor congruencia entre preferencias locales y decisiones públicas” (Idem: 15).

- ❖ Coordinación: La interacción entre funcionarios electos y de carrera, con base en rutinas organizacionales, tiende a generar distorsiones derivadas de la naturaleza interconexa de las decisiones públicas. Una de las más conocidas distorsiones es el problema de recursos comunes. Cuando hay recursos cuyo uso no está suficientemente monitoreado, es factible su agotamiento o el logro de resultados ineficientes.

“(…) La posibilidad de que cada participante pueda imponer sobre otros el costo de una decisión ocasiona que cada quien empeore. Estos problemas son críticos para la toma de decisiones fiscales porque todos los participantes están asignando un fondo común de recursos tributarios. El problema es potencialmente más serio con la descentralización, ya que le permite a una jurisdicción dejar a otras la carga tributaria.

El ingreso gubernamental puede ser concebido como un recurso común que se percibe como subvaluado y que también está sujeto a la sobreutilización. Si algunos participantes tienen intereses comunes, solicitarán gasto en programas de su preferencia, con los costos sufragados por todos los contribuyentes. Si muchos grupos hacen esto, habrá una tendencia de gasto excesivo. La misma lógica puede resultar en endeudamiento excesivo, puesto que cada grupo puede preferir posponer la carga tributaria mediante déficits, dado que individualmente sólo se pagará una pequeña fracción de la deuda adicional” (Idem: 15-16).

Inclusive, podría hablarse del *problema de recursos comunes en sentido dinámico*.

Ello se refiere a una eventual bonanza económica, traducida en mayores ingresos –de por sí inesperados-, que en ausencia de mecanismos de coordinación tendería a ser dilapidada, en lugar de ahorrarse para consumirse durante una posterior recesión.

Adicionalmente, cabe considerar el *ajuste retardado*, o sea, la práctica de diferir en el tiempo los programas requeridos de disciplina fiscal para ver si otros actores están dispuestos a asumir el costo político que el ajuste implica. Tal práctica es más probable en presencia de gobierno dividido.<sup>15</sup>

En opinión del autor, la delegación y nuevas reglas podrían contribuir a solucionar los problemas de coordinación: en tanto que la primera posibilitaría la internalización de externalidades generadas a partir del uso de recursos comunes, las últimas podrían limitar el gasto o endeudamiento.

❖ Agencia: Dado que la democracia representativa funciona a partir de funcionarios electos, de carrera y designados, quienes cuentan con cierto grado de discrecionalidad, existe la oportunidad de que en la práctica aquéllos actúen más en función de su propio interés que atendiendo a las expectativas del electorado.

“(…) La habilidad para recompensar y castigar a los políticos, afectada por la estructura de gobierno y la naturaleza competitiva del proceso político, puede restringir a los agentes (...) Los sistemas con representación proporcional que usan listas de candidatos deben sustentarse en la disciplina partidista.

---

<sup>15</sup> El autor parece sólo referirse al gobierno dividido horizontal, y no al vertical.

Una frecuente justificación para la descentralización es que permite a los electores disciplinar a los funcionarios de alto nivel quienes desempeñan funciones que serían llevadas a cabo por burócratas de nivel inferior en un sistema centralizado”<sup>16</sup> (Idem: 17).

El ciclo presupuestario electoral puede ser afectado por acción de los agentes. “(...) Un Ejecutivo no supervisado puede explotar la incapacidad del público de distinguir entre una sana expansión económica y estímulos fiscales insostenibles para crear un auge de año electoral lo cual, una vez superada la elección, puede requerir ajustes” (Idem).

Para tratar de solucionar los problemas de agencia, la literatura propone reducir la discrecionalidad del funcionario (mayor transparencia), aproximar los intereses de los agentes a los de los jefes (pago conforme a desempeño) y hasta minimizar la actividad gubernamental (privatización).

- ❖ Compromiso: Con fines electorales, un gobierno puede buscar comprometerse con ciertos inversionistas en términos de políticas públicas, aunque a largo plazo podría optar por abandonar tales compromisos. Precisamente, la credibilidad de los compromisos (implícitos y explícitos) sería un determinante considerable de la inversión.

En la tabla A-1 se resume la argumentación anterior; mientras que en las tablas A-2, A-3 y A-4 se muestran, respectivamente, los vínculos de los problemas mencionados, la dificultad de coordinación según el sistema político y la comparación de la supuesta eficacia de las estrategias destinadas a resolver dichas cuestiones.

Principalmente, la evidencia hallada por el Banco Interamericano de Desarrollo ([BID] citado por Hausmann 1998: 20) apunta a una tendencia mayor al déficit fiscal ante la representación proporcional – casi una relación directa- teniéndose grandes dificultades de coordinación debido a la interacción de muchos partidos.

---

<sup>16</sup> En otras palabras, Hausmann opone la descentralización a la desconcentración.

**Tabla A-1: Cómo los problemas afectan el desempeño fiscal**

	<b>Coordinación</b>	<b>Compromiso</b>	<b>Agencia</b>
Sesgo de déficit	El problema de los bienes comunes conduce a un sesgo deficitario.		Los agentes que se benefician estando en el poder pueden acelerar el gasto y posponer los impuestos.
Respuestas procíclicas	La incapacidad para coordinar el ahorro de bonanzas conduce a respuestas procíclicas tanto en tiempos favorables como desfavorables.	La incapacidad para adquirir compromisos de políticas sustentables a futuro conduce a un pobre acceso a los mercados financieros en tiempos malos.	Las dudas sobre las preferencias del agente conducen a una respuesta procíclica como un dispositivo señalado.
Ciclos presupuestarios electorales		Las dudas sobre quiénes ejercerán los cargos conllevan incertidumbre financiera en el período electoral.	El riesgo de perder el cargo acelera el gasto. Los agentes (por ejemplo: el Ejecutivo) pueden tener incentivos para expandirse fiscalmente durante los años electorales para permanecer en el cargo.
Fuente: Ídem (1998: 19)			

**Tabla A-2: El intercambio entre problemas**

<b>Problemas</b>	<b>Coordinación</b>	<b>Compromiso</b>	<b>Agencia</b>
<b>Agregación</b>	Los sistemas de representación proporcional, dado que incrementan el número efectivo de partidos, pueden aumentar los problemas de coordinación. La disciplina partidista puede limitar los problemas de coordinación, haciendo que el partido internalice las externalidades, tales como el problema de los recursos comunes. La pluralidad puede limitar la disciplina partidista en los sistemas presidenciales.	Las reglas fijas pueden mejorar la credibilidad, pero limitar la participación política, al prevenir al sistema político del cambio de reglas.	Los sistemas electorales uninominales pueden limitar los problemas de agencia mediante el voto castigo. Los sistemas de lista con disciplina partidista pueden limitar la habilidad de los votantes para castigar a los políticos.
<b>Coordinación</b>		Enfrentar los problemas de coordinación mediante la delegación de autoridad puede incrementar la discreción y agravar los problemas de compromiso. Además, las reglas diseñadas para enfrentar los problemas de coordinación pueden resultar inapropiadas para los problemas de compromiso.	Los problemas de coordinación pueden ser limitados por la delegación, pero ésta puede agravar los problemas de agencia
<b>Compromiso</b>			La adopción de reglas fijas puede reducir los problemas de compromiso, pero limita la flexibilidad. La flexibilidad abre la posibilidad de problemas de agencia. Vale decir, mientras más flexibilidad, mayores problemas de agencia.
Fuente: Idem (1998: 20)			

<b>Tabla A-3: Sistemas políticos</b>		
<b>Sistema electoral</b>	<b>Presidencialismo</b>	<b>Parlamentarismo</b>
<b>Sistema de gobierno</b>		
<b>Pluralismo</b>	Pocos partidos. Escasa disciplina partidista.	Pocos partidos. Disciplina partidista moderada.
<b>Representación proporcional</b>	Muchos partidos. Poco apoyo del Congreso. Disciplina partidista moderada.	Muchos partidos. Gobiernos de coalición. Fuerte disciplina partidista.
Fuente: Idem (1998: 21)		

<b>Tabla A-4: Estrategias versus problemas</b>				
<b>Problemas</b>	<b>Coordinación</b>	<b>Compromiso</b>	<b>Flexibilidad</b>	<b>Agencia</b>
<b>Estrategias de solución</b>				
<b>Estrategias basadas en reglas</b>	Las reglas que enfrenten los problemas de coordinación pueden ser ineficientes o inadecuadas para lidiar con los problemas de compromiso.	Las reglas que enfrenten los problemas de compromiso pueden ser ineficientes o inadecuadas para lidiar con los problemas de coordinación.	A menos que sean complejas, es improbable que las reglas puedan responder efectivamente a ambientes volátiles. Y la complejidad de las reglas puede permitir su abuso. Además, la regla por sí misma puede ser ineficiente.	La regla debe ser interpretada y los agentes pueden abusar en la interpretación para su propio interés, haciendo la regla menos creíble.
<b>Delegación a un planificador de agenda</b>	Un planificador de agenda puede coordinar eficientemente.	Un planificador de agenda puede sufrir de inconsistencia de temporal.	Un planificador de agenda puede usar su discreción para adaptarse a las circunstancias cambiantes	Un planificador de agenda puede agravar los problemas de agencia (por ejemplo, ciclo presupuestario electoral)
<b>Publicidad/transparencia</b>	Cuando las acciones de otros son inobservables, la coordinación puede colapsar los equilibrios cooperativos.	El compromiso resulta increíble ante conductas inobservables.	La información creíble puede ser crítica para distinguir shocks de abusos.	En la medida en que las acciones del agente se hacen más observables debería reducirse la agencia.
Fuente: Idem (1998: 21)				

Gavin y Hausmann (1998: 49) señalan que la política fiscal en Latinoamérica, sobre todo en el caso venezolano, es altamente procíclica, existiendo relación directa entre el gasto gubernamental y las fluctuaciones económicas. Nótese el carácter petrolero de la

economía venezolana, de allí su vulnerabilidad al comportamiento del precio internacional del crudo.

"(...) En un ambiente económico altamente volátil, hay un círculo vicioso potencial relativo a las 'distorsiones' políticas (...) Los países pueden verse forzados a ajustes fiscales procíclicos en tiempos malos porque pierden acceso a los mercados financieros. Esta pérdida de acceso a mercados ocurre porque los shocks fiscales muy grandes siembran dudas sobre la factibilidad del ajuste requerido. La respuesta fiscal procíclica resultante exagera el problema de la volatilidad macroeconómica. Este círculo vicioso podría romperse si el gobierno lograra hallar una forma de comprometerse a sí mismo a ahorrar lo suficiente durante la bonanza para asegurar una posición fiscal viable incluso después de un gran shock fiscal adverso (...)" (Idem: 52).

No obstante, la ruptura de dicho círculo vicioso resulta muy difícil en presencia de ciclos presupuestarios electorales, situaciones en las cuales el gasto público se dispara en el año electoral, en detrimento del ingreso y el excedente, período tras el cual las 2 últimas variables tenderían a recuperarse y el gasto, a estabilizarse. "(...) recortes de impuestos o gasto extra en el período pre-elección serán cubiertos, con intereses, por aumento impositivo o recortes de gasto en el período post-elección, y si éstos son lo suficientemente grandes pueden inclusive desestabilizar la economía (...)" (Idem).

Los autores (Idem: 54 -59) advierten igualmente sobre la tendencia al déficit fiscal de los sistemas que incorporan representación proporcional.

"(...) Un sistema político con muchos partidos aumenta la probabilidad de gobiernos de minoría y la necesidad de gobiernos de coalición. Y con muchos partidos, cada uno de los cuales representando un pequeño y particular electorado, puede ser menos probable que los partidos individuales internalicen el costo social de un recurso común como el ingreso fiscal, y pueden ser tentados a demandar gasto (...), con los costos sufragados por los contribuyentes como un todo. Esto puede promover gasto público excesivo y sesgo deficitario, porque el electorado de cada partido sólo pagará una pequeña fracción del servicio de deuda adicional. También, cuando se requiere ajuste fiscal, puede haber aumentado la tentación de postergar el ajuste con la esperanza de que algún otro grupo de interés sea responsabilizado de los efectos después de un cambio en el gobierno" (Idem: 54).

Por su parte, Hallerberg y von Hagen (1998: 66-67) argumentan que los sistemas electorales, en tanto que instituciones, pueden restringir la disponibilidad de mecanismos para reducir la fragmentación del proceso presupuestario. Aclaran que los dos principales dispositivos concebidos para aminorar la fragmentación presupuestaria –la delegación de poderes especiales en el titular de Hacienda y el compromiso de objetivos fiscales



numéricos mediante un contrato entre los miembros del Ejecutivo- sólo son viables en forma individual y dentro de un sistema específico de gobierno: la delegación, en un gobierno mayoritario; y el contrato, en gobiernos de coalición, como los surgidos gracias a la representación proporcional. Adicionalmente, los autores distinguen cómo se tiende al sesgo deficitario a partir tanto del sistema electoral como del régimen de gobierno, o sea, presidencialismo versus parlamentarismo, considerando las partes con poderes de veto.

Los "jugadores con poder de veto" (Tsebelis citado por Hallerberg y von Hagen 1998: 72) son individuos o grupos cuyo acuerdo es requerido para aprobar una ley, esto es, el número de partidos cuya aprobación basta para que un proyecto se convierta en ley.

"(...) En sistemas parlamentarios con legislaturas unicamerales, el número de jugadores con poder de veto es igual al número de partidos que integran el gobierno. En Estados con legislaturas bicamerales, o donde el Presidente puede vetar la legislación, el número de jugadores con poder de veto puede ser mayor, si partidos distintos controlan las diferentes instituciones (...)

(...) El número de jugadores con poder de veto generalmente aumenta cuando uno pasa del pluralismo a un sistema electoral con representación proporcional y cuando uno pasa de un sistema parlamentarista a otro presidencial" (Hallerberg y von Hagen, 1998: 72).

Trabajos referidos por Hallerberg y von Hagen (Idem: 73) aportan evidencia para suponer relación directa entre el número de jugadores con poder de veto y el tamaño del déficit presupuestario y que, en el caso de Estados Unidos, los gobiernos divididos condujeron a mayores déficits que los gobiernos unificados durante el período 1948-1988.

"(...) En la medida en que uno puede igualar el número de jugadores (con poder de veto) con el número de partidos involucrados en las decisiones presupuestarias, la implicación es que los gobiernos de un partido deberían hacer mejor el trabajo de mantener la disciplina fiscal que los gobiernos de coalición en sistemas parlamentarios. Además, los sistemas electorales de representación proporcional incrementan la probabilidad de déficits mayores. Todavía más, los sistemas presidenciales, ya que pueden resultar en gobierno dividido, deberían en promedio acarrear déficits más grandes que gobiernos parlamentarios de un solo partido" (Idem).

Precisamente, prosiguen los autores, el manejo del sesgo deficitario va a depender del número de jugadores con poder veto presentes en el proceso presupuestario nacional. De este modo, el sesgo deficitario va a requerir distintos mecanismos de coordinación según el régimen político al que se aluda (Idem: 73-75). En particular, la delegación

(otorgamiento de poderes especiales a un miembro del Ejecutivo) podría funcionar en el régimen parlamentario si el Ministro de Finanzas es facultado tanto para establecer la agenda presupuestaria como para restringir las enmiendas al proyecto de presupuesto que harían los demás miembros del Gabinete. Con respecto al presidencialismo, el Congreso podría dar superpoderes al Presidente para que sea éste quien cumpla el rol de coordinador fiscal.

Por complemento, la solución contractual, más conveniente para regímenes con representación proporcional, necesita que el Ejecutivo logre acuerdos con base en un conjunto de metas fiscales negociadas colectivamente al inicio del proceso presupuestario. Al tratarse de negociaciones multilaterales, el proceso presupuestario induciría a todas las partes -mediante intercambio de información y arreglo cooperativo- a considerar plenamente la carga fiscal creada por gasto adicional, eliminando así la externalidad causante del sesgo deficitario.

A pesar de las reflexiones previas, el estudio de Lijphart (2000), en el cual compara los sistemas políticos y electorales de 36 países e introduce en el análisis la figura del Banco Central, sugiere que las democracias consensuales, que contemplan gobierno dividido y representación proporcional, tienden a obtener mejor desempeño macroeconómico que las democracias mayoritarias. Empero, es preciso tomar en cuenta el hecho de que sólo 5 de los 36 países de la muestra son catalogados como federales y que el autor sólo considera como indicadores macroeconómicos confiables a los de 21 países.

“(…) Las instituciones con poderes divididos –federalismo fuerte, bicameralismo fuerte, reglas de enmienda rígidas, revisión judicial y bancos centrales independientes- pueden prescribirse mediante estipulaciones constitucionales y provisiones incluidas en las cartas estatutarias de los bancos centrales. Por supuesto, la pauta de funcionamiento de estas provisiones constitucionales depende también de la interpretación y la forma que se les dé en la práctica (...).

Las instituciones de la democracia consensual en la dimensión ejecutivos-partidos no son tan directamente dependientes de las provisiones constitucionales como lo son las instituciones con poderes divididos. Sin embargo, dos elementos formales son de una importancia crucial indirecta: una representación proporcional y un sistema de gobierno parlamentario. Sobre todo al aplicarlos conjuntamente (...) proporcionan un potente ímpetu hacia la democracia consensual” (Idem: 280).

“De igual modo, los sistemas de RP pueden diseñarse de modo que se controle el grado de multipartidismo. La evidencia no respalda los temores de que la RP, de ser demasiado proporcional, conduce inevitablemente a una extrema proliferación de partidos. Tampoco existe una conexión fuerte entre el grado de proporcionalidad de la RP y el número efectivo de partidos parlamentarios (...)” (Idem: 282).

En suma, no necesariamente un gobierno dividido conducirá a mayores déficits, siempre y cuando se logren los acuerdos necesarios para un ejercicio fiscal responsable. O visto de otro modo, un gobierno unificado de arriba-abajo podrá incurrir en gasto excesivo dada la ausencia de controles.

## **7.- Metodología**

Tomando en cuenta que el caso venezolano ejemplificaría la dinámica de las relaciones intergubernamentales inclusivas, donde el nivel nacional -con base en la jerarquía- concentra funciones que cede discrecionalmente a los niveles subnacionales de gobierno, cabría suponer que la descentralización instrumentada equivale a una delegación. Entonces, vista como delegación, la descentralización venezolana es susceptible de analizarse desde la perspectiva del modelo jefe-agente (Litvack, Ahmad y Bird 1998: 6).<sup>17</sup>

Mayormente, el uso del modelo de agencia en relaciones intergubernamentales se ha centrado en los nexos del Congreso o el Presidente, actuando como jefes, con respecto a las agencias burocráticas (Shepsle y Weingast, 1987; Shepsle y Bonchek, 1997). Inclusive, Seabright (1996) apela a este modelo concibiendo como jefe al electorado subnacional y nacional y a los gobiernos de los niveles respectivos como agentes, analizando tal relación

---

<sup>17</sup> En inglés, principal-agent. Como en español la voz *principal* sólo es adjetivo, aquí se traduce con el sustantivo jefe.

según la dinámica centralización-descentralización, e incorporando los flujos fiscales intergubernamentales. En este trabajo, los agentes y los jefes son otros: respectivamente, mandatarios y legisladores subnacionales subordinados al Presidente y al Congreso.

Es de singular importancia retomar el trabajo de Seabright en el sentido de que la Constitución otorga el marco dentro del cual opera este modelo, funcionando como una especie de contrato incompleto,<sup>18</sup> es decir, una contraprestación según la cual la obligación de una de las partes resulta difusa y la garantía de cumplimiento de ésta resulta muy difícil. Obviamente, no podría obviarse considerar al jefe electorado en su momento adecuado; sin embargo, el centro de este estudio va a ser la interacción entre los representantes de distintos niveles de gobierno.

Las particularidades del caso venezolano requieren la aplicación del modelo jefe-agente en tres momentos, para que sea posible especificar los incentivos y oportunidades derivados de la descentralización gubernamental. Tales momentos son:

1. **Antes de la reforma del Estado (1958-1988):** Etapa en la cual el gobernador de Estado es un funcionario de libre nombramiento y remoción (control directo) por el Presidente, quien además le asigna recursos vía transferencias (control indirecto).
2. **Durante la reforma del Estado (1989-1998):** Período en el cual, siendo el gobernador electo por sufragio, desaparece el control directo del Presidente –quien mantiene el control indirecto- y se posibilita el control directo de la Asamblea Legislativa del Estado (remoción por mayoría calificada).
3. **La “revolución pacífica” (1999-2003):** El control directo de la Asamblea Legislativa – ahora llamada Consejo Legislativo- desaparece a favor del electorado (referendo revocatorio), mientras que el control indirecto del Presidente se amplía, contando no

---

<sup>18</sup> Para una definición más detallada, ver Cooter y Ullen (1999).

sólo con el recurso fiscal sino también con órganos de integración intergubernamental: el Consejo Federal de Gobierno y los consejos subnacionales de planificación.

La información disponible comprende cuentas nacionales y subnacionales (incluyendo de Municipios agregados por Estados) sobre asignación de ingreso y gasto públicos (comportamiento real y relativo); cifras sobre división político-territorial; datos sobre convenios de servicios asumidos por los Estados e intentos o trámites de descentralización de servicios; aunado al comportamiento electoral en cada nivel de gobierno.

## II.- La configuración histórica de las relaciones intergubernamentales en Venezuela: de Bolívar a Pérez Jiménez

*El capítulo busca precisar el alcance del término Estado unitario constitucionalmente descentralizado a partir de la evolución constitucional venezolana, tomando como punto de referencia las primeras 24 normas fundamentales del país, promulgadas entre 1811 y 1953 (1 cada 6 años, en promedio). Destaca la importancia del militarismo para la génesis y transformación del marco institucional, denotando un proceso de centralización muy fuerte, que va desde eliminar la autonomía política de las entidades que integran a Venezuela hasta imposibilitarlas fiscalmente, pasando por una erosión progresiva y absoluta de su fuerza pública. A la pregunta: ¿Cómo centralizar una Confederación haciéndola unitaria?, es pertinente la respuesta: Socavando todas las fuentes de poder autónomo de las entidades político-territoriales. En otras palabras, la concentración de poder es un proceso formal y empírico a la vez, de modo que hasta que no se logra la completa centralización de poderes, funciones y recursos, no se percibe como estable al sistema político venezolano, con independencia de que el sistema político se llame dictadura, democracia censitaria o democracia representativa.*

## 1.- Las reglas formales

Las instituciones que hereda el constitucionalismo venezolano primigenio tienen una influencia inmediata de las revoluciones americana y francesa. De allí la imitación de figuras como el federalismo, el presidencialismo<sup>1</sup> y el republicanismo, todas opuestas a la monarquía hispana (Brewer-Carías 1997).

Pese a ello, las instituciones de España sí impactan -y en gran medida- a las relaciones intergubernamentales que configura el constitucionalismo venezolano, no sólo a lo largo del siglo XIX, sino también durante todo el siglo XX. Se trata de un impacto de mediano y largo plazos que aún persiste.

En primer lugar, la entidad político-territorial en torno de la cual se va integrando la Venezuela independiente es la provincia. Ésta, si bien no era una jurisdicción definida e instrumentada dentro de España hasta 1833, fue la división político-territorial adaptada por la Corona peninsular a sus dominios americanos de ultramar, siguiendo el modelo del Imperio Romano de Occidente (Posada, citado por Brewer-Carías 1997: 22).

“Descubierta América (1492), el Nuevo Mundo constituye, a la luz de las capitulaciones santafesinas, una circunscripción territorial única, bajo la autoridad, también única, del descubridor, Cristóbal Colón. Empero, a partir de 1501, el gobierno territorial de las Indias se organiza en provincias, dependientes, en forma directa, del soberano español. Las primeras se crean para satisfacer necesidades gubernativas. Correlativa y progresivamente, también se crean, para satisfacer distintas necesidades, otras instituciones de ámbito territorial, como son las audiencias, las capitanías generales y las oficialías de hacienda y, con un cierto carácter extraterritorial, virreinos, instituciones todas independientes las unas de las otras, cuyas delimitaciones no coinciden necesariamente y entre las cuales no existe, en principio, jerarquización alguna.

Aunque la creación de esas diversas instituciones conduce a una creciente especialización, no se llega a definir una organización político-territorial que sirva de sustentáculo a la organización administrativa. En la práctica, sin embargo, y a falta de una definida preceptiva en la materia, la doctrina pretende (...) convertir los virreinos en núcleos pivotaes de una determinada jerarquización

---

<sup>1</sup> Cabe destacar que en la **Constitución de 1811**, primera de la Venezuela independiente, el Poder Ejecutivo reside en un triunvirato, de modo que tres hombres se rotaban periódicamente en el ejercicio de la Presidencia. Ello no se corresponde con el Ejecutivo de los Estados Unidos de América, que consta de un Presidente y un Vicepresidente que suple las faltas del primero. Una explicación plausible consistiría en que la Asamblea Constituyente de 1811 se hubiese inspirado en el Consulado de Francia, previo al establecimiento del Imperio por Napoleón Bonaparte. Dicha instancia –basada en la institución homónima del Imperio Romano- era una suerte de Ejecutivo colegiado, en el cual 3 Cónsules se alternaban como mandatario principal.

territorial, según la cual cada uno de los virreinos instituidos en el siglo XVI: México o Nueva España, en 1535; y Lima, en 1542, se dividen en audiencias, las audiencias en provincias y las provincias en ciudades, corregimientos o alcaldías mayores; jerarquización que entrañaría (...) grados de subordinación de unos territorios a otros y de unas autoridades a otras. Mas, el virreinato nace –dice Alfonso Gallo– ‘no tanto con el fin de agrupar y coordinar varias provincias bajo un mismo poder, como de afirmar la plena autonomía del rey en un territorio determinado.’ Y, en realidad, no es por un mero azar que la Recopilación de Leyes de Indias no hable de virreinos, sino de virreyes.

La provincia representa la unidad administrativa básica del sistema de gobierno indiano. La provincia sede de un virreinato –y, desde luego, de una audiencia– es gobernada por un virrey; la provincia que es sede de una audiencia y en la que el gobierno se atribuye a la audiencia, colegialmente, o a su presidente, individualmente, es gobernada, lógicamente, por la audiencia o su presidente; y la provincia carente de audiencia es gobernada, ordinariamente, por un gobernador, excepcionalmente por un corregidor. La provincia gobierno-virreinal –o virreino-senatorial– y la provincia gobierno-audiencial –antes referidas– constituyen grandes distritos, que se conceptúan, a efectos gubernativos, provincias ‘mayores,’ mientras que las demás se conceptúan ‘menores,’ que también tienen (...) ámbitos precisos de actuación y gozan de reconocida independencia. Mas, ocurre que, obnubilados por una cierta prepotencia, dicho sea de paso, los gobernadores de esos grandes distritos: Santo Domingo, Nueva España, Lima, Guatemala y, en su momento, Santa Fe, tratan, arbitrariamente, de extender sus poderes a las demás provincias y, de esa manera, mantenerlas en sujeción. En ocasiones, sin embargo, la intervención o injerencia gobierno-virreinal o gobierno-audiencial responde a expresas disposiciones reales. En todo caso, arrogada o declarada, la intervención de los virreyes y audiencias gobernadoras respecto de las provincias colindantes o extracolindantes, no llega a ser operativa o eficaz” (Suárez 1991: 279-28).

“Al instituirse los virreinos de Nueva España y del Perú, las demás provincias existentes en Hispanoamérica, conservan su independencia y autonomía como tales provincias. Si bien la corona admite grados de supremacía institucional o individual, sobre todo ante la eventualidad de emergencias, no se muestra proclive a erigir en sus vastos y distantes territorios ultramarinos, institución o autoridad máxima alguna y, por el contrario, pone gran empeño en contrabalancear la fuerza ínsita en los diversos poderes que arraigan en Indias. Un virrey es un gobernador (...) con más prestigio y mayor influencia que los demás, especialmente en el Consejo de Indias. Su autoridad, como tal gobernador, cesa en los límites de las gobernaciones contiguas” (Idem: 281).

Como acota Suárez (Idem: 282-312), el sistema de gobierno hispanoamericano no alude al principio de separación de poderes, el cual se desarrollará a partir del constitucionalismo republicano de Estados Unidos y Francia, sino que se fundamenta en un sistema de funciones: Gobierno, justicia, hacienda y guerra. Tales funciones no son exclusivas de ciertos y determinados titulares; por el contrario, tienden a coincidir en la misma persona. La excepción es el ramo hacendístico, monopolio de la Intendencia.<sup>2</sup>

Precisamente, esta concentración de funciones en una misma instancia le confiere al gobierno tanto una relativa autonomía de la península ibérica como un sesgo personalista. Se destaca el hecho de que si bien, en las provincias menores, el gobernador ejerce

---

<sup>2</sup> Al respecto, véase Morazzani de Pérez Enciso (1966), Sosa Llanos (1995) y Franco Cáceres (2001).



funciones de gobierno, la jefatura militar descansa en un comandante. Empero, cuando se trata de una provincia mayor, existiendo en ella un Capitán General, éste asume también las funciones militares, siendo la provincia donde reside el eje articulador de una circunscripción más amplia, abarcando varias provincias menores: la Capitanía General. De manera que el gobernador y Capitán General tiene una relación de “primero entre iguales” con respecto a los gobernadores de las provincias menores, pero de supremacía jerárquica en cuanto a los comandantes. Hay una integración estratégica, más que administrativa.

Ahora bien, en lo judicial, tal provincia mayor, sede de la Capitanía General, podía depender de la Real Audiencia de otra provincia mayor, mas no del gobernador de ésta. En otros casos, el gobernador es al mismo tiempo Capitán General y presidente de la Real Audiencia.

Y es que justo las provincias venezolanas que desconocen a la Regencia española en 1810, y que un año después se pronuncian por la independencia, transitan la ruta completa, o sea, surgen como provincias menores, relativamente aisladas, luego son integradas estratégicamente en una Capitanía General, hasta que alcanzan finalmente la unidad judicial propia de la Real Audiencia.

Así las provincias a partir de las cuales nace Venezuela son: *Margarita*, creada en 1525; *Venezuela*, en 1528; *Nueva Andalucía* o Cumaná, en 1568; *Guayana* (incluyendo a Trinidad), en 1586; y *Maracaibo*, en 1676 (Arcaya 1991: 115-116; Brewer-Carías 1997: 26-30). Entre los siglos XVI y XVIII dichas provincias van a entrar en los distritos judiciales de la Real Audiencia de Santo Domingo o del Virreinato de la Nueva Granada. La unificación estratégica, fiscal y judicial ocurre en el último cuarto del siglo XVIII con la creación de la Intendencia del Ejército y Real Hacienda (1776), la Capitanía General de

Venezuela (1777) y la Real Audiencia de Caracas (1786) (Suárez 1991: 283-285; Brewer-Carías 1997: 30-32).

Para el 5 de julio de 1811, tras secesiones producto del pronunciamiento realista de parte de algunas ciudades, las 5 provincias ya son 10, de las cuales 7 (Margarita, Mérida, Cumaná, Barinas, Caracas –o Venezuela-, y Trujillo) suscriben el Acta de Independencia. Las provincias realistas son Maracaibo, Coro y Guayana (Brewer-Carías 1997: 95).

Nótese que las 7 provincias mencionadas se hacen llamar –en el Acta de Independencia (compilación de Brewer-Carías 1997: 275)- *Confederación Americana de Venezuela en el Continente Meridional*, y que en el preámbulo de la primera Constitución se destaca que:

“En todo lo que por el Pacto Federal no estuviere expresamente delegado a la Autoridad general de la Confederación, conservará cada una de las Provincias que la componen su Soberanía, Libertad e Independencia; en uso de ellas tendrán el derecho exclusivo de arreglar su Gobierno y Administración territorial bajo las leyes que crean convenientes (...) Del mismo derecho gozarán todos aquellos territorios que por división del actual o por agregación a él vengan a ser parte de esta Confederación cuando el Congreso General reunido les declare la representación de tales (...)

Hacer efectiva la mutua garantía y seguridad que se presten entre sí los Estados para conservar su libertad civil, su independencia política y su culto religioso es la primera y más sagrada de las facultades de la Confederación, en quien reside exclusivamente la Representación Nacional. Por ella está encargada de las relaciones extranjeras, de la defensa común y general de los Estados Confederados, de conservar la paz pública contra las conmociones internas o los ataques exteriores, de arreglar el comercio exterior y el de los Estados entre sí, de levantar y mantener ejércitos, cuando sean necesarios para mantener la libertad, integridad e independencia de la Nación, (...) de celebrar y concluir alianzas con las demás naciones, de declararles la guerra y hacer la paz, de imponer las contribuciones indispensables para estos fines u otros convenientes a la seguridad, tranquilidad y felicidad común, con plena y absoluta autoridad para establecer las leyes generales de la Unión y juzgar y hacer ejecutar cuanto por ellas quede resuelto y determinado.

El ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunido en sus diversas funciones. El Poder Supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado a distintos Cuerpos Independientes entre sí y en sus respectivas facultades (...)” (Idem: 285).

De la cita, se desprende que la Asamblea Constituyente de 1811 no tiene ideas concretas sobre las figuras que adopta. En primer lugar, no se hace distinción entre Provincia y Estado, siendo éste, en tanto que división político-territorial de una Unión, un vocablo producto del constitucionalismo de los Estados Unidos de América.

En segundo lugar, se usa indistintamente los términos Unión y Confederación. En otras palabras, el Poder Constituyente no parece diferenciar entre Estado Federal y Liga de Estados o Confederación. Aquí resulta pertinente cuestionar de qué pacto federal se habla, es decir, si es un pacto que involucra entidades político-territoriales iguales entre sí y que efectivamente ceden parte de su poder a una Federación para el logro de ciertos fines comunes, e integrándose como un todo permanente; si dicho arreglo involucra partes independientes que sólo se vislumbran como un todo para la defensa mutua (Confederación); o si, por el contrario, existe un miembro que predomina, de modo que a su alrededor se logra la unificación.

Dada la centralización estratégica, fiscal y judicial a partir de la Provincia de Caracas (Venezuela), difícilmente podría pensarse en un pacto entre iguales. Además, el patrón de concentración fiscal alrededor de la provincia mayor se reafirma en el texto mismo de la Constitución, en el cual se otorga ciertas facultades tributarias a las entidades político-territoriales que sólo podrán ejercerse con la supervisión del Legislativo Nacional. Y a pesar de la invocación del principio de la división de poderes, el hecho de la asimilación de los términos Estado y Provincia hace dudar de la claridad en la concepción de los gobiernos subnacionales. Considérese que los Poderes Ejecutivos definidos en las primeras Constituciones de las provincias signatarias del Acta de Independencia (Barinas, Mérida, Trujillo y Caracas) no se asemejan en lo absoluto al modelo presidencialista: son Ejecutivos colegiados, los cuales van desde un cuerpo similar al Consulado francés (triumvirato) hasta 5 miembros, lo cual remite al antecedente del gobierno en manos de la Real Audiencia.<sup>3</sup> La única adopción del presidencialismo está en la **Constitución de Barcelona**. De allí que se perciba confusos tanto la concepción del tipo de entidades

---

<sup>3</sup> Para más sobre el tema, véase Brice (1959) y Brewer-Carías (1997: 106-114).

político-territoriales, que se esperaba integrasen el país recién emancipado, como el carácter propio del Estado-nación.

En tercer lugar, lo que evidencia la Carta Magna de 1811 no es otra cosa que la suscripción de una alianza estratégica, probablemente ello explique el uso reiterado del vocablo Confederación. La prioridad del pacto es justo la defensa mutua ante un enemigo común no expreso, aunque evidente: España. Teniendo en mente dicha prioridad, no resulta extraño que el documento que establece la dictadura comisaria en la persona de Francisco de Miranda (23 de abril de 1812) le confiera “(...) absolutas facultades para (...) salvar nuestro territorio (...); bajo este concepto no os sujeta a ley alguna ni reglamento de los que hasta ahora rigen estas Repúblicas, (...) no consultaréis más que la ley suprema de salvar la patria (...)” (compilación de Brewer-Carías 1997: 311).

Empero, tomando en cuenta el predominio de la Provincia de Caracas, resulta inapropiado hablar de una Confederación. Dicho de otro modo, independientemente de que se emplee el adjetivo federal para calificar el pacto constitucional originario de la Venezuela libre, el contexto histórico en que éste ocurre más bien haría pensar en un proto-Estado unitario que apenas sobrevive un año: el 5 de julio de 1811 se declara la independencia y Miranda capitula el 25 de julio de 1812.

Por otra parte, las restantes Constituciones promulgadas durante la Guerra de Independencia –las de 1819 y 1821- se derivan de proyectos ideados por Simón Bolívar, conocido por su animadversión hacia la solución federalista, expresada en documentos tales como “El Manifiesto de Cartagena” (1979a) y “La Carta de Jamaica,” (1979b)<sup>4</sup> previos a la Norma Fundamental de 1819, en la que ya se esboza una nueva alianza estratégica: La República de Colombia. Ésta tiene su expresión constitucional en el texto de 1821. La

---

<sup>4</sup> Para una aproximación al tema, véase Jaksic y Leiras (2001).

primera Colombia comprende, entonces, a los actuales países de Colombia (Virreinato de la Nueva Granada), Ecuador (Real Audiencia de Quito) y Venezuela (Capitanía General) y es de por sí una Confederación atípica: se trata de tres países en vías de su completa liberación e integración territorial que se conciben dentro de aquella Colombia como Departamentos, entidades político-territoriales que, al menos en denominación, se inspirarían en la división jurisdiccional de Francia.<sup>5</sup> No obstante, ni las Provincias en que se dividen los Departamentos, ni éstos mismos, cuentan con un Poder Legislativo propio. Mientras que a nivel local –el Cantón- sobreviven los Cabildos heredados de España, el único Congreso es el de la República, desvirtuando así la figura de Confederación. Se trata efectivamente de un Estado unitario en el cual los intendentes (mandatarios departamentales) y gobernadores (mandatarios provinciales) se convierten en agentes directos e indirectos del Presidente de Colombia: Simón Bolívar. Destáquese que las figuras de Intendencia y Gobernación son adaptaciones de sus antecedentes hispanos.

Separada Venezuela de Colombia, y Bolívar exiliado y agonizante, con la **Constitución de 1830** se pretende reavivar a las Provincias: las 10 que finalmente se emanciparon de España.<sup>6</sup> De esta forma, surgen las Diputaciones provinciales que cuentan con potestades legislativas limitadas. A pesar de una cierta autonomía en materia de gastos (infraestructura sobre todo), *los gobernadores* –naturalmente Ejecutivo de la Provincia- *siguen siendo*, en la primera República de Venezuela después de la Colombia bolivariana, *designados por el Poder Nacional. A imagen y semejanza de sus homólogos nombrados por el Rey de España*, reproduciéndose la figura del mandatario designado en la jurisdicción local.

---

<sup>5</sup> Para una introducción sobre el Departamento francés, véase Moreno Espinasa (1995: 69-96).

<sup>6</sup> Las firmantes del Acta de Independencia más Maracaibo, Coro y Guayana.

En las Constituciones posteriores, la autonomía política del gobernador de Provincia -o Presidente de Estado- va a continuar siendo tema de discusión. No es casual el hecho de que 13 (54%) de las 24 Cartas Magnas promulgadas entre 1811 y 1953 (véase tabla B-1) establezcan que dicho mandatario es objeto de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República, y que, aun siendo electo por sufragio, le conciban como sujeto al Poder Nacional o agente de éste. Inclusive, en 3 (12.5%) de dichas Constituciones (1819, 1830 y 1857), llega a plantearse una situación de agencia doble, o sea, el Presidente tiene dos agentes: uno inmediato, el mandatario provincial; y otro mediato, el Ejecutivo local, que funge como agente inmediato del segundo. En consecuencia, podría hablarse de *una subordinación política no sólo formal, sino efectiva*. Tal subordinación destaca por el hecho de que el mandatario local apenas se menciona explícitamente en 5 textos, y en 3 (60%) de los cuales se le somete al Poder Nacional, siendo las excepciones en 1858 y 1947. Igualmente, resulta notoria la aplicación de fórmulas como *reelección no inmediata* o *rotación territorial* de los mandatarios estatales cuando éstos son electos por sufragio. Así, se trata de impedir la consolidación de liderazgos provinciales, que podrían ser lesivos a la hegemonía central.

Por otra parte, *la integridad territorial de la Provincia o Estado también se percibe como factor limitante de la supremacía nacional*. Pareciese que para el Poder Nacional hubiese sido preferible dividir el territorio de los Estados: creando más de ellos y quitándoles progresivamente autonomía. En sólo 8 de las 24 Constituciones (33.3%), el número de entidades federales es menor a 20; y es en este subconjunto donde la designación y la elección sufragada del Ejecutivo estatal se igualan, mostrándose un cierto fortalecimiento de los Estados en 5 de estas Cartas Magnas (62.5%). Ello sugeriría que *una mayor extensión territorial de los Estados tiende a generar mejores expectativas de*

*intercambio con el Poder Nacional*, con independencia del origen político del gobierno estatal.

Sin embargo, en 9 de las 16 Normas Fundamentales (56%) en que figuran 20 Estados, aparece la figura del Ejecutivo estatal designado por el Presidente. Precisamente, en esas 16, la elección del mandatario por sufragio coincide con un relativo fortalecimiento de los Estados; mientras que *la designación del gobernante estatal está vinculada con un repunte de los niveles nacional o local, o de ambos simultáneamente, centralización manifestada en las últimas 8 Constituciones analizadas*. Por tanto, el impacto del origen político del mandatario estatal –o la relativa autonomía política del mismo- no puede descartarse. Más bien lo que se requiere es una reformulación: *Dada la autonomía política del gobernante estatal, va a ser preferible para el Poder Nacional tener muchos mandatarios estatales con jurisdicciones reducidas que pocos con jurisdicciones extensas*. En otras palabras, ***a mayor autonomía política estatal, la estrategia de control del gobierno nacional va a tender a debilitar la capacidad de negociación de los Estados, desagregándolos territorialmente***: creando más Estados o localidades, o fortaleciendo a las últimas.

Empero, una variable que también podría contribuir al análisis es el tipo de régimen democrático –presidencialismo o parlamentarismo- en comparación con el origen político del mandatario estatal y el fortalecimiento constitucional del nivel de gobierno, lo cual se observa cronológicamente en la tabla B-2.

Ahora bien, como se aprecia en la tabla B-3, el presidencialismo y el parlamentarismo figuran en igual número de Constituciones. Además, aunque el presidencialismo muestra una ligera tendencia en pro de la designación del mandatario estatal (58%), el sistema parlamentario presenta equilibrio en cuanto a nombrar o elegir por

sufragio a los Ejecutivos estatales. Curiosamente, idénticas tendencias se observan cuando el presidencialismo se vincula con el fortalecimiento del nivel de gobierno: en 58% de los casos se favorece a un nivel distinto al estatal (33% nacional + 25% local); mientras que el parlamentarismo presenta 6 Constituciones que promueven al nivel estatal y otras tantas, a un nivel de gobierno distinto.

<b>Tabla B-1: Aspectos resaltantes del constitucionalismo venezolano: 1811-1953</b>				
<i>Año</i>	<i>Número de Entidades</i>	<i>Carácter del mandatario estatal</i>	<i>Nivel de gobierno fortalecido</i>	<i>Nivel de gobierno debilitado</i>
1811	7	Designado	Nacional	Local
1819	10	Designado	Local	Estadal
1821	Indeterminado <sup>7</sup>	Designado	Nacional	Local
1830	10	Designado	Estadal	Nacional
1857	20	Designado	Local	Estadal
1858	20	Electo	Estadal	Local
1864	20	Electo	Nacional	Estadal y local
1874	20	Electo	Estadal	Local
1881	9	Electo	Estadal	Nacional
1891	9	Electo	Estadal	Nacional
1893	9	Electo	Estadal	Nacional
1901	20	Electo	Estadal	Nacional
1904	13	Electo	Estadal	Nacional
1909	20	Electo	Estadal	Nacional
1914	20	Electo	Estadal	Nacional
1922	20	Electo	Estadal	Nacional
1925	20	Designado	Nacional y local	Estadal
1928	20	Designado	Nacional	Estadal
1929	20	Designado	Nacional	Estadal
1931	20	Designado	Nacional	Estadal
1936	20	Designado	Nacional	Estadal
1945	20	Designado	Nacional	Estadal
1947	20	Designado	Local	Estadal
1953	20	Designado	Nacional	Estadal y local

Fuente: Elaboración propia

<sup>7</sup> Las Leyes Fundamentales de Colombia preveían que la República se dividiese en 3 Departamentos (Cundinamarca –antes Nueva Granada-, Quito y Venezuela) en 1819 y luego en un mínimo de 6 para 1821. En todo caso, los Departamentos de Colombia llegaron a ser menos de 20.



**Tabla B-2: Los Poderes Ejecutivos nacional y estatal en el constitucionalismo venezolano: 1811-1953**

<i>Año</i>	<i>Régimen</i>	<i>Carácter del mandatario regional</i>	<i>Nivel de gobierno fortalecido</i>
1811	Presidencialismo rotativo (triumvirato)	Designado	Nacional
1819	Presidencialismo	Designado	Local
1821	Presidencialismo	Designado	Nacional
1830	Presidencialismo	Designado	Estadal
1857	Presidencialismo	Designado	Local
1858	Presidencialismo	Electo	Estadal
1864	Presidencialismo	Electo	Nacional
1874	Presidencialismo	Electo	Estadal
1881	Parlamentarismo	Electo	Estadal
1891	Parlamentarismo	Electo	Estadal
1893	Presidencialismo	Electo	Estadal
1901	Presidencialismo	Electo	Estadal
1904	Parlamentarismo	Electo	Estadal
1909	Parlamentarismo	Electo	Estadal
1914	Parlamentarismo	Electo	Estadal
1922	Parlamentarismo	Electo	Estadal
1925	Parlamentarismo	Designado	Nacional y local
1928	Parlamentarismo	Designado	Nacional
1929	Parlamentarismo	Designado	Nacional
1931	Parlamentarismo	Designado	Nacional
1936	Parlamentarismo	Designado	Nacional
1945	Parlamentarismo	Designado	Nacional
1947	Presidencialismo	Designado	Local
1953	Presidencialismo	Designado	Nacional

Fuente: Elaboración propia

**Tabla B-3: Fortalecimiento de los niveles de gobierno según régimen de gobierno y origen político del mandatario estatal**

Régimen		Presidencialismo			Parlamentarismo		
		<i>Mandatarario estatal designado</i>	<i>Mandatarario estatal electo</i>	<i>Total</i>	<i>Mandatarario estatal designado</i>	<i>Mandatarario estatal electo</i>	<i>Total</i>
Nivel de gobierno fortalecido	<i>Nacional</i>	3	1	4	5	0	5
	<i>Estadal</i>	1	4	5	0	6	6
	<i>Local</i>	3	0	3	0	0	0
	<i>Nacional y local</i>	0	0	0	1	0	1
	<i>Total</i>	7	5	12	6	6	12

Fuente: Elaboración propia

No obstante, del comportamiento desagregado, se desprende que:

1. La combinación de presidencialismo y mandatario estatal designado tiende a favorecer notablemente a los niveles nacional y local (85.8%). Cuando el mandatario estatal es electo, la relación se invierte: En 80% de los casos se promueve al nivel estatal.
2. En lo que atañe al parlamentarismo, si éste coincide con la designación del mandatario estatal, en todos los casos se favorece al nivel nacional (y también al local); pero al aplicarse la elección el patrón –como sucede en el régimen presidencial- se modifica absolutamente: el 100% de combinaciones del último tipo (parlamentarismo + mandatario electo) apunta al fortalecimiento de los Estados.

En consecuencia, más que el tipo de régimen político, la variable que estaría incidiendo en el fortalecimiento de un cierto nivel de gobierno es el origen político del mandatario estatal, lo que refuerza el argumento previo en el sentido de que la designación del gobierno estatal estaría relacionada directamente con la centralización. O visto de otro

modo: a mayor autonomía política de los mandatarios estatales, mayor reivindicación estatal.

Haciendo la observación de que el repunte relativo de los Estados sólo ocurre transitoriamente con la disposición de ingresos derivados de recursos -como salinas, minas y terrenos baldíos- que, aunque administrados por el Poder Nacional, les estaban asignados formalmente en su totalidad. Ello sólo significa una Hacienda estatal más nutrida, no así atribuciones específicas de gasto ni, mucho menos, facultamiento legislativo. Vale decir que los Estados perdieron hasta las potestades de tener leyes propias y administrar justicia. Aunado a ello, con las Constituciones de 1925 y siguientes, se eliminó la “fortaleza” financiera de los Estados, obligándolos a depender casi exclusivamente de las transferencias asignadas centralmente. Al mismo tiempo, se otorgaban mayores competencias de servicios a los Municipios.

Entonces, se denota una estrategia descentralizadora de control que significa, por un lado, la concentración de recursos por la Nación; y por otro, una mayor autonomía administrativa y fiscal de los Municipios respecto a los Estados, los cuales conforman un nivel intermedio carente de competencias o dotado de atribuciones residuales: aquello que no corresponda a los niveles nacional y local; lo que, añadiendo las prohibiciones explícitas a la tributación estatal y la uniformidad de las leyes en el territorio, no deja opciones a los Poderes de los Estados.

Si ya se ha hecho referencia a la concentración político-administrativa y fiscal, el aspecto al que remite la tabla B-4 es el de la imposición de Constituciones a partir de la facultad que tenían los Estados para adquirir armamento de guerra. Se subraya el hecho de que entre las 11 insurrecciones que implicaron tanto cambio constitucional como sustitución de actores políticos, durante el período 1811-1953, 9 de las mismas fueron

protagonizadas por jefes estadales, quienes disponían –facultad constitucional- de milicias y armas en su territorio. Para 1908, lo que se tiene es un “golpe de palacio,” cuando Juan Vicente Gómez, Comandante en Jefe del Ejército Nacional, impide la entrada al país del Presidente Cipriano Castro, haciéndose con el poder político y reformando la Constitución al año siguiente. Cabe destacar que es justo con la primera Constitución que derogó Gómez,<sup>8</sup> la de 1904 (segunda de Castro), cuando se elimina el derecho de los Estados a adquirir armas propias y la posibilidad de invocación de los principios del Derecho de Gentes –arreglo entre beligerantes- en un conflicto bélico interno.

De igual modo, se afianzaba en el texto de 1904 el patrón de nacionalización del Ejército y las Milicias –incluida legislación sobre la materia- que se había introducido en la **Constitución de 1901**. Las 7 Constituciones del Gomecismo no harán otra cosa que consolidar la preeminencia del militarismo –aun cuando nunca se atribuya voz política al sector castrense-, realzando la figura del Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales como figura opuesta al Presidente, único caso en la tradición constitucional venezolana, o haciendo recaer en Gómez ambas funciones. En la práctica, Gómez aseguraba la sujeción del poder civil mediante el monopolio de las armas, haciendo al Presidente un títere del Comandante en Jefe.

Entonces, la obra comenzada por Cipriano Castro -y que completa Gómez- conlleva la estrategia descentralizadora de control militar; esto es, desarmar a los Estados y nacionalizar a las tropas presentes en el territorio de aquéllos. En una frase, la sustitución del militarismo estadal por el nacional.

---

<sup>8</sup> Promulgó 7 Normas Fundamentales entre 1909 y 1931.

**Tabla B-4: Constituciones surgidas de guerras civiles e insurrecciones con sustitución de actores políticos**

<b>Movimiento</b>	<b>Figuras principales</b>	<b>Constitución</b>	<b>Posibilidad de armamento regional</b>
<i>Independencia</i>	Francisco de Miranda	1811	Sí
<i>Independencia</i>	Simón Bolívar	1819	Sí
<i>Independencia</i>	Simón Bolívar	1821	Sí
<i>Revolución de Marzo (1858)</i>	Julián Castro	1858	Sí
<i>Guerra federal (1858-1863)</i>	Juan Crisóstomo Falcón, Ezequiel Zamora, Antonio Leocadio Guzmán y Antonio Guzmán Blanco	1864	Sí
<i>Revolución de Abril (1870)</i>	Antonio Guzmán Blanco	1874	Sí
<i>Revolución Reivindicadora (1879)</i>	Antonio Guzmán Blanco	1881	Sí
<i>Revolución Legalista (1892)</i>	Joaquín Crespo	1893	Sí
<i>Revolución Liberal Restauradora (1899)</i>	Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez	1901	Sí
<i>Golpe de palacio (1908)</i>	Juan Vicente Gómez	1909	No
<i>Revolución de Octubre (1945)</i>	Carlos Delgado Chalbaud, Marcos Pérez Jiménez y Rómulo Betancourt	1947	No

Fuente: Elaboración propia con base en Brewer-Carías (1997: 21-256)

Un militarismo que continúa apoyado en los dispositivos formales –el Parlamentarismo que no elige congresistas como Presidentes, sino a los Ministros de Guerra y Marina- que se mantienen hasta 1945. Y, aun cuando la **Constitución de 1947** reestablece el presidencialismo –y con sufragio universal, directo y secreto- y su reforma de 1953 lo mantiene, el hombre fuerte de la época, Marcos Pérez Jiménez, valiéndose del poder originario –facultad de renovar todo el Poder Público- de su Asamblea Constituyente, se asegura la permanencia en el poder.

Así, de aquellos gobernadores-capitanes generales de los dominios ultramarinos de España, que concentraban en las provincias funciones político-administrativas, legislativas, judiciales y militares, con la consecuente autonomía subnacional, sólo quedaba para la primera mitad del siglo XX un agente de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, que gobierna territorios carentes de recursos propios y sin capacidad de decisión alguna.

Como colofón, la tabla B-5 da fe de un marcado militarismo en el gobierno nacional. Si bien 12 de los 31 Presidentes (38.7%) que tuvo Venezuela entre 1811 y 1959 eran civiles, éstos en conjunto apenas gobernaron durante 23 años, es decir, 15.5% de todo el período. Igualmente, existe un elemento personalista entre los mismos líderes militares: sólo 5 de esos 19 (Bolívar, Páez, Guzmán Blanco, Gómez y Pérez Jiménez) suman 68 de 125 años (54.4%) de dominio castrense, lo que vendría a ser el 45.9% de los 148 años considerados. Y únicamente 6 de 31 Presidentes (19.4%) encabezaron Ejecutivos colegiados (con predominio del triunvirato), los cuales apenas abarcaron 9 años, 6.1% de casi siglo y medio.

Otro dato curioso es que los Presidentes civiles gobernaron en promedio 1.9 años, en tanto que sus homólogos militares lo hicieron promediando 6.6 años. Ello equivale a afirmar que los gobiernos militares fueron, en promedio, 3.5 veces más prolongados que los regímenes civiles. En consecuencia, el período 1811-1959 exhibe un patrón de constitucionalismo tanto inestable como pro-militarista, o sea, de una debilidad institucional extrema.

<b>Tabla B-5: Titulares del Poder Ejecutivo Nacional de 1811 a 1959</b>			
<b>Constitución de referencia</b>	<b>Presidente</b>	<b>Origen</b>	
		<b>Militar</b>	<b>Civil</b>
1811	1.- Cristóbal Mendoza (triumvirato):1811-1812		X
	2.- Francisco de Miranda (Generalísimo = dictador comisario): 1812	X	
1819	3.- Simón Bolívar (Jefe Supremo [17 años]): 1813-1814 y 1816-1830	X	
1830 y 1858	4.- José Antonio Páez (10 años): 1830-1834, 1839-1843 y <b>1861-1863</b> (dictadura)	X	
1830	5.- José María Vargas: 1835-1836		X
	6.- Carlos Soublette: 1837-1839 y 1843-1847	X	
1830 y 1857	7.- José Tadeo Monagas: 1847-1851 y 1855-1858	X	
1830	8.- José Gregorio Monagas: 1851-1855	X	
1858	9.- Julián Castro: 1858-1858	X	
	10.- Manuel Felipe Tovar: 1860-1861		X
1858 y 1864	11.- Juan Crisóstomo Falcón: 1863-1868	X	
1874 y 1881	12.- Antonio Guzmán Blanco (14 años): 1870-1877, 1879-1884 y 1886-1888	X	
1874	13.- Francisco Linares Alcántara: 1877-1878	X	
1881, 1891 y 1893	14.- Joaquín Crespo: 1884-1886 y 1892-1898	X	
1881	15.- Juan Pablo Rojas Paúl: 1888-1890		X
1881 y 1891	16.- Raimundo Andueza Palacios: 1890-1892		X
1893	17.- Ignacio Andrade: 1898-1899		X
1893, 1901 y 1904	18.- Cipriano Castro: 1899-1908	X	
1904, 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931	19.- Juan Vicente Gómez (27 años: 1908 a 1935): 1908-1913, 1914-1922 y 1922-1935. Los 3 civiles del período (Gil Fortoul, Márquez Bustillos y Pérez) son sólo sus suplentes en la práctica	X	
1909	20.- José Gil Fortoul: 1913-1914		X
1909, 1914 y 1922	21.- Victorino Márquez Bustillos 1914-1922		X
1928 y 1929	22.- Juan Bautista Pérez: 1929-1931		X
1931 y 1936	23.- Eleazar López Contreras: 1935-1941	X	
1936 y 1945	24.- Isaías Medina Angarita: 1941-1945	X	
1945 y 1947	25.- Rómulo Betancourt (Junta Revolucionaria de Gobierno = 5 civiles y 2 militares): 1945-1948		X
1947	26.- Rómulo Gallegos: 1948		X
1947	27.- Carlos Delgado Chalbaud (Junta Militar de Gobierno = triumvirato): 1948-1950	X	
	28.- Germán Suárez Flamerich (Junta de Gobierno = triumvirato): 1950-1952	X	
1947 y 1953	29.- Marcos Pérez Jiménez (10 años, incluyendo los triunviratos previos de los que fue parte): 1952-1958	X	
	30.- Wolfgang Larrazábal (Junta de Gobierno = 3 militares y 2 civiles): 23/01/1958 a 14/11/1958	X	
	31.- Edgar Sanabria (Junta de Gobierno): 14/11/1958 a 13/02/1959		X

Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.viva-venezuela.com/presidentes/presidentes.htm>

### **1.1.- El control fiscal hecho norma: La Constitución de 1925**

Hablar de Juan Vicente Gómez es hacer referencia al mayor hito de concentración de poder y arbitrariedad que haya conocido Venezuela. “El Benemérito” –como se hacía llamar– durante 27 años de hegemonía tuvo 7 Constituciones. Este prolífico constitucionalismo inicialmente completó la obra de su antecesor y ex socio, Cipriano Castro: la aniquilación del poder militar de los Estados. Ello por dos vías: la creación del Ejército Nacional, con la exigencia de que cada entidad aportase un contingente,<sup>9</sup> y la apropiación del armamento existente en territorio venezolano, aunado a la prohibición de que los Presidentes de Estado importaran su arsenal particular. Precisamente, esto es lo poco rescatable de la obra de Gómez, ya que, pese a sus métodos, cuajó un Estado nacional antes abortado por el caudillismo.

Empero, la herencia gomecista de los Estados fue la supeditación hacia el Comandante en Jefe: la encarnación de la estrategia de control. El dictador hizo reformar las Constituciones para tener facultades de supervisar al Presidente, cuando él no lo era; nombrar como Vicepresidentes a sus allegados, parientes o posibles rivales; asegurar la presencia de sus funcionarios en los Estados mediante instancias desconcentradas, sobre todo instalaciones militares y hacendarias; e inclusive –como en el texto de 1925– ejercer el Poder Ejecutivo fuera del Distrito Federal (DF), para citar a Consejo de Ministros principalmente en la ciudad de Maracay, actual capital del Estado Aragua.<sup>10</sup> Igualmente, en la **Constitución de 1909**, creó una instancia consultiva –un Gabinete paralelo– denominado Consejo de Gobierno, que al igual que el Presidente era electo por el Congreso, y cuyos

---

<sup>9</sup> Véase Körnblith y Quintana (1981).

<sup>10</sup> Esto último es lo que Boisier (1991) denomina deslocalización, una práctica retomada por Chávez Frías durante la campaña electoral de la Asamblea Nacional Constituyente en 1999, cuando, declarándose en gira para promover a sus candidatos, hacía sesionar al Gabinete donde quisiera.



miembros podían ser o no parlamentarios. Probablemente, este Consejo sirvió para hacer creer a los caudillos de los Estados que todavía conservaban parcelas de poder; de todas formas, la ilusión sólo les duró hasta ver promulgada la Norma Fundamental de 1914, que eliminó al citado órgano.

La tabla B-6 presenta la estructura de ingresos que caracterizaba a la Venezuela de la primera década del siglo XX. La columna de extrema derecha corresponde a la renta general,<sup>11</sup> es decir, los ingresos totales del país, obtenidos en un cierto año económico.<sup>12</sup> La renta general se componía de la renta nacional (interna y aduanera) y la renta de los Estados. Tales conceptos son desagregados en la tabla B-6, teniendo cada uno a su derecha la participación respectiva en la renta general.

Nótese la importancia de la renta de los Estados en los ingresos fiscales: En los años señalados, oscila entre la sexta y la quinta parte del total, teniendo un comportamiento más estable que las otras: la renta aduanera tiende a decrecer en su participación respecto a la interna. Inclusive, como muestra la tabla B-7, la renta de los Estados los dos primeros años supera a la interna y luego equivaldría a casi dos tercios de ésta.

Aun cuando Körnblith y Quintana (1981) utilizan el término renta interna para clasificar la información de la tabla B-8, adviértase que se trata de renta nacional y estatal presentadas agregadamente. Ello debido a que los rubros considerados eran en buena parte “renta única propia” de los Estados, con base al constitucionalismo de la segunda mitad del siglo XIX. Tan es así que la primera Constitución de Gómez (1909) otorga al nivel nacional

---

<sup>11</sup> El adjetivo general suele aplicarse en varias Constituciones, sobre todo del siglo XIX, como sinónimo de nacional e incluso como alusión a la Presidencia de la República.

<sup>12</sup> Conviene precisar que el año económico o fiscal se distinguía del año civil (o calendario): el primero comenzaba en el segundo semestre del último, traslapándose con el año civil siguiente (finalizando en el primer semestre o tercer trimestre).

la exclusividad del ramo del tabaco (o cigarrillo), comenzando a retirar las facultades fiscales de los Estados.

**Tabla B-6: Ingresos fiscales (Bs. corrientes) clasificados por fuente de origen, 1900-1908**

Año económico	Renta nacional			Renta de los Estados		Renta general	
	Aduanera	%	Interna	%	Cifras absolutas		
1900-1901	29940888.96	66.6	5964169.16	13.3	9040203.83	20.1	44945261.95
1901-1902	19854761.09	62.7	5714575.45	18.1	6081429.42	19.2	31650765.96
1902-1903	14428529.81	56.1	7230880.19	28.1	4079185.45	15.8	25738595.45
1903-1904	29076747.52	51.4	17351176.1	30.7	10096053.28	17.9	56523976.9
1904-1905	22585458.44	48.2	15127480.58	32.3	9164913.67	19.6	46877852.69
1905-1906	21212999.84	43.0	18187653.71	36.9	9934015.13	20.1	49334668.68
1906-1907	22017726.64	44.1	17678504.87	35.4	10233069.77	20.5	49929301.28
1907-1908	21338665.54	42.0	18600365.57	36.6	10864122.68	21.4	50803153.79

Fuente: Ministerio de Hacienda, *Memoria de Hacienda*, años 1904, 1905, 1907, 1909, 1912 (citado por Körnblioth y Quintana, 1981: 226). Cálculos porcentuales propios.

**Tabla B-7: Participación de la renta estatal en la renta nacional interna, 1900-1908**

Año económico	%
1900-1901	151.6
1901-1902	106.4
1902-1903	56.4
1903-1904	58.2
1904-1905	60.6
1905-1906	54.6
1906-1907	57.9
1907-1908	58.4

Fuente: Elaboración propia

Todavía la **Constitución de 1922** reservaba como renta estatal: a) el total del impuesto territorial (tránsito) recaudado en las aduanas nacionales; b) el total de ingresos producidos por las minas, terrenos baldíos y salinas administrados por la Federación; c) la cuota parte de la renta de aguardiente estipulada por la ley; d) el producto de papel sellado;

y e) los impuestos sobre explotación de productos naturales provenientes de terrenos baldíos.

Considérese que el producto de la renta de aguardientes (licores), impuesto territorial, minas, salinas y terrenos baldíos era distribuido con base en la proporción de población de cada Estado, siendo el principal antecedente de la partida de transferencia conocida como situado constitucional, creada por la Norma Fundamental de 1925.

Volviendo a la tabla B-8, versión resumida de la original,<sup>13</sup> puede apreciarse que en el año fiscal previo a la **Constitución de 1925** (1924-1925), los Estados eran acreedores exclusivos de 33% de la renta anual (el producto total de papel sellado, salinas, minas y terrenos baldíos), incluyendo derechos sobre parte del 18.6% representado por el ramo de licores.

Pero, gracias a la **Constitución de 1925**, el nivel nacional va a concentrar todos y cada uno de los ramos de renta, otorgando a los estados una partida “compensatoria” (el situado constitucional), además de muy limitadas facultades en cuanto a papel sellado e impuesto al consumo se refiere. No obstante, el régimen de Gómez no sólo debilita a los estados, sino que -mediante el ordenamiento referido- da al traste con la potestad de ratificación o veto que tenía el Congreso desde 1914 sobre las concesiones que otorgase el Ejecutivo en materia de minas y terrenos baldíos, en momentos cuando la importancia del petróleo en la economía nacional apenas empezaba a vislumbrarse.

No es casualidad que se promulgue la Constitución el 1 de julio de 1925 y que durante el año fiscal 1925-1926 el total de la renta se incremente en 50.5%, con la particularidad de que la renta proveniente del ramo de minas es la única que sufre un

---

<sup>13</sup> Iniciaba en el año fiscal 1908-1909 y así sucesivamente hasta 1935-1936.

aumento notorio: ¡203%! De modo que, excluyendo la renta minera –mejor dicho, petrolera-, la renta nominal restante sólo crece 21% entre 1924-1925 y 1925-1926.

A partir de entonces, la renta minera va a tener una participación creciente en los ingresos nacionales no aduaneros, superando el 50% de éstos durante los dos últimos años fiscales del Gomecismo.

<b>Tabla B-8: Estructura de la renta interna en Venezuela, 1924-1936 (miles de Bs.)</b>												
<b>Ramos de renta</b>	<b>1924-1925</b>	<b>%</b>	<b>1925-1926</b>	<b>%</b>	<b>1929-1930</b>	<b>%</b>	<b>1930-1931</b>	<b>%</b>	<b>1934-1935</b>	<b>%</b>	<b>1935-1936</b>	<b>%</b>
<i>Licores</i>	9240	18.6	10887	14.5	9406	8.2	9174	8.7	11099	10.4	11375	10.1
<i>Cigarrillos</i>	11490	23.1	13538	18.1	16760	14.5	16817	16.0	15996	15.0	16821	14.9
<i>Estampillas</i>	8951	18.0	10999	14.7	15013	13.0	13842	13.2	10110	9.5	11301	10.0
<i>Papel sellado</i>	394	0.8	451	0.6	523	0.5	444	0.4	345	0.3	366	0.3
<i>Salinas</i>	6855	13.8	6962	9.3	7209	6.3	7790	7.4	7452	7.0	6096	5.4
<i>Minas</i>	8303	16.7	25125	33.5	54013	46.9	48448	46.1	55399	52.1	61670	54.5
<i>Tierras baldías</i>	683	1.4	488	0.7	225	0.2	218	0.2	63	0.1	251	0.2
<i>Telégrafos, cables y radios</i>	1141	2.3	1553	2.1	3954	3.4	3374	3.2	2271	2.1	1653	1.5
<i>Fósforos</i>	455	0.9	520	0.7	2058	1.8	1440	1.4	1402	1.3	1830	1.6
<i>Derechos sobre sucesiones</i>	282	0.6	297	0.4	896	0.8	472	0.4	302	0.3	271	0.2
<i>Diversos ramos</i>	2006	4.0	4124	5.5	5224	4.5	3014	2.9	1953	1.8	1528	1.4
<b>Total</b>	<b>49800</b>	<b>100</b>	<b>74944</b>	<b>100</b>	<b>115281</b>	<b>100</b>	<b>105033</b>	<b>100</b>	<b>106392</b>	<b>100</b>	<b>113162</b>	<b>100</b>

Fuente: Körnblith y Quintana, 1981: 230. Cálculos porcentuales propios

Volviendo a la anulación de la capacidad fiscal de los Estados, es pertinente resaltar la figura del situado constitucional. Antes que nada, es preciso fijar sus antecedentes. Ya en las Constituciones de 1864 y 1874 aparece una partida del presupuesto nacional, reservada para las entidades carentes de minas en explotación. Posteriormente, el ordenamiento de

1881 reserva como renta de los Estados una partida equivalente a 2 tercios del impuesto territorial y de los ingresos por minas, salinas y terrenos baldíos de administración federal, a repartirse según la proporción de población de cada entidad. Y desde el texto de 1893, los Estados se hacen acreedores del total de la renta devengada por los rubros mencionados.

Entonces, ¿qué es lo novedoso de la transferencia estipulada por la **Constitución de 1925**? Precisamente la posibilidad de que la República, más que administrar los recursos de los ramos de impuesto territorial, salinas, minas y terrenos baldíos, concentre los rubros de renta, dejando a los Estados un porcentaje fijo de los ingresos fiscales, pero con base no en lo recaudado en el año fiscal en curso –como era el esquema sugerido por los textos precedentes- sino a partir de los dos años fiscales previos. Si pudiese hablarse de un robo presupuestario retroactivo, a partir de transferencias intergubernamentales, éste sería el caso del situado creado en 1925.

Según la **Constitución de 1925** (cuarta del régimen de Gómez), el situado constitucional es:

“(…) la parte que proporcionalmente a su población le corresponde en la suma de diez millones bolívares por año que se erogará del Tesoro Nacional (...) en compensación de la renta proveniente de sus tierras baldías y de las demás que anteriormente constituían dicho Situado.

Pasados tres años de estar en vigencia esta Constitución el Situado de los Estados lo formará anualmente una suma, que se incluirá en el respectivo Presupuesto General de Gastos Públicos de la Nación, equivalente al 12 por 100 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 proporcionalmente a su población” (artículo 17º ejusdem, ordinal 1º, numeral 1).

Dado que el inicio del año fiscal 1925-1926 estaría coincidiendo con la entrada en vigencia de la citada Norma Fundamental, los tres años en rigor se cumplirían al cabo del período fiscal 1927-1928, tras lo cual la partida original de 10 millones de bolívares pasaba a convertirse en 12% de los ingresos fiscales del año civil previo. Si se trae a colación la participación que representaban los ingresos de los Estados sobre las rentas generales entre

1900-1901 y 1907-1908, período previo al derrocamiento de Cipriano Castro por Gómez, ésta sólo había alcanzado la sexta parte de los ingresos fiscales en 1902-1903, promediando la quinta parte de los mismos durante los otros años (véase tabla B-6). En consecuencia, suponiendo que la participación de los ingresos estatales respecto a la renta general hubiese experimentado una tendencia similar hasta el año fiscal 1924-1925, el 12% estipulado constitucionalmente en 1925 subestimaba la potencialidad fiscal, y, principalmente, por su carácter de estimación retroactiva, con base en el año civil previo, traslapado por 2 períodos fiscales, en lugar de ser una partida “compensatoria”, era –de hecho y derecho- un despojo a los Estados, ratificado en estos términos por la polémica Constitución: “Art. 130. Los Estados renuncian a favor de la Nación cualquier derecho que pudiera corresponderles por saldos de sus situados constitucionales hasta el año económico de 1924-1925, inclusive. Recíprocamente la Nación renuncia a favor de los Estados cualquier reclamación que le corresponda contra ellos hasta el citado año (...).”

Nótese el uso retroactivo que también se hace del término situado. Todas y cada una de las Constituciones promulgadas desde 1881 hasta 1922 hablan de la existencia de una partida de recursos reservados como renta propia de los Estados. Sólo la de 1925 introduce el término situado, eliminando los derechos de las entidades sobre la totalidad de los ingresos derivados del impuesto territorial, salinas, minas y terrenos baldíos, “compensándolos” con la octava parte de la renta general de dos períodos fiscales anteriores y traslapados. Arbitrariedad suficiente para enmascarar el despojo.

La tabla B-9 presenta la evolución histórica de lo que el régimen de Gómez cataloga, anacrónica y retroactivamente, como situado.<sup>14</sup> Comparando los datos de las tablas B-6 y B-9, se observa que lo que denominan situado los funcionarios del Ministerio de Hacienda de la dictadura –fuente primaria de Körnblith y Quintana (1981)-, no representa sino 31.4%, 40.1%, 48.2%, 49.2% y 47.7% de las rentas estatales obtenidas en 1903-1904, 1904-1905, 1905-1906, 1906-1907 y 1907-1908, respectivamente. Y dada la casi inexistencia de poderes tributarios en los Estados, muy laxos constitucionalmente después de 1830, puede afirmarse que aquéllos no tenían otras fuentes de renta que las que la Constitución les reservaba en calidad de transferencia. Por ende, cabría preguntarse si el faltante de las transferencias, cuyo pago fue muy irregular durante los años referidos, ¿quedaría exonerado por el artículo 130º?

La tercera columna de la tabla B-9 corresponde al porcentaje equivalente del así llamado situado constitucional en cuanto a la renta general. Hasta 1924-1925 habría correspondencia entre el año base para estimar el situado y el ejercicio fiscal vigente, por lo cual podría hablarse de porcentajes históricos hasta ese año fiscal. Desde 1925-1926, para fines de discusión, se ha calculado el resto de porcentajes, partiendo de 2 supuestos distintos: (a) Si hubiese continuado la práctica de estimar el monto de la transferencia con base en el ejercicio fiscal en curso (tercera columna); y (b) si tal estimación hubiese sido con base en el año fiscal previo, viéndolo como equivalente al año civil (quinta columna).

En la tercera columna, se evidencia que la cantidad establecida por la **Constitución de 1925** durante los tres primeros años de su vigencia sólo se cumple en 1927-1928 y, sin embargo, nunca llega al 6% de los ingresos fiscales. En adelante, bajo el supuesto (a), la

---

<sup>14</sup> Por razones de simplificación, se ha omitido parte de las cifras entre 1910 y 1920, presentando sólo las coincidentes con una coyuntura constituyente. La omisión del año fiscal 1931-1932 es propia de la fuente utilizada.

meta del 12% sólo se habría cumplido en 1930-1931, 1932-1933 y 1933-1934; mientras que en atención al (b), el porcentaje constitucional sólo se habría logrado en 1933-1934.

**Tabla B-9: Evolución histórica e hipotética de la participación del situado constitucional (Bs.) en los ingresos nacionales: 1903-1904 a 1935-1936**

<b>Año económico</b>	<b>Situado constitucional</b>	<b>%</b>	<b>Renta general</b>	
1903-1904	3169517	5.6	56523977	
1904-1905	3678920	7.8	46877853	
1905-1906	4783524	9.7	49334669	
1906-1907	5031904	10.1	49929301	
1907-1908	5181563	10.2	50803154	
1908-1909	5657874	11.2	50410132	
1913-1914	7218030	12.0	60370993	
1914-1915	5869972	11.6	50598461	
1921-1922	5699798	8.0	70926950	
1922-1923	5722928	6.5	87691320	
1923-1924	5683324	5.6	102249052	
1924-1925	5791784	4.8	120165140	
<b>1925-1926</b>	5811132	<b>3.4</b>	172098217	<b>Año fiscal anterior =</b>
1926-1927	9929984	5.5	182148439	<b>año civil</b>
1927-1928	10132824	5.4	186752017	
<b>1928-1929</b>	20158910	8.7	230415294	10.8
1929-1930	24109378	9.4	255444824	10.5
1930-1931	28011417	13.3	210258842	11
1932-1933	21879614	12.7	171889094	?
1933-1934	20179599	11.7	171829139	11.7
1934-1935	19387925	9.6	202980149	11.3
1935-1936	20607584	10.9	189125135	10.2
Tabla: Cálculos propios con base en Körnblit y Quintana (1981: 232)				

En otras palabras, la participación proporcional de los ingresos se había hecho inferior a la que disfrutaban a inicios del siglo pasado. Si bien la economía se estaba haciendo petrolera en lugar de agroexportadora (café), no puede obviarse que la explotación del petróleo hasta 1922 era parte de los ramos de renta estatal: minas y yacimientos.



Por añadidura, la tabla B-10 se ha construido partiendo del supuesto de que los ingresos del año civil anterior podrían calcularse promediando los ingresos de los 2 años fiscales que se traslapan. El cálculo se realiza desde el año fiscal 1928-1929, cuando desaparece el monto fijo de 10 millones de bolívares y empieza a regir el 12% sobre los ingresos fiscales. Por ello, el año civil previo vendría a ser 1927, con la superposición de los períodos fiscales 1926-1927 y 1927-1928. Nuevamente, la carencia del año fiscal 1931-1932 produce una laguna en el análisis, ya que imposibilita obtener el ingreso fiscal promedio de los años 1931 (1930-1931; 1931-1932) y 1932 (1931-1932; 1932-1933).

En el caso de que el ingreso promedio fuese un indicador aproximado de lo recaudado en el año civil anterior, sólo el situado estipulado para los años fiscales 1929-1930 y 1930-1931 se acercaría al porcentaje que exige la **Constitución de 1925**; en el resto de los casos faltaría un punto porcentual para cubrir la partida en cuestión. De haber sido así, se estaría en presencia de una violación constitucional y de un delito recurrente (¿malversación de fondos?) en contra de los Estados por el gobierno de Gómez.

<b>Tabla B-10: Estimación del situado constitucional. Hipótesis: Año civil = promedio de los 2 años fiscales previos</b>				
<b>Año económico</b>	<b>Situado</b>	<b>% hipotético</b>	<b>Bienio fiscal</b>	<b>Renta general promedio</b>
1928-1929	20158910	10.9	1926-28 (1927)	184450228
1929-1930	24109378	11.6	1927-29 (1928)	208583655.5
1930-1931	28011417	11.5	1928-30 (1929)	242930059
1934-1935	19387925	11.3	1932-34 (1933)	171859116.5
1935-1936	20607584	11.0	1933-35 (1934)	187404644
Fuente: Cálculos propios				

Aunque con la **Constitución de 1936**, el situado va a alcanzar un porcentaje más acorde con lo que aportaban los Estados a la renta general de inicios del siglo XX, el mismo seguiría siendo objeto de modificaciones en los ordenamientos sucesivos, en tanto que la

dependencia de los Estados respecto al presupuesto nacional ya se haría un elemento constante.

Se tiene que en 1936 el situado alcanza el 20% de los ingresos anuales, pero conservando la referencia del año civil inmediatamente anterior, lo cual se mantiene en 1945. Ello significa que en los regímenes militaristas de López Contreras y Medina Angarita evidencian cierta continuidad del tratamiento fiscal gomecista a las entidades federales. Para 1947, con la Constitución emanada del primer ensayo democrático del siglo XX (“Trienio adeco”), la partida en cuestión se incrementa al 25%, aunque introduciendo un cambio en el criterio de asignación: 70% con base en la proporción de población de cada Estado y 30% en partes iguales; además, en dicho ordenamiento se plantea la posibilidad de someter a referendo la materia de elección universal de los gobernadores, algo que el constitucionalismo gomecista había bloqueado gracias a la fórmula de cesión de facultades políticas de los Estados al Ejecutivo Nacional.

Con el retorno a la autocracia militar, en la persona de Marcos Pérez Jiménez, el reparto del situado, según la **Constitución de 1953**, también va a incluir al DF y a los Territorios Federales, con la salvedad de que se trata de un monto oscilante entre 12.59% y 25%, pudiendo significar más beneficiarios con menos recursos para repartir. Esta situación de subordinación fiscal se afianzaba por el hecho de que dichos recursos eran determinados durante una Convención de Gobernadores, cuyos integrantes eran convocados y nombrados libremente por el Presidente de la República. En otras palabras, tras la muerte de Gómez, en la medida en que el régimen se democratiza -el parlamentarismo militarista es sustituido por el presidencialismo con sufragio universal-, tiene lugar una cierta apertura hacia los Estados política y fiscalmente hablando (por lo menos en cuanto al otorgamiento del situado). Apertura que se frustra con el ascenso de la segunda dictadura más prologada del

siglo pasado, durante la cual la usurpación del poder civil por el militar significó igualmente un control fiscal y político de los Estados.

## **2.- Las reglas informales**

Como ya se dijo, buena parte de las Constituciones venezolanas ha sido impuesta por la vía armada; y las que no, por el ejercicio autoritario del poder en un período dado. Aun cuando se mencionó el militarismo como elemento de peso, no puede ignorarse el tipo de relaciones que se desprende de éste, ni los factores que posibilitan su emergencia y durabilidad. *¿Por qué el militarismo estatal fue socavado por el nacional? ¿Cuáles eran los factores que permitieron la existencia del militarismo estatal e inclusive promovieron su conquista del poder nacional, o como mínimo le garantizaron mantener prerrogativas constitucionalmente consagradas?*

Para tratar de responder a tales cuestionamientos, se requiere llamar la atención sobre el fenómeno caudillista que mantuvo a Venezuela en guerra civil durante la mayor parte del siglo XIX. Naturalmente que la Venezuela independiente fue obra de los jefes militares, quienes obtuvieron, en el campo de batalla, el prestigio y el carisma característicos del caudillo. De hecho, el autoritarismo propio del sistema político venezolano decimonónico no es otra cosa que el monopolio del poder político por el poder militar, ya que sólo los hombres de armas están en capacidad de tornar en orden la anarquía... Un orden no muy democrático.

Pero ello está lejos de permitir explicar por qué los caudillos estatales podían – como en efecto lo hicieron- amenazar al poder nacional, también en manos de un caudillo.<sup>15</sup> Muy probablemente las razones se hallen en 2 elementos: la tradición del milicianismo provincial y la dependencia económica del latifundismo. Recuérdese que al terrateniente

---

<sup>15</sup> Jefe militar con halo de prestigio.

peninsular o criollo de la época colonial lo va a sustituir el estamento armado que se hace con el poder político. En consecuencia, si se cuenta con haciendas de cacao y café, principalmente, y de hatos de ganado vacuno (rubros en que se concentraba la exportación desde el siglo XVII),<sup>16</sup> se podrá costear la manutención de tropas particulares, representando una amenaza real para el gobierno central.

La milicia también es herencia española. Surge de la necesidad de contar con un respaldo ciudadano a las tropas permanentes, sobre todo en caso de conflicto bélico.

“El Diccionario de Autoridades (1726-1737) define las milicias –así, en plural- como ‘cuerpos formados de vecinos de algún País o Ciudad que se alistan para salir á campaña en su defensa, cuando lo pide la necesidad, y no en otra ocasión’. La definición académica reconoce, de hecho, el divorcio que, desde fines del siglo XV y principios del XVI –con el alborear del ejército permanente- se consume –al decir de Almirante- ‘entre ejército y milicia;’ divorcio que deja a cada una de dichas palabras como expresión de dos órdenes de ideas, conexas en la esencia; pero divergentes y antitéticas en la práctica, pues mientras la primera es representante de ‘tropa asalariada, permanente, siempre á punto y disciplinada,’ la segunda es representante, en cambio, de ‘gente gratuita, suelta, sin la constancia que da la fila, sin el aplomo que da el ejercicio.’ El vecino, el vecindad; la villa o ciudad –o, simplemente, el villorrio americano-; la ocasionalidad y la eventualidad, constituyen, pues, los elementos determinantes de los cuerpos, militares o paramilitares que se denominan milicias. Esos elementos conforman el servicio miliciano y prefiguran, a la vez, la contextura o, mejor dicho, la falta de contextura de las milicias” (Suárez 1991: 348).

“Aunque durante la mayor parte de la conquista, las urgencias militares obligan a mezclar en las facciones militares soldados veteranos, también en el siglo XVII muchos de los vecinos se suman a las formaciones regulares integrados en sus propias compañías milicianas.

En 1734, Felipe V dicta unas ordenanzas para las milicias peninsulares que, años después, se aplican en los territorios indios. En ellas se dispone que las milicias se arreglarán a la disciplina de la infantería veterana, tendrán un cuadro de oficiales dedicados a impartirles periódico entrenamiento sobre una base regular y serán pagadas cuando se junten: tres días, cada tres meses, para revista y ejercicio general y para instrucción o cuando fuesen llamadas a servicio activo, dentro del territorio. (...) A los cuerpos así formados se les denomina, ordinariamente ‘milicias disciplinadas.’

Desde fines del siglo XVI y, en forma más acentuada aún, desde principios del segundo tercio del siglo XVIII, en la península ibérica se distingue entre milicias urbanas y milicias provinciales. Pero, en América, no se hace tal distinción, pues no existen otras que las urbanas, locales o sueltas; milicias que normalmente se constituyen en épocas de emergencia; a instancia de las supremas autoridades provincianas. O de los cabildos” (Idem: 350).

“A fines de 1763, la corona examina las diversas facetas del sistema defensivo americano y resuelve extender a Indias la organización provincial de milicias instaurada en España en 1734. Las nuevas milicias americanas pasan a ser, en virtud de la resolución adoptada, el bastión principal del complejo militar neomundano. Recibirán, según el plan aprobado, un entrenamiento castrense adecuado, serán remuneradas, dispondrán de armamento convencional, vestirán uniformemente y, en fin, se integrarán de manera activa, a la maquinaria bélica del imperio” (Idem: 351).

---

<sup>16</sup> Ya entre 1626 y 1630, el cacao y el cuero vacuno constituían el 90% de las exportaciones. Tendencia esta que se incrementó en el resto del siglo (Vivas Ramírez 1991: 412-415).

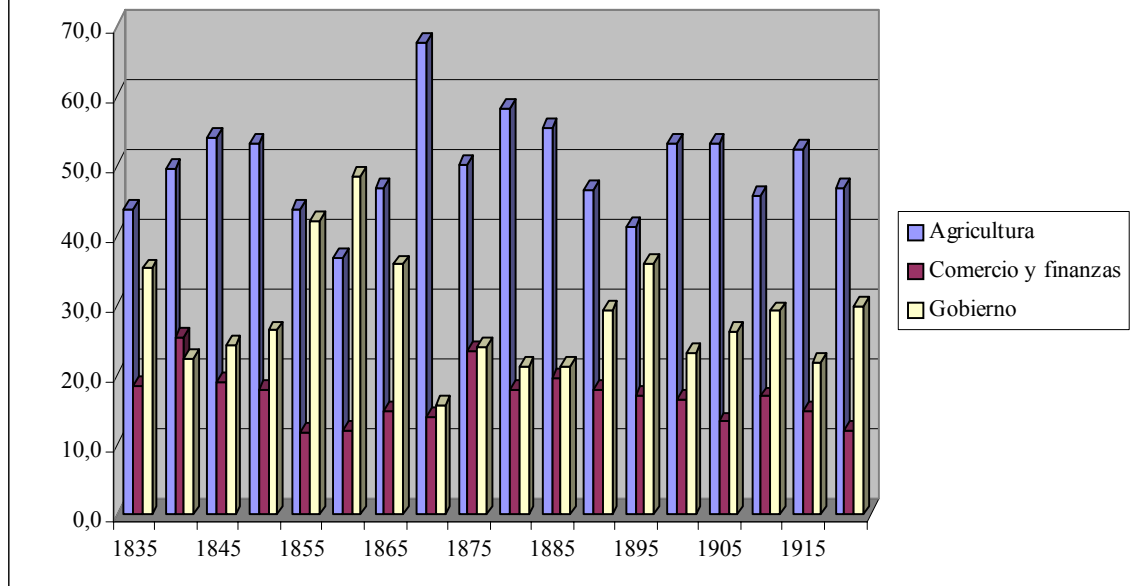
Este cambio de orientación del recurso miliciano se explica por el temor de España ante el avance de Inglaterra en ultramar, lo que se confirma a finales del siglo XVIII con la ocupación de Trinidad por la flota británica. Sin embargo, lo que interesa es la adopción de la milicia como pilar de la defensa provinciana. De modo que, al entrar el siglo XIX, la milicia va a desempeñar un papel protagónico en la guerra de Independencia, que constituye –cual es la advertencia de Vallenilla Lanz (1990)- no un enfrentamiento entre patriotas y tropas del Rey, sino una auténtica guerra civil. Y, ante la escasez de tropas profesionales, se trata de una guerra de milicias, renovadas –ante las numerosas bajas- drásticamente. Por tanto, en la Venezuela independiente, la milicia se vuelve una tradición o, más apropiadamente, una institución informal.

En tanto que institución informal duradera, la milicia es formalizada por el constitucionalismo venezolano decimonónico, siendo un contingente otorgado por las provincias en proporción a su población y con sus propias armas. Como se señaló, Castro y Gómez se encargan de eliminar tanto el carácter subnacional de la milicia como la posibilidad de que los Estados cuenten con arsenales propios. Y la figura del servicio militar obligatorio termina sustituyendo a la antigua milicia.

Conjuntamente con la posibilidad de tener armas y milicianos en cada provincia, los caudillos del siglo XIX venezolano van a tener como fuente real de poder al latifundismo heredado de los terratenientes de la Capitanía General. Es sólo hasta el primer cuarto del siglo XX, con el inicio de la era petrolera de la mano de Gómez, cuando la agricultura deja de ser el sector más pujante de la economía venezolana. Asimismo, con la **Constitución de 1925**, este dictador subyuga financieramente a los Estados mediante la instrumentación del situado.

**Gráfico I: Participación porcentual por sectores de actividad económica en Venezuela: 1835-1920.**

**Fuente: Baptista 1991:31-32**



Se aprecia, en el gráfico I, cómo durante casi un siglo la agricultura y el comercio son, efectivamente, las actividades económicas primordiales. Las mismas, paralelamente, van a tener amparo formal ya que la mayoría de las Constituciones del siglo XIX permite a las provincias contar con la totalidad de los ingresos provenientes de la explotación de sus recursos naturales, incluyendo venta de tierras baldías, y exceptuando de impuestos a los productos del mar y la pesca. Por ende, el latifundismo va a favorecer en gran medida la creación y manutención de las milicias de los Estados.<sup>17</sup>

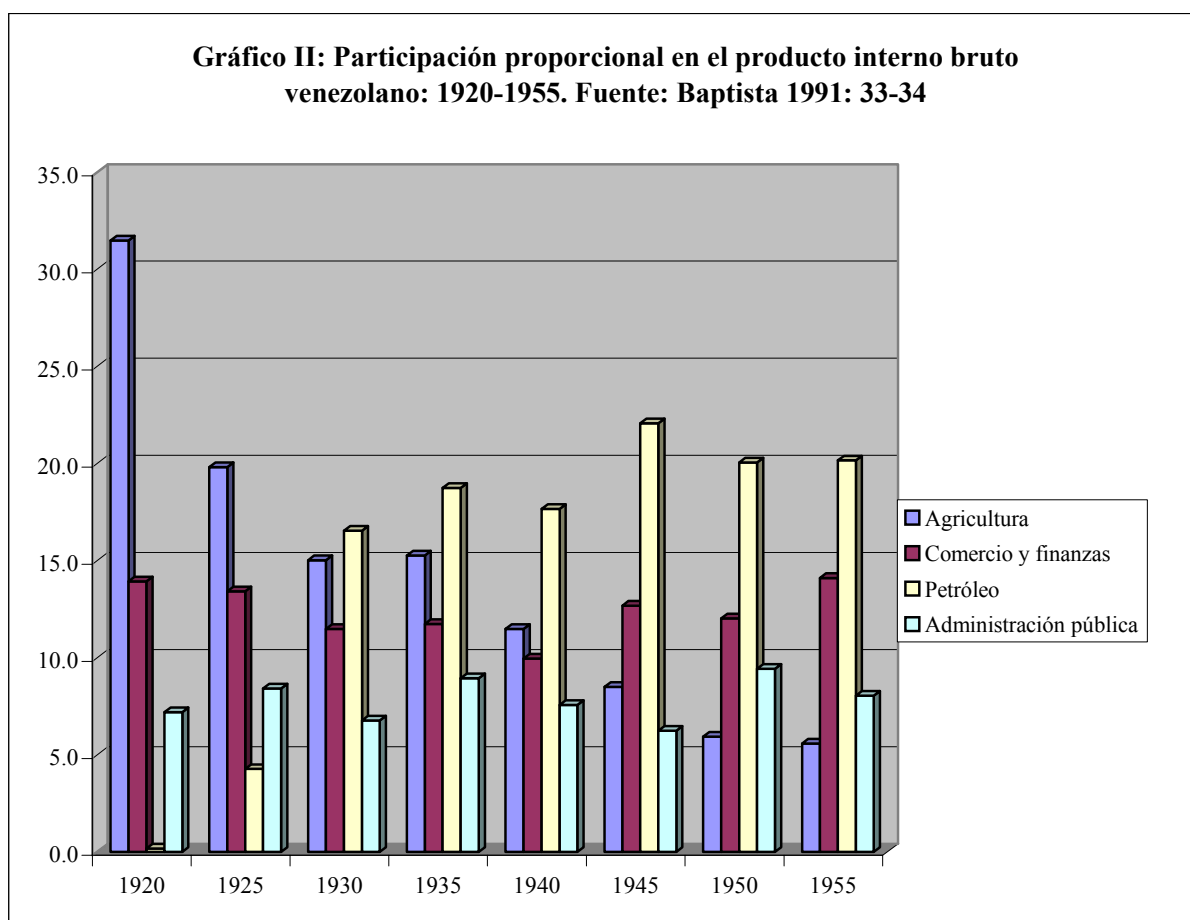
El otro factor que permite a Gómez la aniquilación del poder económico de los Estados es el carácter personalista que atribuye, también con el ordenamiento de 1925, al otorgamiento de tierras baldías y de concesiones mineras: El Presidente de los Estados Unidos de Venezuela puede conferir concesiones para explotación petrolera sin el requisito

<sup>17</sup> Recuérdese la observación del apartado previo en el sentido de que 9 Constituciones fueron impuestas por caudillos al mando de tropas provinciales.

de ratificación legislativa. Y la administración de la renta petrolera, como de casi cualquier otra fuente de ingresos en el país, es competencia del gobierno central.

A partir del Gomecismo, se da paso a una época en que la prioridad fiscal del gobierno de turno, sin importar su origen –dictatorial o democrático- no va a ser otra que maximizar la renta petrolera. Dicho objetivo se va a plasmar en la legislación posterior en materia de hidrocarburos (España 1989). No está demás acotar que la propiedad del subsuelo es exclusividad nacional.

El gráfico II evidencia el crecimiento progresivo de la participación del sector petrolero en el producto interno bruto en el segundo cuarto del siglo XX.



Para 1920, en los inicios de la explotación petrolera, ésta tiene una participación ínfima con respecto al producto interno bruto nacional. Todavía en 1925, el petróleo se mantiene a la zaga de la agricultura, el comercio y las finanzas, y la administración pública, en ese orden. Ya en 1930, el petróleo se ubica como el sector con mayor participación en la producción nacional, tendencia que se consolida en la primera mitad del siglo. Por otra parte, la agricultura es desplazada progresivamente, como segundo sector, por el comercio y las finanzas. Resulta tan significativo el retroceso de la actividad agrícola que, mientras la participación del petróleo en el producto interno bruto llega a superarle entre 2 y 4 veces de 1945 a 1945, el comercio y las finanzas lo hacen entre el doble y el triple en el período mencionado. No es casualidad que la población venezolana, rural en casi 80% en 1920, llegue a urbanizarse tanto que la proporción de habitantes en campo y ciudad sean casi iguales a mediados del siglo pasado.<sup>18</sup>

En otras palabras, el rentismo petrolero genera 2 fenómenos fundamentales para transformar la estructura socio-económica de Venezuela: el efecto gasto y la movilización de recursos,<sup>19</sup> es decir, la inversión de la bonanza en sectores que se considera rentables, el incremento de las importaciones por la apreciación de la moneda nacional (ante la entrada considerable de divisas), así como el desplazamiento de la fuerza de trabajo hacia plazas más remuneradas.

Del otrora milicianismo subnacional, ya no quedaba la capacidad económica para formar y mantener tropas propias, ni mucho menos hombres para integrarlas. La obra de centralización militar, política y fiscal iniciada por Gómez se consolidaba.

---

<sup>18</sup> Las zonas agrícolas pierden atractivo para los trabajadores, quienes tienden a emigrar a los campos petroleros o a los centros urbanos, donde el sector construcción va a ser notablemente estimulado por la bonanza petrolera.

<sup>19</sup> En relación con estos fenómenos, véase Corden y Neary (1982); Gelb (1988); y Auty (1993).



*En suma, puede afirmarse que la evolución constitucional venezolana de 1811 a 1953 resulta expresiva de la dinámica de una estrategia de control por parte del gobierno nacional, el cual progresivamente va socavando y anulando la capacidad formal y real de los gobiernos estatales no sólo de generar recursos propios, sino de tener milicias propias. En otras palabras, se trataría de la construcción de un Estado unitario que constitucionalmente expresa la figura de devolución - vía transferencias- de los recursos y bases tributarias que ha terminado por quitar a los Estados. Igualmente, el período denota la supremacía militarista sobre el poder civil, por lo cual no extrañaría la fragilidad de las instituciones, al punto que es hasta 1947 cuando el parlamentarismo es definitivamente reemplazado por la fórmula presidencial, ya que gracias a la elección indirecta del Ejecutivo Nacional, en el seno del Congreso, fue que los jefes militares ejercieron el poder hegemónicamente.*

### III.- Del “Pacto de Punto Fijo” a la reforma del Estado (1958-1998)

*El presente capítulo inicia con una visión panorámica de las reformas económicas e institucionales instrumentadas en América Latina en los últimos lustros. De inmediato, se abordan las pautas y condiciones que posibilitaron el funcionamiento de la democracia bipartidista venezolana entre 1958 y 1989, y cómo fueron afectadas a partir de los cambios institucionales propios de la reforma del Estado. El centro de interés son los gobiernos subnacionales (Estados y Municipios; particularmente, cómo se transforman las relaciones intergubernamentales según los gobernadores y alcaldes van haciéndose políticamente independientes del gobierno nacional (hipótesis 1 y 2).*

*De 1989 a 1998, destaca la progresiva y erosión del bipartidismo presente en cada nivel de gobierno, evidenciada en forma ascendente: desde Estados y Municipios hacia el nivel nacional. Además, resulta notorio el aumento de jurisdicciones, sobre todo locales, que se erigen en bastiones de poder de pequeños partidos y líderes hasta entonces desconocidos. Estos nuevos actores, actuando bajo la figura de coaliciones electorales y legislativas, van a dar lugar a una dinámica novedosa en las relaciones intergubernamentales, valiéndose de grupos de presión bajo la forma de asociaciones de mandatarios y legisladores subnacionales.*

## 1.- La reforma del Estado en América Latina: 1985-1995

Inicialmente, las reformas apuntaron al desempeño macroeconómico, motivadas por la cuantiosa carga fiscal representada por la deuda pública externa y las dificultades de acceso a las carteras de crédito internacional por las que atravesaban los países del área (BID 1997). En ese sentido, las reformas se enfocaron en seis áreas:<sup>1</sup>

- i. Apertura comercial: Básicamente se promovieron áreas de libre comercio y de mercado común (Grupo Mercado Común de Suramérica [MERCOSUR], Mercado Común Centroamericano, Caribbean Community [CARICOM]), partiendo de reducciones sustanciales en los aranceles.
- ii. Reforma financiera: Las medidas tendentes a favorecer la supervisión de la actividad bancaria, así como la adopción de sistemas de banca universal, se han enfrentado con colapsos financieros en varios países, contingencia que ha obligado la intervención de la banca por el gobierno nacional.
- iii. Reforma fiscal: Principalmente, se ha tratado de simplificar la aplicación de los códigos impositivos y de ampliar la base tributaria (con contribuciones como el impuesto al valor agregado), para así fortalecer el ramo de ingresos ordinarios.
- iv. Privatizaciones: La venta de empresas del Estado ha tendido a paralizarse en muchos países debido a la oposición política.
- v. Mercado laboral: En especial, las reformas en el área han sido infructuosas. Aspectos tales como la contratación colectiva y los pagos por despido han generado demasiada polémica, obstaculizando avances significativos al respecto.

---

<sup>1</sup> Las prescripciones originales de John Williamson, expresivas de su visión del “consenso de Washington” de 1989, fueron: 1) Disciplina fiscal; 2) reconducción del gasto; 3) reforma impositiva; 4) liberalización financiera; 5) régimen cambiario sencillo y competitivo; 6) liberalización comercial; 7) eliminación de barreras a la inversión extranjera directa; 8) privatización de empresas del Estado; 9) desregulación del ingreso al mercado y fomento de la competencia; y 10) afianzamiento de los derechos de propiedad (citado por Naím 1999).

vi. Seguridad social: En contados países ha tenido acogida la privatización de los fondos de pensiones, con la que se pretendería asegurar al trabajador pensiones con un poder adquisitivo mayor que el otorgado por el régimen estatizado del seguro social.

Si bien en opinión del BID (1997), el balance de la aplicación de las reformas permitiría afirmar que las mismas habrían generado un crecimiento en el producto interno bruto superior al experimentado en la década de los ochenta, éste no supera el 3.8%, porcentaje inferior al crecimiento de los países de América Latina durante los años sesenta y setenta y al propio de los países del “milagro asiático.”<sup>2</sup>

Por otra parte, América Latina es la región que en el mundo evidencia la mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Tendencia que tampoco se ha corregido con la aplicación de las reformas.

Otro aspecto con el cual han coexistido, y hasta cierto punto manejado, las reformas es la volatilidad. Para el BID (Idem), podría concluirse que sin ellas, las economías latinoamericanas habrían sido mucho más vulnerables a los shocks de los precios internacionales de sus rubros de exportación.

No obstante, los resultados en términos de crecimiento económico y de reducción de concentración de la riqueza distan mucho de lo que se habría esperado. Pareciese que las reformas instrumentadas no han sido las adecuadas o que se requeriría su profundización. Particularmente, la reforma de las relaciones laborales y de la seguridad social constituye el área más convulsiva, más aún cuando el crecimiento económico no se ha traducido en

---

<sup>2</sup> Varios Estados del Sudeste asiático, tales como China, Corea del Sur, Singapur, Indonesia, Taiwán, Tailandia y Malasia. En esta región, sin contar a Japón, se ha dado la tasa de crecimiento económico más notable del mundo, desde mediados de los sesenta.

aumento de demanda de trabajo. En cuanto a las privatizaciones, el camino por recorrer todavía es muy largo.

Conjuntamente con las reformas macroeconómicas, la reforma del Estado fue iniciada en muchos países de la región. Por un lado, se hablaba de reducir el Estado –de allí las privatizaciones- y, por otro, de hacerlo más eficiente. En cuanto a lo último, tal vez la principal estrategia haya sido reducir parcialmente el alcance de la acción del gobierno nacional, promoviendo la descentralización en sus vertientes política y fiscal.

Durante los noventa, se promovió la libre elección de los Ejecutivos locales, o sea, alcaldes o presidentes municipales. Nótese que mientras en 1980 sólo 13 de los países prestatarios del BID tenían gobiernos democráticos y en apenas 3 se practicaba la elección directa de alcaldes; actualmente los 26 países constituyen democracias y, en 17, los gobiernos locales son electos por sufragio universal.

También creció la participación promedio de los gobiernos subnacionales en el gasto público nacional, al tiempo que se atenuaba su dependencia fiscal del poder nacional. No obstante, las transferencias siguen constituyendo la principal fuente de recursos de los gobiernos regionales y locales.

“La descentralización política ha estado acompañada de una estructura fiscal cada vez descentralizada. La participación de los gobiernos estatales y locales en el gasto público se incrementó del 15.6% en 1985 a casi un 20% una década después. Este proceso de descentralización ha transferido mayores responsabilidades a los gobiernos subnacionales en materia de provisión de servicios como educación, salud, vivienda, caminos y agua potable” (BID 1997: 197).

Otro aspecto a considerar es la discrecionalidad del gasto y la generación de externalidades negativas por los gobiernos subnacionales.

“El problema que se plantea es que la dependencia excesiva con respecto a las transferencias –a menos que éstas estén claramente definidas y los recursos se asignen conforme a criterios objetivos que no puedan ser manipulados fácilmente por los gobiernos beneficiarios, y con escaso margen de discrecionalidad y negociación entre los diferentes de gobierno- puede debilitar las limitaciones presupuestarias a que están sujetos los gobiernos subnacionales. Cuando se presenta una situación de este tipo, los gobiernos de los niveles inferiores se ven ante la posibilidad de trasladar el costo de los programas locales a otra jurisdicción, situación que constituye la base del problema de coordinación y

puede dar lugar a un exceso de gastos. Los problemas de coordinación pueden incluso agravarse en los casos en que los gobiernos subnacionales disponen de un alto grado de autonomía para obtener préstamos, especialmente si el gobierno central no puede evitar tener que acudir en rescate de dichos gobiernos si se encontraran en dificultades financieras. En una situación de esta índole, los gobiernos subnacionales podrían obtener un volumen excesivo de préstamos y extralimitarse en los gastos, y posteriormente trasladar al gobierno central la carga del reembolso de las deudas (...)” (Idem: 170).

En síntesis, las reformas aplicadas en los tres últimos lustros se centraron fundamentalmente en aspectos macroeconómicos, dejando de lado la faceta institucional. Las ahora llamadas reformas de segunda generación pretenden llenar el vacío dejado por las primeras.

Entonces, se busca revisar el diseño de las instituciones políticas que han lidiado con las reformas económicas.<sup>3</sup> Vale decir que ciertas instituciones políticas tienden a estar más cónsonas con un buen desempeño fiscal que otras, o que hay otras que en sí mismas constituyen un problema para el proceso de toma de decisiones.<sup>4</sup> Particularmente, es preciso reflexionar sobre los problemas de celeridad –y posibilidad de veto- en la toma de decisiones, agencia y agregación de preferencias (BID 2000). De ello depende que la democracia, que es el sistema político que debe instrumentar el ajuste fiscal, no deje de ser la opción de gobierno respaldada por el electorado.

### **1.1.- Las reformas al presidencialismo latinoamericano**

Si hay un aspecto notable es precisamente la escasa tradición democrática en América Latina. En efecto, como se evidencia en el estudio de Payne y otros (2002), de 18 países considerados, apenas 3 (16.6%) –Colombia, Costa Rica y Venezuela- contaban con

---

<sup>3</sup> De hecho, Naím (1999) identifica sus 5 claves (5 “I” por sus iniciales inglesas) de las reformas económicas: a) Estabilidad económica internacional (*international economic stability*); b) inversión (*investment*); c) desigualdad (*inequality*); d) instituciones (*institutions*); y e) ideología (*ideology*). Destaca la importancia que confiere a las 2 últimas claves, estrechamente relacionadas en la formulación, instrumentación y prosecución de los programas de ajuste.

<sup>4</sup> Williamson (2003) reflexiona sobre qué había fallado respecto a las reformas derivadas del “consenso de Washington.” En su opinión, como los países latinoamericanos tuvieron que enfrentar crisis recurrentes a mediados de los noventa; las reformas habían sido incompletas, preocupándose principalmente por el crecimiento económico, en lugar de la equidad que debería desprenderse de éste. Todo ello habría significado un desperdicio de recursos y pobres resultados a corto y mediano plazos.

sistemas democráticos competitivos antes de 1978, año que se toma como punto de inicio para la investigación. Dado que los autores fijan como punto de cierre a 2000, excluyendo a estos 3 países, el tiempo promedio que arrojan los otros 15 casos<sup>5</sup> -en cuanto a sostener comicios competitivos- es de 15.8 años. En la gran mayoría de casos, se trata de regímenes que retornan a la democracia o que experimentan apertura política significativa a partir de los ochenta, por lo cual sus instituciones distan de la consolidación. Asimismo, las principales reformas del sistema presidencialista predominante tuvieron que ver con la ampliación o reducción del mandato y la posibilidad de reelección inmediata, teniendo como eje sendas reformas constitucionales.

A sabiendas de lo reciente de las instituciones democráticas en buena parte de América Latina, no resulta extraño que cuando éstas han debido lidiar con programas de ajuste, o con la resistencia a los mismos, sufran severos cuadros de inestabilidad o involución autoritaria.<sup>6</sup>

En pocas palabras, la inestabilidad de la democracia venezolana, evidenciada desde 1989, dista de ser una experiencia aislada. Pese a ello, la celebración de reiteradas elecciones competitivas desde 1958 y la condición de economía petrolera le confieren rasgos muy particulares, los cuales serán caracterizados a lo largo del capítulo.

---

<sup>5</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

<sup>6</sup> No en balde los argentinos Raúl Alfonsín y Fernando de la Rúa, el ecuatoriano Jamil Mahuad y más recientemente el boliviano Gonzalo Sánchez de Losada fueron obligados a abandonar el cargo antes del término de su mandato; además de que el autogolpe de Alberto Fujimori contó inicialmente con la simpatía del electorado peruano, dado el descrédito de los partidos tradicionales, el fracaso económico del gobierno de Alan García y el avance de la guerrilla.

## **2.- Origen y pautas de la democracia venezolana moderna**

La “revolución de octubre” de 1945, como la convino en llamar AD, tuvo como colofón formal, en 1947, la primera Constitución moderna de la era democrática venezolana. Dicho ordenamiento establece el sufragio efectivamente universal, al consagrar el voto femenino, y recurre a la fórmula presidencialista<sup>7</sup> como mecanismo para alejar al estamento militar del ejercicio del poder civil, eliminando el régimen parlamentario que designaba invariablemente al titular del Despacho de Guerra y Marina como jefe del Ejecutivo Nacional.<sup>8</sup>

Con apenas unos meses en el cargo, Rómulo Gallegos es depuesto por un golpe militar liderado por la misma facción que ayudó a AD a derrocar al Gral. Isaías Medina Angarita: La Unión Patriótica Militar (UPM). Sí, el experimento democrático fracasaba en apenas tres años (1945-1948), debido en buena parte a la postura de AD de gobernar como partido hegemónico, actitud manifiesta en la Asamblea Nacional Constituyente de 1947. Entonces, COPEI y la Unión Republicana (URD) -que representaban el 20% del cuerpo constituyente- fueron avasallados por AD: las minorías eran completamente ignoradas (Körnblieth 1990). Y esos mismos partidos vieron hasta con cierta complacencia el golpe de Estado de 1948.

Un aspecto a resaltar de dicho proceso constituyente es el hecho de que varios artículos fueron objetados en el texto final. En particular, el artículo referido a la posible autonomía política de los Estados, es decir, la elección de gobernadores por voto popular,

---

<sup>7</sup> Desde entonces, el presidencialismo ha prevalecido en el constitucionalismo venezolano.

<sup>8</sup> No obstante, la subordinación militar al poder civil requirió transformar el Estado Mayor General, con un Jefe militar único, en un Estado Mayor Conjunto, dividiendo en 4 Fuerzas -con su Comandante respectivo y la interlocución del Ministro de la Defensa- al estamento castrense: Ejército, Aviación, Armada y Guardia Nacional. Dicha transformación fue asumida por el gobierno de Rómulo Betancourt (1959-1964).



consagró finalmente -tras seis meses de discusión- la figura del mandatario estatal sujeto a libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República. La elección popular de los gobernadores sólo podría contemplarse posteriormente, en términos de la aceptación de tal mecanismo en un referendo de ulterior convocatoria (Idem).

El período comprendido entre 1948 y 1958 denota la preeminencia política de Marcos Pérez Jiménez y del militarismo como régimen de gobierno, afianzando al mismo tiempo el patrón rentista de la economía. Si por una parte la dictadura militar va a ser expresión de un gasto público orientado principalmente a obras de infraestructura, tanto arquitectónica como de vialidad;<sup>9</sup> por otra, el régimen se vuelve tremendamente represivo. La Seguridad Nacional, o sea, la policía política se encarga de eliminar cualquier bastión de la dirigencia de AD. Finalmente, la persecución política –o por lo menos, la censura- se extiende a COPEI y URD. De modo tal que se va a configurar una oposición interna y externa, partiendo de la base de establecer consenso al momento de sustituir la dictadura de Pérez Jiménez.

En ese tenor, tras la caída de Pérez Jiménez (23 de enero de 1958), los dirigentes de AD, COPEI y URD suscriben el “Pacto de Punto Fijo.”<sup>10</sup> Tomando como prioridad la creación de una democracia sólida, se acuerda respetar el resultado de las elecciones de fines de 1958, nombrar un gabinete de coalición y fijar un programa mínimo de gobierno. Inclusive la **Constitución de 1961** va a contemplar la representación proporcional en la conformación de ambas Cámaras, garantizándose la protección de las minorías.

La firma de “Punto Fijo” fue avalada por los sectores empresarial, sindical y eclesiástico, pero cuestionada por la dirigencia estudiantil, debido a la exclusión del Partido

---

<sup>9</sup> Véase Castillo D’Imperio (1990).

<sup>10</sup> Epónimo de la entonces residencia de Rafael Caldera, máximo líder de COPEI, sede del acuerdo. Originalmente, Punto Fijo es una localidad del Estado Falcón.

Comunista de Venezuela (PCV). Dicha exclusión se justificó por la defensa que hacía el PCV de la tesis de la dictadura del proletariado como estadio mínimo a alcanzar, dada su convicción de la lucha de clases; mientras que la contraparte socialdemócrata –AD– abogaba por un régimen policlasista. El PCV fue percibido –y efectivamente lo fue<sup>11</sup>– como amenaza para la estabilidad democrática.

El régimen de “Punto Fijo” partía de la idea de incluir al mayor número de partes al menor costo posible. Se trataba de una “democracia pactada” (O’ Donnell 1994), o –por usar términos de Rey (1976)– un “sistema populista de conciliación de élites.” En todo caso, el arreglo formal e informal pretendía mediatizar las demandas a través de los partidos dominantes –AD y COPEI–,<sup>12</sup> que terminaron por duopolizar no sólo las instancias de representación política, sino también a las organizaciones gremiales. En opinión de Coppedge (1999), el control sobre el sector empresarial fue logrado mediante un esquema de clientelismo reverso<sup>13</sup> y fomentando la división entre grandes y pequeños empresarios.

Con la salvedad de que el mínimo costo posible de la inclusión en los pactos estaba sujeto directamente a la bonanza petrolera, tal y como lo advirtió Karl (1982 y 1994). Según la autora, la dirigencia política venezolana –AD y COPEI– era incapaz de percibir el costo político que implicaba la democracia pactada: La exclusión progresiva de los sectores que surgían como resultado de la movilización inducida por el rentismo petrolero. Mientras que el ingreso petrolero permitiese sostener una economía proteccionista, con amplios subsidios a la producción y el consumo, la democracia de “Punto Fijo” no tendría mayores

---

<sup>11</sup> El PCV fue el núcleo del movimiento guerrillero que entró en operaciones entre 1962 y 1970, y cuya agónica expresión la constituyó Bandera Roja, organización que abandonó la vía armada 2 décadas más tarde. En lo concerniente a la actividad del PCV en los sesenta, véase Alexander (1971).

<sup>12</sup> URD sólo fue una opción electoral significativa en 1958. Tras abandonar el gobierno de coalición formado en 1959, por respaldar la vía revolucionaria en Cuba, URD se vino a menos.

<sup>13</sup> El gobierno de turno recompensaba políticamente –leyes, concesiones, contratos– el apoyo monetario de poderosos grupos económicos. Ello podía implicar un Ministro de Hacienda surgido del seno de éstos.

retos. Pero si el precio internacional del barril del crudo caía, la estabilidad misma del sistema correría peligro, porque a mayor exclusión de los beneficios del rentismo, menor apoyo tendría la democracia.

Los primeros signos de agotamiento del modelo rentista ocurrieron durante el gobierno de Luis Herrera Campins (1979-1984). La deuda pública externa –ya impulsada por la gestión de Carlos Andrés Pérez- llegó a ser una seria carga para el presupuesto nacional. Asimismo, la caída progresiva del precio internacional del barril de petróleo debilitó mucho a una economía marcadamente importadora -a excepción del rubro petrolero- y con una moneda sobrevaluada. La deuda debía ser refinanciada y la responsabilidad recayó en Jaime Lusinchi (1984-1989).

“Las medidas de ajuste implantadas desde 1984 por el gobierno del presidente Lusinchi pueden resumirse en el mantenimiento de una política conservadora del gasto público combinada con una devaluación moderada, lo cual ha dado como resultado una acentuación de la recesión económica que ha traído consigo la agudización de problemas sociales, tales como el desempleo” (Álvarez de Stella 1988: 252).

Empero, el superávit financiero que experimentó el sector petrolero en 1984, de más de 3 mil millones de dólares, el superávit de cuenta corriente de la balanza de pagos (más de 5 mil millones de dólares) y los casi 13 mil millones de dólares de reservas internacionales del Banco Central de Venezuela, permitieron que el gobierno no tuviese que recurrir al financiamiento del Fondo Monetario Internacional (FMI).

“(…) Las principales exigencias del FMI consistían en un aumento más pronunciado de la gasolina con el fin de que generara mayores ingresos a Petróleos de Venezuela (PDVSA); además proponía que se efectuara la unificación cambiaria en el corto plazo, aunque aceptaba transitoriamente un régimen de cambios múltiples; los subsidios a artículos de consumo masivo deberían eliminarse e implantarse una política de liberación comercial y de los movimientos de capitales, y se recomendaba controlar los aumentos de salarios nominales del sector público y tratar de implantar una política restrictiva de los mismos en el sector privado. Finalmente, el FMI se opuso al tratamiento preferencial a la deuda privada externa, señalando al respecto que el gobierno debía realizar una asignación específica de recursos en el presupuesto nacional”.

“Aun cuando se esperaba que fuera el año de la reactivación económica, 1985 constituyó otro año de estancamiento (...), nuevamente atribuible a la política económica contractiva adoptada por el gobierno. Una vez más éste contaba con recursos elevados que permitían prever una expansión económica gracias al elevado superávit financiero del sector público consolidado; sin embargo, optó

por ahorrar y utilizar gran parte de este ahorro en la amortización de la deuda pública (externa e interna), a pesar del estancamiento” (Idem: 253-255).

Como Jaime Lusinchi fue incapaz de aplicar consistentemente un programa de ajustes, heredó dicha prueba al segundo mandato de Carlos Andrés Pérez al igual que los planteamientos de la COPRE, creada en diciembre de 1984. Básicamente, se hablaba de reducir el Estado con fórmulas como privatización de empresas públicas y disminución de la burocracia nacional. Aunque los proyectos de COPRE abarcaban los ámbitos político y judicial, la fragilidad de la economía rentista petrolera y las presiones por alzas salariales se combinaron en un escenario de recesión, en que los intentos de ajuste económico sufrían marchas y contramarchas, de forma que cualquier reforma no económica era relegada. Tanto así que los cambios sugeridos respecto al sistema político se centraban sólo en modificar procedimientos electorales, democratizar a los partidos y –si cabe el término– municipalizar a los Concejos,<sup>14</sup> aludiendo a la descentralización, pero sin incluir en agenda la elección popular de los gobernadores.<sup>15</sup>

Contrastando con la campaña electoral que aludía a su anterior gestión, caracterizada por la bonanza petrolera y la exacerbación del gasto, el segundo gobierno de Pérez se planteaba asumir una serie de medidas de disciplina fiscal, a pesar de la oposición de su partido, AD. De hecho, el gabinete de Pérez era más bien tecnocrático y distanciado

---

<sup>14</sup> “Los concejos nunca han sido municipales, sino que han pertenecido a una ficción denominada el distrito, que con el crecimiento poblacional se ha hecho ingobernable por una pequeña célula [¿el Concejo?] (...)” (Hernández, 1986: 17). Ello implicaba ignorar que Distrito y Municipio han sido términos equivalentes en el constitucionalismo venezolano.

<sup>15</sup> “Un tema que constituye permanente preocupación para sectores dirigentes (...) es el peso opresivo que tiene la capital sobre el resto del país. Es centro cultural, político, administrativo, demográfico y económico en grados tales que deviene un freno para el desarrollo de la provincia. (...) los principales servicios son prestados gracias a decisiones tomadas desde Caracas. (...) Tan afectado ha sido el centro cuyo deterioro es el producto de la atracción que ejerce sobre el interior del país y producen la marginalidad; la delincuencia; la contaminación y los desastres ecológicos en los espacios urbanos; como el interior sometido a una relación subdesarrollante con aquél. Para salir al encuentro de las necesidades que esta situación plantea, la Copre (sic) trabaja en un proyecto de descentralización funcional del territorio que se conoce con el nombre de Descentralización Territorial” (Idem).

de las filas del partido oficialista. Entre las medidas, destacaba el alza progresiva del precio de la gasolina, uno de los rubros que ha gozado de mayores subsidios al consumo, por lo que tales anuncios no contaron con la aprobación del electorado (Naím 1993).

Si de algo pecó Pérez, fue de no saber promover el programa de ajustes, al punto que a dos semanas de hacerse público, Venezuela fue escenario de una inédita violencia social los días 27 y 28 de febrero de 1989. Aquellos sucesos –saqueos, enfrentamientos- fueron tal vez el signo más evidente del colapso de la democracia de “Punto Fijo.” Precisamente, los individuos que a mediano y largo plazos terminaron siendo excluidos de los beneficios garantizados en el esquema bipartidista de pactos –los sectores marginales- protagonizaron una protesta violenta, imposible de detener con el concurso de las supuestas instancias de representación: la comunicación de la dirigencia con buena parte del electorado, de perfil abstencionista, se había roto. Únicamente la represión militar pudo detener la ola de violencia, registrada tanto en la capital como en la mayor parte del territorio. Y tal represión adquirió la dinámica del combate a la guerrilla urbana, no de la delincuencia.

“(…) la restauración de la paz social (...) fue la consecuencia directa del uso irrestricto de la capacidad coercitiva del Estado y muy especialmente de las fuerzas militares, lo que originó que los medios de comunicación social focalizaran la atención sobre el ministro de la Defensa, quien fue capaz de proyectar una imagen de fortaleza, resolución y autoconfianza, hecho que hizo trasladar el poder de decisión a las Fuerzas Armadas, pues no solamente se mantuvo en su esfera la capacidad de tomar decisiones autoritarias en relación con la actuación de los aparatos de represión, sino que hizo posible que esta institución articulase otros recursos de poder, como los medios de comunicación – especialmente los privados- y la capacidad de convocatoria.

La actuación de las fuerzas del orden fue desigual y hasta contradictorio (sic). Por su parte, los efectivos militares, no entrenados para el manejo de alteraciones del orden público, realizaron sus operaciones dentro del esquema típico del ‘combate en localidades’ que supone el control de los puntos críticos, el cual permite el dominio del terreno. Esta forma de actuación se tradujo en un uso masivo del fuego –tal como ocurre en las situaciones bélicas-, con las consecuencias correspondientes en cuanto a daños a personas y propiedades. Se trataba de obtener el control total de las áreas urbanas” (Müller Rojas 1989: 147).

Aquellas escenas de violencia, catalogadas como explosión social por los analistas (Civit y España 1989; Salamanca 1989), fueron quizás el signo más evidente de la

resistencia a la disciplina fiscal y del deterioro de las instituciones políticas e instancias de representación, dando la peligrosa impresión de que sólo la “mano dura” de los militares podría controlar situaciones extremas: la demostración de qué tan excluyente y contraproducente había llegado a ser el esquema de pactos.

“El 27-F puede ser considerado como un momento histórico a partir del cual un nuevo actor social entra en escena: las masas pobres urbanas. Su carácter inorgánico y espontáneo dificultan (sic) su ubicación en el sistema político. Es un actor no organizado pero con capacidad de influir sobre el curso de los acontecimientos (sic) sobre la evolución política y sobre la toma de decisiones. Es un actor latente capaz de activarse en cualquier momento sobre todo en aquellos periodos de crisis sociales agudas. No es manejable ni controlable. Políticamente mostró su capacidad de desafío no sólo al saltarse los procedimientos legales y legítimos de funcionamiento del sistema, sino por su abstencionismo electoral y su desconfianza acerca del liderazgo político nacional” (Salamanca 1989: 217).

Luego de aquel convulsionado primer mes de gobierno, las postergadas reformas políticas emergieron como “tanque de oxígeno” para la devaluada democracia pactada. Así, la discusión inconclusa de 1947 –el mecanismo de elección de gobernadores de Estado- por fin hallaba respuesta: el voto popular con posibilidad de reelección inmediata. La fórmula en cuestión no sólo era aplicable a los mandatarios estatales, sino también a los novedosos alcaldes. Se buscaba “acercar el poder a la gente” y reavivar el interés popular por la democracia. Seguidamente, se mencionan los aspectos más resaltantes en lo que concierne a la reforma política.

Partiendo de la **Constitución de 1947** y luego confirmándose en la **Constitución de 1961**, las relaciones intergubernamentales comprendían a nivel nacional un Poder Público tripartito: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, siendo la última rama dependiente de la segunda, debido al proceso de nombramiento de sus miembros.<sup>16</sup>

Particularmente, el Congreso bicameral consagraba la representación proporcional de las minorías, pero adolecía de vicios a la igualdad federativa en el Senado: aunado a la

---

<sup>16</sup> Los magistrados de la Corte Suprema eran electos por el pleno del Congreso para un período de 9 años, renovándose un tercio de ellos cada 3 años.

representación proporcional, existía el cargo de Senador vitalicio, reservado para quienes hubiesen ejercido la Presidencia de la República.

El predominio bipartidista en el nivel nacional fue tal, en el período 1958-1994,<sup>17</sup> que en promedio AD contó con 46.3% de la Cámara de Diputados y 52.11% del Senado; en cuanto a COPEI, éste sumaba, respectivamente, 28.7% y 30.03%. Ambos partidos tuvieron en promedio 74.8% de la Cámara Baja y 82.14% de la Alta (Martín 1998: 60). Además, mediante el “pacto institucional” de 1970 –primer gobierno de Caldera- AD y COPEI acordaron repartirse las comisiones en el seno del Congreso.

En lo que atañe a la Presidencia, AD obtuvo un promedio de 44.13% de los sufragios y 5 victorias (1958, 1963, 1973, 1983 y 1988); COPEI, por su parte, promediaba 31.11% de la votación, logrando el triunfo 2 veces (1968 y 1978). En conjunto, AD y COPEI ganaron todas las elecciones presidenciales realizadas entre 1958 y 1988, sumando en promedio 75.24% de los votos (Idem).

### **3.- Relaciones intergubernamentales: Gobernadores designados (1958-1989)**

Con respecto a los Poderes de los Estados, la **Constitución de 1961** contempló 2: Ejecutivo y Legislativo. Sin embargo, las Asambleas Legislativas estaban limitadas a sancionar el presupuesto y la división político-territorial (el número de Municipios) del Estado respectivo. También, por lo menos según dicha norma, la Asamblea Legislativa podía destituir al Ejecutivo del Estado en el supuesto de que improbase su informe de gestión anual por mayoría calificada (dos tercios).

---

<sup>17</sup> Se considera el período entre las primeras elecciones nacionales luego de derrocada la dictadura militar de Pérez Jiménez y el último trimestre del período correspondiente al segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1994). Se destaca que, entre junio de 1993 y febrero de 1994, Ramón José Velásquez fungió como Presidente interino, tras ser destituido Pérez mediante juicio político.

Por su parte, el gobernador de Estado era -de hecho y de derecho- agente de la Presidencia, tratándose de un funcionario de libre nombramiento y remoción por el titular de ésta. El bipartidismo no sólo se manifestaba en el gobernador, quien pertenecía al partido de gobierno, sino que las Asambleas Legislativas estaban dominadas por un promedio de 82.5% de diputados de AD y COPEI, durante el período 1958-1989 (Idem).

Puesto que el mandatario estatal era designado por el Ejecutivo Nacional, el esquema presidencialista no se reproducía en los Estados. En la práctica, ocurría una delegación, no una descentralización.

“(…) La delegación se refiere a la situación en la cual el gobierno central transfiere responsabilidades para la toma de decisiones y administración de funciones públicas a gobiernos locales u organizaciones semiautónomas que no están plenamente controladas por el gobierno central, pero que sí son finalmente responsables ante éste. Estas organizaciones usualmente tienen un alto grado de discreción en la toma de decisiones” (Litvack, Ahmad y Bird 1998: 6).

Empero, esta delegación Presidencia-Gobernación conllevaba pautas de agencia demasiado inestables, como para que se pudiese hablar de una discrecionalidad efectiva para tomar decisiones, mucho menos de una continuidad en la gestión de los gobiernos estatales. Hay varias razones para afirmar ello y están reseñadas en estudio coordinado por Humberto Njaim (1990), referido al balance de la designación de gobernadores entre 1960 y 1989.<sup>18</sup> Tal estudio destaca que:

1. Un total de 394 mandatarios designados en 6 quinquenios, lo que en promedio significa 66 gobernadores por período constitucional.
2. Sólo 15 de los 394 gobernadores (4%) culminaron el período constitucional respectivo,<sup>19</sup> 7 de ellos durante la primera presidencia de (1969-1974).

---

<sup>18</sup> Esta investigación excluye, al parecer, las designaciones (o ratificaciones) realizadas por Carlos Andrés Pérez, entre febrero y diciembre de 1989, durante el primer año de su segundo mandato, previo a las primeras elecciones de gobernadores y alcaldes en el siglo XX.

<sup>19</sup> “(…) 2 en Barinas, 2 en Portuguesa, 1 en Lara, 2 en el Táchira, 2 en Trujillo y 2 en Mérida; los 3 restantes se distribuyen entre Falcón, Anzoátegui y, posiblemente, Miranda” (Idem: 176). Se hace notar que el estudio



3. La considerable rotación en el citado cargo estaba en función de la vinculación partidista nacional del gobernador designado, acentuándose en aquellos casos en que el Presidente dependiese más del apoyo partidista, como parecen constatar los gobiernos de Raúl Leoni (1964-1969) y Lusinchi (1984-1989), ambos de AD. Tanto así que hubo gobernadores que ejercieron tales funciones en 2 o 3 oportunidades distintas y hasta en entidades federales diferentes.
4. De los 20 gobernadores electos en 1989, 6 (30%) anteriormente habían fungido como mandatarios designados: 4 durante el quinquenio precedente. Aunque el autor alude a un sentimiento de “arraigo regional” del mandatario en el electorado, la información está tan agregada que no permite determinar si los 6 gobernadores fueron electos en Estados donde habían ejercido el cargo en calidad de designados.<sup>20</sup>

Matizando las observaciones de Njaim, como muestra la tabla C-1, el patrón de ejercicio del cargo de gobernador designado, en tanto que expresión de un cierto liderazgo regional, tiene sus variantes. La información de esta tabla ha sido procesada nuevamente, con miras a replantear su análisis, el cual podría no haber sido explotado suficientemente por Njaim (1990), ya que los datos en cuestión se presentaron en cuatro tablas aisladas, a pesar de que, como se ha hecho aquí, era posible construir una sola.

---

no sólo admite una laguna respecto al último Estado que se menciona acá, sino que falta otro de quinquenio cumplido (la suma es de 14 casos, no 15).

<sup>20</sup> Tampoco se tiene información sobre cuántos fueron gobernadores designados y aspiraron a ser electos en 1989, de los que 6 tuvieron éxito. Suponiendo que en las otras 14 entidades hubo candidatos con tal antecedente, el “arraigo regional” no habría tenido lugar en 70% de los casos. Porcentaje que podría ser mayor si en algunos estados aspiraron varios ex gobernadores designados, siendo derrotados por políticos menos conocidos.

<b>Tabla C-1: Liderazgo regional y especialización de la función de gobernador</b>						
<b>Reasignación como gobernador</b>		<b>Entidad</b>				<b>Total</b>
		<i>Diferente</i>			<i>Única</i>	
		Contigua	Distante	Sub-total		
Quinquenio	Único	5	5	10	4	14
	Distinto	3	3	6	22	28
Total		8	8	16	26	42
Fuente: Ídem (190-192). Sumatoria propia						

La tabla C-1 permite visualizar tendencias en términos absolutos y porcentuales, así como el traslape de datos en las variables consideradas (quinquenio y entidad de ejercicio), aspecto no apreciable en las tablas originales. Éstas fueron las observaciones de Njaim:

“Las categorías de **gobernadores que repiten en entidades diferentes**, tanto en un mismo como en diferente período (...), manifiestan un cierto grado de especialización funcional, aunque el número de quienes la integran es menor al de los que forman parte de la categoría **gobernadores que repiten en una misma entidad y diferente período constitucional** (...), la cual revela especialización territorial, además de funcional (...)” (1990: 175).

“El caso de los **gobernadores que repiten en entidades diferentes** (...) suscita la impresión de la existencia de una suerte de gobernadores itinerantes, o profesionales, que podrían encargarse por igual de la gestión de gobierno en entidades disímiles. Cabe formular la hipótesis de que en tal caso, más importante que la vinculación social y cultural de un gobernador con la entidad, es el carácter de dirigente nacional confiable y disponible para múltiples tareas, entre ellas la de gobernador (...)”

También podría tratarse de líderes regionales más que estatales, cuyo ámbito de influencia se extiende más allá de un estado. Esto sería difícil de aplicar a aquellos que ejercen la gobernación de entidades separadas entre sí. Por eso, para tratar de obtener alguna claridad (...), las categorías respectivas han sido discriminadas según la gobernación haya sido ejercida en entidades contiguas o distantes. (...) se dan ambos factores en igual proporción”. (Njaim 1990: 176).

Resumiendo el argumento del autor, podría pensarse que quienes desempeñaron el cargo de gobernador eran, en buena medida, políticos nacionales polivalentes, disponibles a los designios del Presidente, y que llegaron a desarrollar una suerte de especialización funcional y territorial, según el ámbito donde ejerciesen el poder.

Ahora bien, un aspecto adicional que el propio Njaim menciona es la independencia que habría habido entre el distanciamiento geográfico entre los Estados en que se ejerce la gobernación y la reasignación en dicho cargo, es decir, se podía fungir como mandatario en

entidades próximas o separadas territorialmente, aun tratándose de un solo quinquenio o de varios. Siendo así, la noción de liderazgo regional (en entidades vecinas) se diluye.

Retomando sus cifras, en 42 de los 394 nombramientos se trata de reasignaciones, o sea, 10.7% de individuos que vuelve a ejercer el cargo de gobernador. Empero, hay diferencias en este subconjunto de funcionarios, sobre todo en lo que atañe a dónde y cuándo son reasignados:

- 28 de las 42 reasignaciones (66.6%) ocurrieron en quinquenios distintos, mientras que 14 (33.3%), en un mismo período constitucional. Teniendo en cuenta que de las primeras 28, 22 (78.6%) corresponden a un solo Estado, podría hablarse de una *especialización territorial con paréntesis temporal*.
- La reasignación en un mismo quinquenio tiene lugar mayormente en entidades distintas, lo que se constata en 10 de 14 casos (71.4%). Por tanto, los 4 mandatarios que repitieron en una misma entidad durante un quinquenio podrían haber representado un liderazgo autóctono, de difícil reemplazo en una coyuntura particular.
- La pauta del “gobernador itinerante,” quien ejerce en entidades distintas (contiguas o distantes), estaría ligeramente afectada por el horizonte temporal: 10 de 16 reasignaciones (62.5%) fueron realizadas en un solo período constitucional, por lo que algunos políticos ejercieron la función de mandatario en 2 o más estados durante un mismo quinquenio. Ello haría suponer no sólo una especialización funcional, en el sentido de capacidad para gobernar territorios disímiles o versatilidad política, sino además una especie de indefinición en cuanto al destino que el Presidente quería dar a su funcionario, sobre todo tratándose de políticos influyentes al margen del Gabinete y del

Congreso (legisladores suplentes), a quienes convenía dar cuotas transitorias de poder. Inclusive, nombrar como gobernador a un congresista notable, para frenar sus aspiraciones como dirigente nacional, era una opción muy válida.<sup>21</sup>

- La especialización territorial con paréntesis temporal tiene mayor incidencia que el patrón de “gobernador itinerante”: 52.4% (22 de 42) contra 38.1% (16 de 42).<sup>22</sup> A pesar de que las reasignaciones del primer subconjunto ocurren en distintos quinquenios, el referente de una misma entidad como ámbito de gobierno parece indicar que la selección de algunos mandatarios por diferentes Presidentes de AD o COPEI (partidos alternados en el gobierno nacional) habría obedecido a la reputación de aquéllos como “conocedores de la zona,” cualidad indispensable para lidiar con los agentes de poder propios de un Estado.

Una vez visto el espectro de políticos que ejercen más de una vez el Poder Ejecutivo de los Estados, es posible establecer 2 grandes categorías de mandatarios designados:

1. Gobernadores de ejercicio único: Éstos representan 89.3% de los 394 nombramientos. Aunque la muerte haya privado a algunos de ellos de la posibilidad de una nueva designación, generalmente habrían sido políticos cuya mayor aspiración era asegurar una plaza en el Congreso o en la dirigencia nacional del partido y, con ello, una carrera política estable (ambición política estática). Para estos mandatarios, el ejercicio de una Gobernación no sería más que una función coyuntural en su trayectoria dentro del partido de gobierno. Mayormente, si el Presidente

---

<sup>21</sup> En tanto que este político ocupara una gobernación en un Estado donde pudiese construir un liderazgo significativo y representar una amenaza de mediano plazo, en lo concerniente al control de la maquinaria partidista, para el propio Presidente, era preferible relegarlo a una entidad políticamente desgastante.

<sup>22</sup> El 9.5% restante corresponde a los reasignados en una misma entidad en un solo quinquenio (4 de 42).

hubiese requerido mucho el apoyo de su partido, habría optado por estos dirigentes como una aceptación de las directrices impartidas por su organización. Esto significaría un gobierno vertical unificado cuyo centro no es la Presidencia, sino el partido en el poder.

2. Gobernadores de ejercicio reiterado: Constituyen sólo el 10.7% de los nombramientos. Caracterizados por una relativa “elegibilidad ilimitada,” comprenden, a su vez, los “gobernadores itinerantes” y quienes evidencian “especialización territorial” (con o sin paréntesis temporal). Los primeros, posibles rivales del Presidente en el control mediato del partido de gobierno,<sup>23</sup> los segundos, probables negociadores en situaciones conflictivas en las entidades.<sup>24</sup> En uno y otro caso, el Presidente no habría dependido tanto de su partido, de modo que las designaciones de los gobernadores se orientarían a satisfacer los intereses propios del Ejecutivo Nacional en materia de política partidista o estatal, en función de la disponibilidad de los dirigentes en cuestión

---

<sup>23</sup> Recuérdese la segura presencia de los ex presidentes en el Congreso, gracias a la figura de senador vitalicio. Con ello y la reelección no inmediata, hubo incentivos para que ex presidentes intentasen tomar, directa o indirectamente, las riendas de su partido, con miras a una nueva postulación.

<sup>24</sup> De allí la existencia de clanes, como los Celli Gerbasi –Oscar, Celio y Humberto-, influyendo sobre el Ejecutivo estatal y entorno inmediato. Estos “conocedores de la zona” protagonizaron uno de los casos notorios en que una Asamblea Legislativa improbo el informe anual de un mandatario designado. En marzo de 1985, José Ignacio Acevedo Ledezma, nombrado por Lusinchi desde febrero de 1984, fue destituido por el Poder Legislativo de Carabobo que presidía Celio, forzando la designación de su hermano. Oscar, gobernador de Carabobo entre 1985 y 1988, era -al igual que Celio- dirigente estatal de AD. Tras su renuncia a la Gobernación a mediados de 1988, año de comicios nacionales, para reintegrarse como diputado al Congreso y trabajar en la campaña, hubo 3 mandatarios designados más, siendo Tomás Izaguirre el último de ellos. Desde su nombramiento por Pérez el 23 de enero de 1989, Izaguirre vio cómo los Celli le obstaculizaban en la Asamblea Legislativa y el Comité Ejecutivo Seccional del partido, al punto que Oscar impuso su candidatura en las elecciones estatales de ese año. La disputada victoria de Salas Römer (COPEI), primer gobernador carabobeño electo por voto popular, fue cobrada por los Celli apoyando a Chávez en 1998 y mereciéndoles su expulsión de AD, de la cual sigue siendo parte el tercer hermano, Humberto, miembro de la cúpula nacional de AD entre mediados de los ochenta e inicios de los noventa.

(movilidad del funcionario). Tal cuadro expresaría un gobierno vertical unificado con base en la Presidencia de la República.

Una y otra categorías son susceptibles de concebirse como pautas de agencia, es decir, como modelos intergubernamentales jerárquicos, tal como se verá más adelante.

Por otra parte, para hacer énfasis en la rotación, la tabla C-2 exhibe el patrón de nombramientos por entidad federal. Tanto los promedios calculados por el autor (tercera columna) como los propios (cuarta columna) han sido redondeados por razones prácticas.

A diferencia del interés de Njaim (Idem), la rotación según el gobierno de turno, aquí se ha querido reflexionar sobre la rotación por entidad federal considerando un período de 30 años (360 meses). De allí el cálculo de los promedios de la cuarta columna, lo que permite apreciar un poco mejor la inestabilidad del cargo, aspecto solapado por el redondeo del promedio de nombramientos. Según este indicador, sólo 4 entidades (17.4%) parecerían tener gobiernos muy efímeros: el DF, el Territorio Federal Amazonas, Guárico y Nueva Esparta.

No obstante, cuando se observa que, en promedio, 52.1% de las entidades tuvo mandatarios que no alcanzaron 2 años en funciones, y que los gobernadores del 47.9% restante oscilaron entre 2 y 2 años y medio, podría afirmarse que la rotación de dicho funcionario fue un fenómeno generalizado, cuyo resultado inmediato habría sido la falta de continuidad en las políticas estatales.

<b>Tabla C-2: Gobernadores designados por entidad federal. 1959-1989</b>			
<b>Entidad</b>	<b>Total de mandatarios designados</b>	<b>Promedio de nombramientos</b>	<b>Promedio de duración en meses</b>
DF	28	5	13
Anzoátegui	14	2	26
Apure	18	3	20
Aragua	17	3	21
Barinas	15	3	24
Bolívar	19	3	19
Carabobo	17	3	21
Cojedes	16	3	23
Falcón	12	2	30
Guárico	22	4	16
Lara	15	3	24
Mérida	18	3	20
Miranda	15	3	24
Monagas	15	3	24
Nueva Esparta	22	4	16
Portuguesa	12	2	30
Sucre	20	3	18
Táchira	14	2	26
Trujillo	15	3	24
Yaracuy	18	3	20
Zulia	15	3	24
Territorio Federal Amazonas	22	4	16
Territorio Federal Delta Amacuro	15	3	24

Fuente: Njaim (1990: 186-187). Última columna: Cálculos propios

El autor particularmente destaca la altísima rotación del gobernador del DF, cuyo promedio fue de 5 por quinquenio, y que siguió siendo designado hasta la sustitución de la entidad por el Distrito Metropolitano de Caracas en la **Constitución de 1999**, jurisdicción cuyo titular es de elección popular.

“(…) el Distrito Federal tuvo (…) casi un gobernador por año. Sería preciso un análisis comparativo con los distritos federales de otros países para constatar si se trata de un rasgo característico de tal configuración institucional o si, por el contrario, en directa relación con nuestra realidad, tan elevada rotación de gobernadores estaría relacionada con la ingobernabilidad de una metrópoli donde se acumulan agudos problemas sin solución, que rápidamente deterioran la imagen de sus gobernadores y llevan a su sustitución. También inciden otros factores explicativos: la gobernación del Distrito Federal tiene una importancia especial en nuestro sistema constitucional, su titular forma parte del Consejo de Ministros y puede convertirse en una figura que, ante la opinión pública, le haga sombra al Presidente. De hecho ha habido candidatos presidenciales que construyeron su popularidad, o se sintieron alentados a lanzarse como candidatos, por la plataforma que la gobernación de Caracas les significó. No obstante se constata que, generalmente, quienes son nombrados para esta gobernación son personeros que cuentan con la especial confianza del Presidente y luego pasan a cargos ministeriales. Tal posición representa, más bien, una etapa transitoria en la carrera política de un prominente líder cercano al Presidente y a quien éste quiere tener cerca y poder disponer de su colaboración para otros cometidos gubernamentales. Esto se ve especialmente en momentos de cambio de gabinete cuando se constata, con frecuencia, que el gobernador del Distrito Federal es rotado a otras posiciones dentro del mismo gabinete” (Njaim 1990: 173-174).

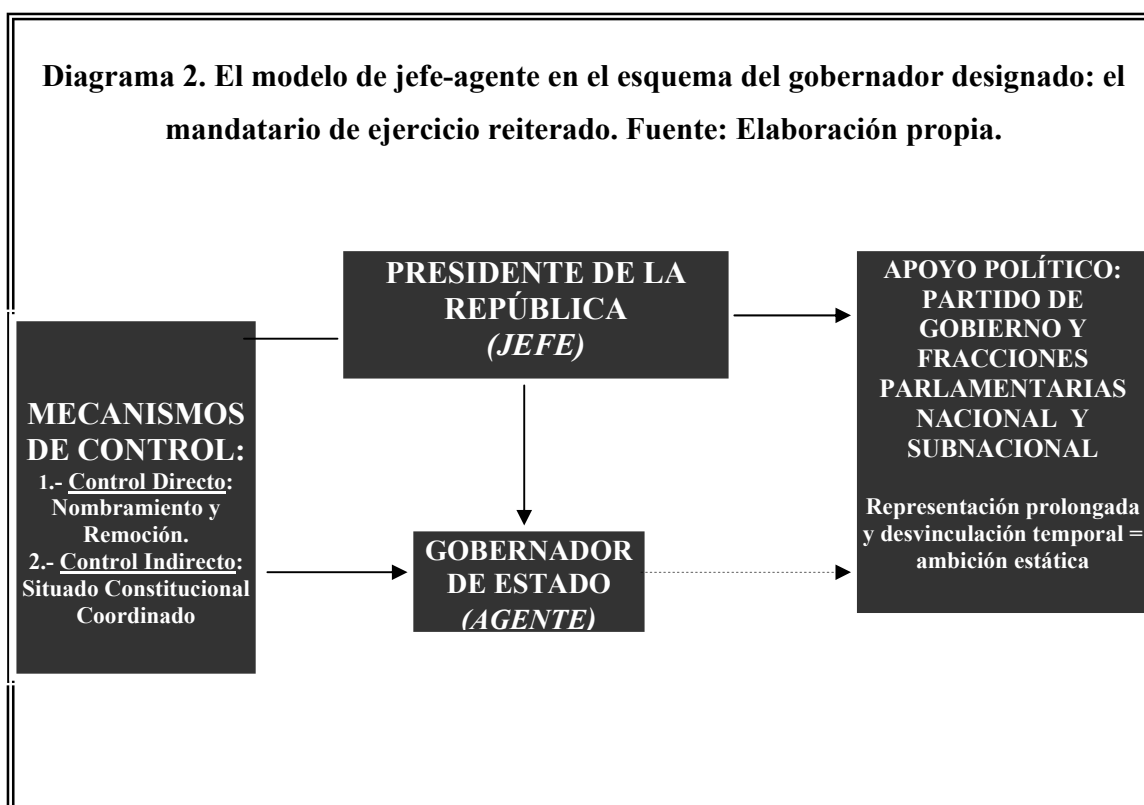
Lo cierto es que, independientemente de cuál entidad dirigiese, podría hablarse de la inexistencia de la autonomía política del gobernador, cuyo margen de acción era muy limitado, dada la incertidumbre de la duración de su mandato. Esta situación evidencia una estrategia de control inmediato sobre los mandatarios estatales por parte de la Presidencia. Así, la teórica separación de poderes entre Ejecutivo estatal frente a una Asamblea Legislativa de facultades bastante exiguas no era tal: lo que se manifestaba era una superposición de atribuciones del Ejecutivo (vía delegación). De modo que el control político atribuido al Legislativo del Estado sobre la gestión anual del gobernador –la destitución por mayoría calificada- no pasaba de ser un supuesto. La relación de jerarquía puede ser modelada según los diagramas 1 y 2, que muestran la sujeción directa del mandatario estatal ante el nacional, o de ambos ante la dirigencia nacional de su partido, y los incentivos propios de la situación.

El diagrama 1 presenta el modelo de agencia que se presume característico de los gobernadores de ejercicio único.





incluido, y seleccionar además quiénes habrán de ocupar las Gobernaciones.<sup>25</sup> Así, el Presidente fungiría como agente nacional y los gobernadores, como funcionarios subnacionales del partido en el poder. Básicamente, la lista de gobernadores potenciales saldría de la fracción parlamentaria, bien sea legisladores principales o suplentes, cuyo interés es conservar dicha plaza, desincorporándose en forma temporal y volviendo a ella en cuanto el partido lo disponga. La coordinación de la inversión del situado constitucional aparece como otra expresión del poder del partido de gobierno: el presupuesto es también una decisión legislativa.



<sup>25</sup> Volviendo al clan Celli, durante el gobierno de Lusinchi, AD tuvo mayoría en ambas Cámaras. De allí que el Comité Ejecutivo Nacional estuviese en condiciones de dictar líneas sobre gobiernos estatales. Ello explicaría por qué Oscar Celli –hombre fuerte de Carabobo- dejó la Gobernación con miras a la campaña nacional de 1988. Si AD perdía la Presidencia, Oscar al menos tendría curul parlamentaria.

En lo concerniente al diagrama 2, éste ilustra el modelo de agencia basado en un ejercicio reiterado, tratando de incorporar elementos de la dinámica de los “gobernadores itinerantes” y de los caracterizados por “especialización territorial” (con o sin paréntesis temporal).

En una situación como la modelada, habría un Presidente que, ante un gobierno dividido horizontal (donde su partido no es tan fuerte), ejerce en la práctica las máximas funciones de la jerarquía partidista. Por una parte, el mandatario nacional elimina cualquier oposición en la dirigencia nacional del partido<sup>26</sup> nombrando “gobernadores itinerantes;” mientras que, por otra, tiene agentes autóctonos controlando conflictos delicados.<sup>27</sup> Por añadidura, en el plano fiscal, la coordinación del gasto del situado constitucional está más en función de los criterios presidenciales que de los partidistas.

En ambos escenarios, destaca la exclusión del Poder Legislativo de los Estados – Asamblea Legislativa- como factor relevante. Ello se explica por la carencia de facultades normativas, tal y como lo sentencia la **Constitución de 1961**, y por la imposibilidad real de destituir a un mandatario que difícilmente trascendía un año en el cargo. Por añadidura, la

---

<sup>26</sup> Considérese que la aceptación del cargo de gobernador conlleva la suspensión de inmunidad parlamentaria (artículos 141° y 147° de la **Constitución de 1961**), haciendo de posibles rivales partidistas presa fácil de investigación y chantaje. Otra medida para desgastar a un líder estatal –y característica de la Secretaría General del partido- era imponerle un escaño al Congreso en una entidad que le fuese ajena. Justo Humberto Celli, ex secretario general y ex presidente del Comité Ejecutivo Nacional de AD durante el gobierno de Pérez, fue víctima de ello. El secretario general, Luis Alfaro Uceró, relegó a Humberto a senador por Portuguesa durante el quinquenio 1994-1999, para sacarlo del juego por la candidatura presidencial. En agosto de 1997, cuando Humberto se postuló como precandidato, ya Alfaro Uceró había ganado demasiado terreno... Pero ello no impidió su defenestración en favor de Salas Römer un año después.

<sup>27</sup> Cerrando con el clan Celli, cuando Carlos Andrés Pérez designó a Izaguirre gobernador en Carabobo, AD sólo controlaba el Senado, siendo primera minoría en la Cámara Baja. Y desde el nombramiento del Gabinete económico, Pérez denotaba distanciarse de su partido. No obstante, la reacción adversa del Comité Ejecutivo Sectorial carabobeño ante el arribo de Izaguirre y la eventual postulación de Jesús Pérez como abanderado de AD obligó a que Carlos Andrés Pérez y la dirección nacional de AD –con presencia decisiva de Humberto- avalasen la candidatura de Oscar Celli en 1989, misma que fue reiterada en 1992. AD y el propio Presidente reconocían en Oscar el perfil que aquí se denomina gobernador de ejercicio reiterado, “conocedor de la zona.” Semanas antes de los comicios de 1989, las encuestas daban como favorito indiscutido a Oscar, sólo la postulación de un independiente por COPEI, Salas Römer, y su trabajo constante derrotaron sorpresivamente al clan, iniciando otro por la vía del voto.

posibilidad de descentralizar competencias y servicios a los Estados sólo era un dispositivo constitucional inactivado, por lo que si el Congreso no tomaba la decisión de legislar sobre la materia mencionada, sus homólogos estatales carecían de toda iniciativa.

En lo que concierne al nivel del Municipio, éste más bien planteaba una especie de micro-parlamentarismo, o sea, los miembros del Concejo Municipal, electos por sufragio universal, nombraban entre ellos al Presidente de la instancia, quien fungía también como titular de la Administración local. Por ende, el partido con mayor número de concejales podría asegurarse –salvo una coalición en contra- el gobierno municipal, no habiendo entonces separación de poderes en la jurisdicción local. Lo que sí se aseguraba era tener una sola gestión durante el período respectivo. En ese entonces, las jurisdicciones locales aún conservaban la denominación de distrito, dividido a su vez en Municipios autónomo (cabecera) y foráneos (periferia).

#### **4.- Relaciones intergubernamentales: Gobernadores y alcaldes electos (1989-1998)**

La sujeción inmediata de los gobernadores al Presidente se rompe con la **Ley de elección y remoción de gobernadores de Estado** (LERGE). Mediante este mecanismo, y gracias a la dinámica electoral, los mandatarios estatales se volvieron políticamente independientes del Presidente. La tabla C-3 presenta la distribución progresiva de las Gobernaciones según partido político en los 4 primeros comicios estatales.

Ciertos gobernadores que triunfaron en 1989 con el amparo exclusivo de AD o COPEI, fueron reelectos en 1992 con apoyo de coaliciones que comprendían también partidos recién creados. Nótese asimismo que más de 80% de los gobernadores que aspiró a reelección en 1992 tuvo éxito. Esto demuestra la consolidación de un liderazgo estatal antes inviable debido a la rotación en el cargo.

<b>Tabla C-3: Gobernadores electos por partido político</b>				
<b>Partido</b>	<b>Número de gobernadores</b>			
	<b>1989</b>	<b>1992</b>	<b>1995</b>	<b>1998</b>
AD	11	7	12	8
COPEI	7	11	4	5
Movimiento al Socialismo (MAS)	1	3	4	3
LCR	1	1	1	0
Convergencia	0	0	1	1
Proyecto Carabobo (Proyecto Venezuela)	0	0	1	1
Movimiento V República (MVR)	0	0	0	4
MERI				1
Total	20	22	22	23

Fuente: Elaboración propia con base en: <http://www.cne.gov.ve/estadisticas>.

En 1989, primer año del segundo mandato de Carlos Andrés Pérez, su partido –AD– es secundado por COPEI, en tanto que el MAS y LCR obtienen por primera vez un cargo ejecutivo relevante. El proceso de 1992 significó la reelección de 15 de 18 gobernadores (83.3%) que aspiraron a ser ratificados. Podría considerarse el proceso como “voto castigo” contra AD, ya que fue la única fuerza con abanderados derrotados en su intento de reelección (3 de 8 = 37.5%); además, perdió terreno en favor de COPEI y el MAS, a pesar de que los antiguos Territorios Federales, Amazonas y Delta Amacuro, se convirtieron en los Estados 21 y 22.<sup>28</sup> En cuanto a LCR, ésta conservó Bolívar y logró el triunfo en la Alcaldía de Caracas.

Empero, el fenómeno de “voto castigo” se revirtió en 1995, perjudicando a toda la democracia cristiana, es decir, COPEI más el movimiento secesionista de éste liderado por el Presidente Caldera –Convergencia–, de modo que AD volvió a erigirse como primera fuerza subnacional. A su vez, aunque LCR perdió su bastión del Estado Bolívar, conquistó

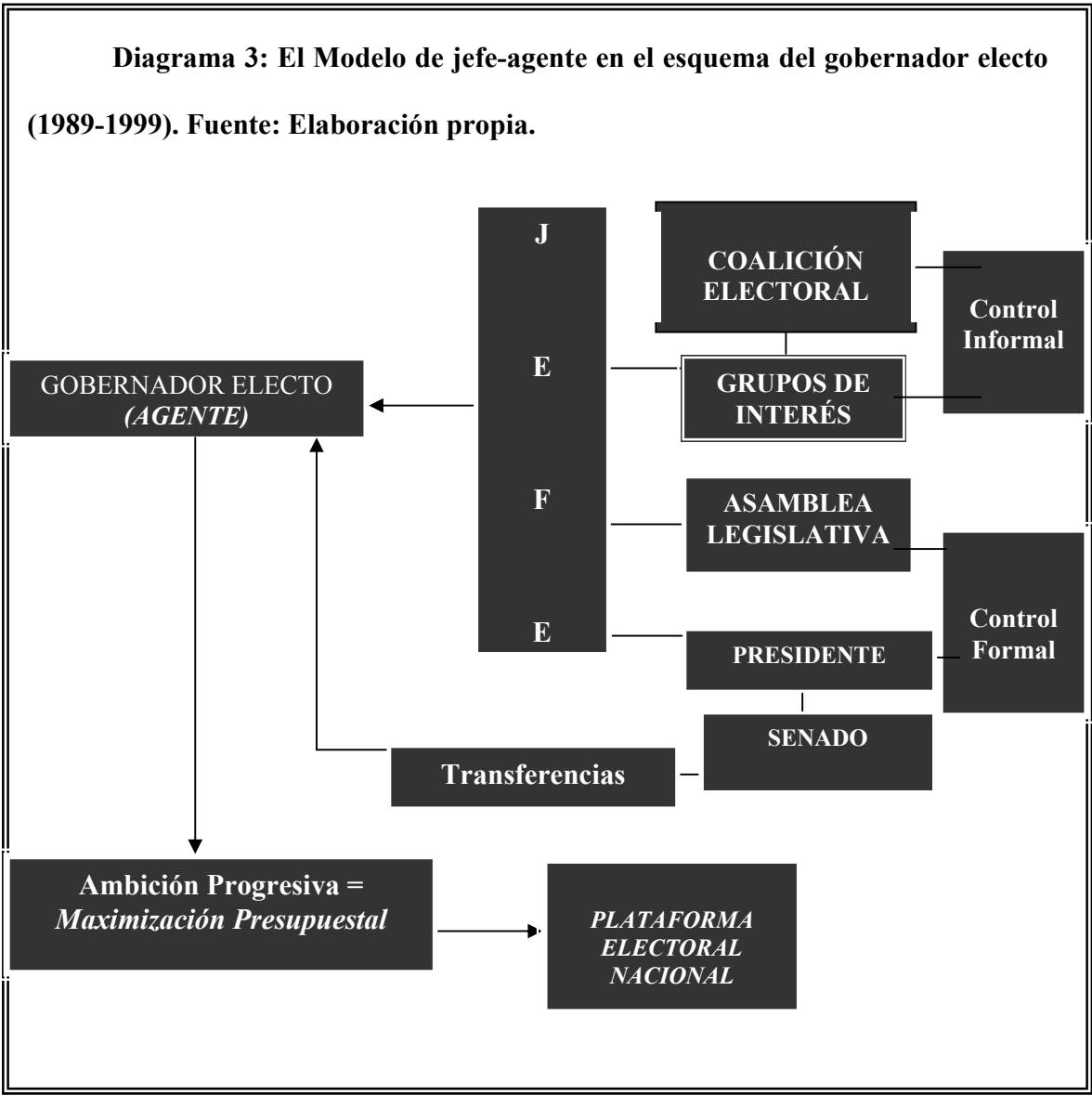
<sup>28</sup> Ello probablemente se haya debido al “efecto halo” propio del descrédito del gobierno de Pérez, víctima de dos asonadas militares en ese año.

lo que tal vez sea la Gobernación más importante de Venezuela: Zulia. Pero su abanderado no representaba al sindicalismo, sino que era la reivindicación de los rebeldes de 1992: Francisco Arias Cárdenas, quien llegó a ser el primer mandatario de origen golpista electo en Venezuela.

Por otra parte, en Carabobo ocurría otra situación inédita: el nepotismo institucionalizado. Gracias a las lagunas referentes a las condiciones de elegibilidad al cargo de gobernador, propias de la ley de la materia, Henrique Salas Feo sucede a su padre, Henrique Salas Römer. Asimismo, Salas Römer, tras dos trienios de mandato, había logrado erosionar tanto a AD como COPEI en Carabobo, al punto de que su hijo tuvo como plataforma una nueva fuerza política: Proyecto Carabobo. Éste fue el germen del partido que postuló a Salas Römer a las elecciones nacionales de 1998: Proyecto Venezuela.

<b>Tabla C-4: Asambleas Legislativas (agregado nacional) electas en 1995 por partido político</b>	
<b>Partido</b>	<b>Porcentaje de escaños</b>
AD	41
COPEI	26
MAS	8.5
LCR	9.1
Proyecto Carabobo	2.4
Convergencia	5.8
MAS-Convergencia	3.7
Otros	3.5
Total	100
Fuente: Elaboración propia con base en <a href="http://www.cne.gov.ve/estadisticas">http://www.cne.gov.ve/estadisticas</a> .	

Igualmente, se debilitó el control político por parte del Presidente. Aunque podía forzar la destitución del gobernador, requería el respaldo del Senado. De modo que la capacidad de remoción del gobernador propia de la Asamblea Legislativa, acorde al mecanismo estipulado en la Constitución, ya estaba en condiciones de ser ejercida, sobre todo por el hecho de que la composición de los Legislativos estatales empezaba a diversificarse (véase tabla C-4).



La modificación de la relación Presidencia-Gobernación se esquematiza en el diagrama 3. En consecuencia, el gobernador electo adquiere autonomía política respecto al Ejecutivo Nacional, logrando tanto consolidarse en el cargo como valerse de éste como plataforma a la misma Presidencia (ambición progresiva).<sup>29</sup>

Bajo este modelo, el mandatario estatal, buscando proyectarse como líder nacional, pretende maximizar el presupuesto obtenido por vía de transferencias, teniendo ante sí un espectro de jefes para rendir cuentas. Un espectro tan amplio que los controles formal e informal se diluyen relativamente, en detrimento del poder nacional.

En lo que concierne a las autoridades municipales, la posibilidad de elección directa de los alcaldes amplió ostensiblemente el mapa político subnacional. Como se aprecia en la tabla C-5, el bipartidismo cedió progresivamente terreno a las fuerzas emergentes: De sumar 95% de los Municipios en 1989 y 89% en 1992, para 1995 el 86% de los alcaldes era de los partidos tradicionales. Pensando en cifras de reelección, éstas fueron un poco menos contundentes que las de los gobernadores en su primera oportunidad: En 1992, se reeligió a 119 alcaldes (77% de los aspirantes). Partiendo de un universo de 282 Municipios, AD logró ratificar a 54 de 77 alcaldes (70%), mientras que COPEI hizo lo propio en 57 de 73 localidades (78%).

Finalmente, los alcaldes electos en 1995 tuvieron un inusual mandato de 5 años. Dada la coyuntura inédita de coincidencia de elecciones nacionales, estatales y municipales en 1998, aunado a la preocupación por el fenómeno Chávez, el Congreso difirió los comicios locales. Diferimiento, vía enmienda “ad hoc” a la LORM, prolongado hasta

---

<sup>29</sup> De ello dan fe Osvaldo Álvarez Paz y Andrés Velásquez en 1993, Salas Römer en 1998 y Arias Cárdenas en 2000.



diciembre de 2000 debido a la prioridad que dio el régimen de Chávez al proceso constituyente de 1999 y a la “relegitimación de poderes” de julio de 2000.<sup>30</sup>

<b>Tabla C-5: Alcaldes electos por partido político</b>			
<b>Partido</b>	<b>Número de alcaldes</b>		
	<b>1989</b>	<b>1992</b>	<b>1995</b>
AD	152	129	190
COPEI	104	122	91
MAS	9	19	19
LCR	2	5	7
Convergencia	0	0	8
Proyecto Carabobo	0	0	4
AD + COPEI	0	0	3
Otros	2	7	8
<b>Total</b>	<b>269</b>	<b>282</b>	<b>330</b>
Fuente: Elaboración propia con base en <a href="http://www.cne.gov.ve/estadisticas">http://www.cne.gov.ve/estadisticas</a> .			

## **5.- El asociacionismo gubernamental: 1991-1998**

Si algo caracterizó al primer lustro de la descentralización política fue el movimiento asociacionista de legisladores y mandatarios estatales y locales. Ello podría haber obedecido a la fragmentación del dominio bipartidista y a la aparición de partidos subnacionales, con los cuales AD y COPEI tendrían que negociar cuotas de poder. De manera que las diversas asociaciones gubernamentales emergentes en el período habrían constituido una especie de mesas de negociación horizontal en un primer momento y, posteriormente, grupos de presión intergubernamental, dirigiendo sus demandas hacia el poder nacional.

<sup>30</sup> Cabe señalar que se convocó a elecciones irresponsablemente en 2000, con el único propósito de cambiar la correlación de fuerzas, “relegitimación” que habría sido evitada con una disposición transitoria en la **Constitución de 1999**, estableciendo que los poderes surgidos de los comicios de 1998 completasen su período conforme al nuevo ordenamiento.

Cabe destacar que estas agrupaciones adoptaron la figura de asociación civil, como producto de una lectura errónea del artículo 70° de la **Constitución de 1961**, legislado en el correspondiente **Código Civil**. Si bien la normativa aludida establecía el derecho de cualquier venezolano a constituir asociaciones civiles o mercantiles, vale aclarar que ni legisladores ni mandatarios son ciudadanos comunes, cuya actuación se rija por el derecho subjetivo, o sea, hacer aquello que la ley no les prohíbe. Por el contrario, siendo representantes electos y titulares de órganos (asambleas legislativas, gobernaciones y alcaldías), su conducta se halla delimitada por el principio de competencia.<sup>31</sup>

En ese sentido, hay que precisar que ninguna norma de rango constitucional, legal o reglamentario facultaba a los representantes electos para asociarse. Téngase en cuenta que los aportes constitutivos de tales organizaciones son principalmente recursos públicos, de allí que su utilización deba estar apegada al ordenamiento, aun siendo montos relativamente despreciables. Y en el caso particular de los mandatarios estatales, únicamente podían reunirse con el Ejecutivo Nacional –a solicitud de éste- en la Convención de Gobernadores,<sup>32</sup> según lo contemplado en la **Constitución de 1961** (artículo 190,° ordinal 19°) y la LOD (artículo 29°).

Hecha la aclaración, prosigue el recuento del proceso asociacionista. La primera agrupación gubernamental relevante, surgida tras la descentralización política de 1989, se fundó en Punto Fijo, Estado Falcón, el 7 de mayo de 1991: La Asociación Venezolana de Asambleas Legislativas de Venezuela (AVAL). La AVAL fue creada con representantes de

---

<sup>31</sup> En palabras de Kelsen (1995: 161-168), quien actúa como órgano, por atribución lo hace como si fuera la comunidad a la que está representando, por tanto –necesariamente- sólo puede hacer aquello comprendido dentro de su competencia.

<sup>32</sup> Figura introducida en la **Constitución de 1953**.

13 de los 20 Estados existentes para ese momento.<sup>33</sup> Dicho ente tenía como instancias principales a la Convención Nacional –pleno anual de los diputados principales y suplentes de cada Legislatura estatal- y el Comité Directivo, integrado por la Junta Directiva de AVAL, los presidentes de cada Asamblea estatal y los jefes de las fracciones parlamentarias respectivas. La estructura apuntaba a la comunicación constante de las Asambleas Legislativas y entre éstas y los demás órganos del Poder Público. La AVAL se concebía como una instancia de promoción de la descentralización política y administrativa, abocada a la resolución de la problemática estatal, con base en el perfeccionamiento de la actividad legislativa y la gestión contralora (Brewer-Carías 1994: 250-251). A pesar de los buenos propósitos contenidos en su acta constitutiva, la acción de la AVAL fue más bien efímera, cediendo el protagonismo a alcaldes y gobernadores. Quizás la desaparición de AVAL podría explicarse por la falta de operatividad de la Convención Nacional, ente que más bien asemejaría a un Congreso unicameral ampliado, ya que, si se buscaba representatividad de todas las Legislaturas estatales, el Comité Directivo era la figura más idónea.

Casi tres lustros antes que la AVAL, apareció la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal (AVECI), cuya función principal ha sido la de brindar asesoría a los gobiernos locales en materia jurídica, catastro, capacitación de personal y prestación de servicios públicos (Forzán Dáger, <http://www.eluniversal.com>, 30-X-1997). Adscrita a la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal, la AVECI tuvo mayor peso a inicios de los noventa, llegando a respaldar iniciativas de la AVAL. A fines de esa década, la AVECI era -por llamarla de algún modo- una especie en extinción.

---

<sup>33</sup> Lara, Mérida, Falcón, Trujillo, Táchira, Yaracuy, Guárico, Barinas, Aragua, Zulia, Anzoátegui, Miranda y Nueva Esparta.

En la medida en que los alcaldes de 1989 consolidaron su liderazgo, siendo reelectos en 1992, surge el germen de la actual Asociación de Alcaldes de Venezuela (ADAVE). En diciembre de ese año, Fernando Chumaceiro, alcalde de Maracaibo, capital del Estado Zulia, y mandatarios del área metropolitana de Caracas promovieron la creación de una asociación de alcaldes (Méndez y Valery, <http://www.eluniversal.com>, 26-IV-2001). Ya en julio de 1993 tuvo lugar una reunión nacional a favor de una Coordinadora Nacional de Alcaldes, partiendo de comités de alcaldes en cada entidad federal (Cunill 1994). Y esto fue mayormente lo que se hizo: en cada Estado se constituyeron asociaciones de alcaldes, cuyos directivos fungían como representantes ante la organización nacional. A pesar de ello, la presencia de ésta fue haciéndose cada vez más intermitente, al punto que en agosto de 1996 fue convocado un encuentro de mandatarios locales, buscando rescatar la agrupación. En esta sesión, llevada a cabo en Maturín, Estado Monagas, y contando con el respaldo de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN), se eligió una directiva encabezada por Carlos Barboza y Rodolfo Barráez, al tiempo que la Asociación de Alcaldes de Venezuela (ADAVE) aseguraba sede en Caracas (Méndez y Valery, <http://www.eluniversal.com>, 26-IV-2001). Nótese que los mandatarios presentes habían sido electos en 1995 y terminaron –directiva de ADAVE incluida- ejerciendo el cargo durante 5 años en vez de 3, tal como correspondía según la legislación de 1989, debido a la postergación derivada de la coyuntura constituyente. La ADAVE volvió a renovarse luego de las elecciones municipales de diciembre de 2000.

La agrupación gubernamental más emblemática ha sido la Asociación de Gobernadores de Venezuela (AGV), cuyo antecedente inmediato fue el “Pronunciamiento de la Casa de la Estrella,” en Valencia, Estado Carabobo. Dicho documento, contentivo de un proyecto de reforma de 20 artículos de la **Constitución de 1961**, fue entregado a la

Subcomisión Especial para el Ordenamiento Territorial y la Transferencia de Competencias del Congreso, en junio de 1992, por el gobernador de Carabobo, Salas Römer, representando a los Ejecutivos estatales. El proyecto comprendía la transferencia de competencias administrativas, políticas y judiciales a Estados y Municipios; el otorgamiento de recursos financieros; el aumento del situado constitucional; el acceso al crédito público interno y externo; y la exclusividad de la administración de salud y la educación (preescolar a diversificada) para los Estados (Cunill 1994).

Tras realizar tres encuentros plenarios<sup>34</sup> -con sendas Declaraciones- en pocos meses, la AGV se constituyó el 10 de agosto de 1993, teniendo como presidente a Salas Römer y como vicepresidentes a Carlos Tablante (Aragua) y Francisco Ron Sandoval (Táchira). Las demandas reiteradas en las correspondientes reuniones se centraban en el plano fiscal: defensa de supuestas facultades impositivas sobre la producción y el consumo. Facultades inexistentes –por lo menos explícitamente- tanto en la **Constitución de 1961** como en la LOD, que sólo atribuyen a los Estados competencias residuales, o sea, aquello que no corresponda a la República o al Municipio. Estas exigencias eran un rechazo más expreso que tácito a la creación del impuesto general a las ventas o el impuesto al valor agregado (IVA), que anunciaba el Presidente interino, Ramón José Velásquez, cuya recaudación y administración correspondería a la República (Brewer-Carías 1994: 251-256).

---

<sup>34</sup> Barquisimeto, Estado Lara; Valencia, Estado Carabobo; y Maracay, Estado Aragua. En la primera de dichas reuniones (abril-mayo de 1993), se propuso la desconcentración inmediata del nombramiento de directores regionales de Salud, Zona Educativa, Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, Ministerio de la Familia, Instituto Nacional de la Vivienda, organismos de desarrollo agropecuario, Instituto Nacional de Deportes, Instituto Nacional de Nutrición, Instituto Nacional del Menor y presidentes de las corporaciones de desarrollo regional, para que fueran designados por los gobernadores y, además, se contó con la participación de los presidentes de las Asambleas Legislativas (Cunill 1994; Brewer-Carías 1994: 251-255). En julio de 1993, ya con Velásquez como Presidente, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social delegó en los gobernadores de 10 Estados la facultad de nombrar a los directores regionales de Salud, con miras a unificar criterios de gestión gubernamental.

La génesis de la AGV, coincidente con la “caída libre” del gobierno de Pérez, contó con una notable ausencia por influencia de éste: la de Antonio Ledezma, entonces gobernador del DF, funcionario de libre nombramiento y remoción por el Presidente. En opinión de Pérez, la iniciativa asociacionista de los gobernadores era una especie de rebelión, dada la erosión de su popularidad tras la asonada militar de febrero de 1992.<sup>35</sup>

Volviendo a la fundación de la AGV, su acta constitutiva comprendía propósitos similares a la de la AVAL:

“La Asociación tiene por objeto el estímulo de la cooperación interestadal con el fin de compartir experiencias y optimizar la eficiencia y efectividad de la administración regional, estableciendo programas de asistencia técnica y legal, así como propiciando la elevación de la calidad de vida, mediante programas enérgicos de conservación ambiental, salud, nutrición, deporte, educación y seguridad pública que tengan por norte la dignificación y el respeto ciudadano.

La Asociación, por tanto, debe fomentar el intercambio de opiniones y puntos de vista entre los ciudadanos de los distintos Estados, propiciar las mejores relaciones con el Poder Central, los Municipios y la Sociedad Civil en función expresa del bienestar de la población, promoviendo la participación de los Gobernadores en el proceso de formación de leyes y definición de políticas a nivel nacional y defender vigorosamente los intereses de los Estados en el Sistema Federal” (citado por Brewer-Carías 1994: 255-256).

Aquellos propósitos, al menos inicialmente, habrían sido esgrimidos por los gobernadores en sus intentos de negociación con el poder central, siendo ratificados a los candidatos a las elecciones presidenciales de diciembre de 1993, entre los que se hallaban los mandatarios estadales Velásquez (Bolívar) y Álvarez Paz (Zulia), durante la primera cumbre de la AGV en el mes de octubre. Especialmente, la AGV exhortó a los candidatos a respetar el resultado de las elecciones y a continuar con el proceso de descentralización (Idem: 263).

Es digna de mención la actuación de Allan Brewer-Carías como Ministro de Estado para la Descentralización, cargo especialmente creado por Velásquez al comienzo de su interinato. Gracias a su gestión, la LOD fue suficientemente reglamentada y se estableció

---

<sup>35</sup> Sostenía el Presidente que los gobernadores “estaban atados a la Constitución” y que por tanto no podría crearse gremio alguno (Méndez y Valery, <http://www.eluniversal.com> 26-IV-2001). Y aunque hablaba más por desconfianza que por argumentación documentada, el marco jurídico habría dado la razón a Pérez.

un puente efectivo entre la Presidencia y las gobernaciones. Previo a tal figura, la LOD apenas contaba con un reglamento muy vago, por lo cual ni siquiera se había suscrito un convenio de transferencia de servicios. Durante el interinato de Velásquez, 8 reglamentos de la LOD fueron promulgados y otro más, sólo dado a conocer;<sup>36</sup> iniciándose la transferencia de servicios, con Brewer-Carías como coordinador del proceso, respaldado por instancias del Ministerio de Relaciones Interiores, la Oficina Central de Coordinación y Planificación y de la COPRE (Idem: 204-207).

A pesar de su importancia, las funciones de este Ministro sin cartera terminaron absorbidas por el Despacho de Relaciones Interiores en la persona de José Guillermo Andueza, el sustituto de Brewer-Carías nombrado por Caldera en 1994. Con dicha medida, el proceso de descentralización quedó en suspenso, al punto que varios reglamentos de transferencia de servicios fueron “olvidados,” con la excepción de lo relativo a vialidad, puesto que la administración de los peajes significaba una atractiva fuente de ingresos propios.

Y la actividad de la propia AGV entró en receso por más de 1 año. Fue en marzo de 1995, cuando la AGV, presidida por Arnaldo Arocha (Miranda), celebró su segunda asamblea ordinaria en Maturín, finalizando con la “Declaración de Monagas,” en la que se retoma el tema de la reforma constitucional. Ese mismo año, la “Declaración del Zulia” (junio) y la “Carta de Portuguesa” (octubre) reflejaron, respectivamente, la posición de la AGV con relación a las problemáticas de la pobreza y la falta de atención al sector agropecuario. En tales asambleas se evidenció un inédito acercamiento del gobierno de Caldera con los mandatarios estatales: se contó con la participación del Gabinete. Esta representación del Ejecutivo Nacional se reiteraría en las asambleas de Caracas (1996) y

---

<sup>36</sup> El reglamento 9,º referido a la descentralización de los servicios de salud.

Nueva Esparta (1997). Para ese momento, ya el mandatario del DF, aún designado por el Presidente, se había involucrado con la AGV.

“En 1998 los gobernadores se abocan, como todo el país, al problema electoral, y son punta de lanza en la idea de separar los megacomicios de entonces, y adelantar los regionales” (Méndez y Valery, <http://www.eluniversal.com>, 26-IV-2001). Ese año era la primera vez, desde la promulgación de la LERGE y la LORM, que las elecciones nacionales (cada 5 años), estatales y municipales (cada 3 años) coincidían. Si bien el artículo 152º de la **Ley orgánica del sufragio** de 1997 establecía que cualquiera de estos comicios debía efectuarse un Domingo de la primera quincena de diciembre, el artículo 59º de la LORM de 1989 exigía que las elecciones municipales fuesen separadas de las nacionales. Entre 1989 y 1995, se votó simultáneamente por las autoridades estatales y municipales, dada la idéntica duración de mandato; no obstante, 1998, año de la triple coincidencia, significó tanto el diferimiento de los comicios municipales como la separación de las elecciones nacionales,<sup>37</sup> adelantando la del Congreso y de los poderes estatales a noviembre y aislando la presidencial al mes legalmente estipulado.<sup>38</sup>

## **6.- Las asociaciones gubernamentales como grupos de presión: Demandas y logros**

Aunque buena parte de sus manifiestos exigía celeridad en la transferencia de competencias, las principales demandas de la AVAL, la AVECI, la AGV y la ADAVE fueron de carácter fiscal, comprendiendo mayormente aumento de transferencias y, con

---

<sup>37</sup> El artículo 135º de la **Constitución de 1961** establece igual duración de los poderes nacionales, mas no obliga a la simultaneidad de comicios para Congreso y Presidencia de la República. Señala además la reserva legal para establecer la duración de mandatos subnacionales, los cuales oscilarán entre 2 y 5 años.

<sup>38</sup> Ello obedeció a los acuerdos políticos surgidos en el Congreso e impulsados por la AGV, buscando frenar que la popularidad de Chávez se tradujese en un “efecto halo,” cambiando radicalmente el mapa político y confiriéndole gobierno unificado horizontal y verticalmente. Empero, el éxito de los partidos tradicionales y la AGV sólo duró pocos meses.



menor énfasis, solicitud de potestades tributarias. Otro elemento destacable fue la insistencia nacional y subnacional de crear figuras de coordinación intergubernamental. En todo caso, dichas agrupaciones actuaron como coaliciones de beneficios horizontales y verticales.<sup>39</sup> Seguidamente, se hace mención de los planteamientos más llamativos, realizados durante los mandatos de Pérez, Velásquez y Caldera.

Ya en noviembre de 1991, la AVECI y la AVAL propusieron al Congreso la enmienda del artículo 229° constitucional: el aumento del situado constitucional en 1992 de 17 a 25% de los ingresos ordinarios estimados y desde entonces en 1% anual hasta alcanzar 50% de dichos recursos (Cunill 1994). La iniciativa de enmienda fue respaldada por las Legislaturas de 17 Estados<sup>40</sup> (85% de éstas), cuando según el artículo 245° de la **Constitución de 1961** bastaba el apoyo de 25% de las mismas. Si el Congreso hubiese aprobado tal enmienda, su ratificación por las Asambleas Legislativas habría sido inmediata, ya que superaban con mucho los dos tercios exigidos en la norma. De haber procedido la misma, hoy día el situado constitucional sería equivalente a 37% de los ingresos ordinarios estimados, con miras a alcanzar la mitad de los mismos en 2017. Lo grave del caso es que la AVECI y la AVAL exigían una participación progresiva de los ingresos ordinarios nacionales sin proponer a cambio la asunción de compromisos de gasto, los cuales continuarían centralizados.

---

<sup>39</sup> Mientras que las coaliciones horizontales pretenden lograr beneficios propios de un mismo nivel de gobierno, las verticales aspiran a beneficios de programas controlados conjuntamente por distintos niveles de gobierno (Anton 1994: 110).

<sup>40</sup> Anzoátegui, Aragua, Barinas, Bolívar, Carabobo, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Monagas, Nueva Esparta, Sucre, Táchira, Trujillo, Yaracuy y Zulia (...)” (Brewer-Carias 1994: 251). De los 20 Estados existentes, sólo faltaban por sumarse Apure, Cojedes y Portuguesa.

Tras la asonada militar de Chávez, la AVAL presentó en marzo de 1992 la propuesta de creación del Consejo Territorial de Gobierno, un ente de coordinación intergubernamental a ser integrado por el Presidente y los mandatarios estatales. El Consejo en cuestión sería una instancia de cogobierno, de la cual saldrían las bases para la planeación económica y las políticas sociales del país, y asimismo los planes de ordenación territorial y el establecimiento –con rango constitucional- de los procesos de transferencia de servicios. Si bien esta propuesta era parte del proyecto frustrado de reforma constitucional que se discutía en la Cámara de Diputados, el interinato de Velásquez la rescató, traducéndola en el Reglamento 3° de la LOD del 12 de agosto de 1993, promulgado justo dos días después de la fundación de la AGV. Irónicamente, los gobernadores terminaron vetando tal figura, que asumieron más como instancia de control que de coordinación. Ello a pesar de que el decreto de creación del Consejo ha sido la única norma nacional en reconocer la existencia de la AGV, confiriendo a ésta la facultad de convocar al órgano intergubernamental.

Paralelamente, los gobernadores comenzaron a organizarse. En mayo de 1992, la presión de los mandatarios estatales se tradujo en un pliego petitorio introducido en el Congreso a través de la Comisión de Desarrollo Regional de la Cámara de Diputados. Se pretendía incorporar las exigencias del documento al proyecto de reforma constitucional entonces discutido. Las demandas de los gobernadores eran de plano mucho mayores que las planteadas por la AVECI y la AVAL un semestre antes: solicitaban que el situado constitucional de 1993 llegase a un mínimo de 30% de los ingresos ordinarios nacionales estimados y luego tuviese un crecimiento de 2% hasta alcanzar un mínimo de 50% de tal rubro (Cunill 1994). Cabe destacar que si hubiese tenido éxito esta solicitud, en 2003 el situado constitucional habría alcanzado el mínimo de 50% de los ingresos ordinarios

nacionales estimados, sin que los gobiernos estatales hubiesen asumido compromiso alguno, tal como habría ocurrido con la enmienda sugerida por la AVECI y la AVAL, con la salvedad de que el tope aspirado por las mismas se habría alcanzado en 14 años.

En junio de 1993, la tercera cumbre de los gobernadores, con sede en Maracay, fue el escenario perfecto para que el gobernador de Aragua, Estado anfitrión, propusiese la creación del Consejo Federal de Gobierno (Idem). Según Tablante, dicho ente sustituiría a las convenciones de gobernadores, siendo integrado por la Presidencia, el Gabinete y los mandatarios estatales. Además, contaría con 2 órganos principales: la Secretaría del Consejo y el Fondo intergubernamental para la descentralización (FIDES). Cabe destacar que la cumbre estatal fue simultánea a la designación de Velásquez como Presidente interino. En representación del gobierno recién iniciado, el Ministro de Descentralización tuvo ante sí el reto de negociar con el núcleo de lo que sería la AGV y, en principio, el gobierno nacional accedía a la coparticipación equitativa con sus homólogos estatales de la recaudación del IVA en vías de ser aplicado.

Téngase en cuenta que la figura del Consejo Federal de Gobierno fue incluida en la **Constitución de 1999**, dado que el ex gobernador Tablante era diputado oficialista de la ANC. Igualmente, el FIDES sí fue creado en diciembre de 1993, con base en una participación de recursos del IVA, pero inferior a las pretensiones originales de los gobernadores e incorporando a los alcaldes como beneficiarios del mismo. Ello luego de que en agosto una delegación de mandatarios de distintos Municipios del país demandase a Velásquez un incremento sustancial del situado municipal y una participación de 22% de la recaudación del IVA (Idem).

De hecho, en septiembre de ese año, tras rechazar la instrumentación del IVA a nivel estatal, el gobierno de Velásquez promulga la ley de este impuesto, asignando 30%

de lo recaudado a gobernaciones y alcaldías (Idem). Así, el FIDES fue concebido como mecanismo para canalizar los recursos transferidos por concepto de IVA.

De la gestión de Brewer-Carías, cabe reseñar la promulgación de 2 decretos más de creación de órganos de coordinación intergubernamental: el Consejo de Gobierno del Área metropolitana de Caracas (21-09-1993) y el Consejo Nacional de Alcaldes (19-11-1993). El primer ente buscaba sumar los esfuerzos del Ejecutivo Nacional y los gobernadores del DF y el Estado Miranda con los de los alcaldes de los Municipios de la zona conurbada: Libertador y Vargas, por el Distrito Federal; Sucre, Baruta, Chacao, El Hatillo, Los Salias y Carrizales, por Miranda. Aunque sí fue puesto en práctica, el Consejo metropolitano se diluyó tras la presidencia de la alcaldesa de Chacao, Irene Sáez, a mediados de los noventa.

Con respecto al Consejo Nacional de Alcaldes, al igual que ocurrió con el Consejo Territorial de Gobierno, fue puesto en tela de juicio por la AGV y por los mandatarios locales y sencillamente no tuvo acogida. Particularmente, se cuestionaba su conformación, tildándola de centralista.

“Artículo 2. El Consejo Nacional de Alcaldes estará integrado por el Presidente de la República, quien lo presidirá; por el Ministro de Relaciones Interiores, quien lo presidirá en ausencia del Presidente de la República; por el Ministro de Estado para la Descentralización, quien será su primer Vicepresidente; por los Ministros de la Secretaría de la Presidencia y de Estado, Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación; el Presidente de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal; y por un Alcalde por cada uno de los Estados de la República, designado por la correspondiente Asociación de Alcaldes del Estado (...); por el Alcalde del Municipio Libertador del Distrito Federal; y por el Alcalde que presida la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal.

Los Alcaldes elegirán entre ellos al portavoz de la representación municipal en el Consejo, que será el segundo Vicepresidente de éste, y a otro Alcalde más que, junto con el anterior, será miembro del Directorio Permanente.”

“Artículo 3. El Consejo Nacional de Alcaldes tendrá un Directorio Permanente, el cual estará integrado por los Ministros de Relaciones Interiores, de la Secretaría de la Presidencia de la República y de Estado para la Descentralización, el Presidente de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal y los Alcaldes designados por el Consejo (...).

El Ministro de Estado para la Descentralización o en su defecto, el Presidente de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal servirá de órgano de coordinación de las actividades del Directorio Permanente y convocará a sus reuniones a petición de cualquiera de sus integrantes.”

En efecto, a diferencia del Consejo Territorial de Gobierno, el Consejo Nacional de Alcaldes dejaba en manos del Ejecutivo Nacional el control absoluto de la agenda, en detrimento de la iniciativa local; sin embargo, las resoluciones del mismo debían surgir del consenso entre ambas representaciones. Y como había sucedido con el reconocimiento de la existencia de la AGV en el decreto de creación del Consejo Territorial de Gobierno, el fundamento normativo del Consejo Nacional de Alcaldes ha sido la única aceptación formal de la actividad de las asociaciones estadales de mandatarios locales y de la propia AVECI.

Por otro lado, una de las primeras medidas de Caldera en 1994 representó un duro golpe a las conquistas fiscales subnacionales: La eliminación del IVA y, por ende, del FIDES. En agosto de ese año, el vacío del IVA en la Hacienda Nacional fue cubierto en cierta forma por el impuesto al consumo suntuario y ventas al mayor (ICSVM). Posteriormente, entre 1996 y 1997, la presión subnacional rindió frutos de nuevo: la AGV y la ADAVE obtuvieron la restitución del FIDES con aportes del ICSVM y también fueron beneficiados con la partida de asignaciones económicas especiales, un “bono” a las entidades con hidrocarburos. Aunado a esto, el Fondo de inversión y estabilización macroeconómica, creado a fines de 1998, estableció –con base en el excedente del promedio quinquenal de exportaciones petroleras- transferencias intergubernamentales extraordinarias a Estados y Municipios.

Por complemento, aunado a la obtención de recursos fiscales sin el costo político de la tributación estatal, la AGV permitió hacer mucho más visibles los liderazgos de Andrés Velásquez, Álvarez Paz y el propio Salas Römer. Los dos primeros aspiraron a la Presidencia en 1993, siendo derrotados por estrecho margen a manos de Caldera; en tanto que el último secundó -a considerable distancia- a Chávez en 1998.

Hasta entonces, los gobernadores no habían podido ser alternativas reales a las candidaturas avaladas por la dirigencia nacional de AD y COPEI, partidos que conquistaron alternadamente la Presidencia entre 1958 y 1993. Asimismo, alcaldes del área metropolitana de Caracas fueron en su momento aspirantes serios a la Presidencia: Claudio Fermín (Libertador) en 1993 e Irene Sáez (Chacao) en 1998.<sup>41</sup>

## **7.- Balance de la descentralización fiscal: actores nuevos, prácticas viejas**

### **7.1.- El nivel estatal**

Si bien las restricciones políticas a los Ejecutivos de los Estados antes de 1989 fueron muchas, las limitaciones fiscales eran igualmente notorias. Al menos normativamente, los Municipios contaban con preeminencia impositiva respecto a las entidades federales, que apenas contaban con potestades fiscales residuales. En efecto, la tabla C-6 evidencia que la descentralización de 1989 sólo fue política: los Estados no tienen facultades tributarias.

Dado que los gobiernos estatales adolecen de facultades para generar ingresos propios, la principal fuente de ingresos ordinarios de los Estados no ha sido otra que las partidas de transferencia, particularmente el situado constitucional. Empero, del propio situado de los Estados, éstos debían transferir desde 1994 -según la LOD- la quinta parte a los Municipios correspondientes.

---

<sup>41</sup> La alcaldesa de Chacao punteó las encuestas relativas a los comicios de 1998 durante casi dos años, pero su popularidad se desplomó al aceptar el apoyo de COPEI. Pese a ello, en 1999, tras el fallecimiento de Rafael Tovar, gobernador reelecto de Nueva Esparta, Irene Sáez se convierte en mandataria del Estado insular, irónicamente con respaldo del MVR. De manera sorpresiva, pocos meses después dimitió, bajo la excusa de su embarazo, haciendo mutis de la vida política venezolana.

<b>Tabla C-6: Facultades tributarias de los niveles de gobierno en Venezuela</b>			
<b>Impuesto</b>	<b>Nivel de gobierno</b>		
	<i>Nacional</i>	<i>Estadal</i>	<i>Municipal</i>
<i>Impuesto sobre la renta</i>	Base, tasa y administración	Ninguna	Ninguna
<i>Impuesto al comercio exterior</i>	Base, tasa y administración	Ninguna	Ninguna
<i>Impuesto a transacciones comerciales</i>	Base, tasa y administración	Ninguna	Ninguna
<i>Impuesto al patrimonio (autos, inmuebles)</i>	Ninguna	Ninguna	Base, tasa y administración
<i>IVA</i>	Base, tasa y administración	Ninguna	Ninguna
<i>Otros</i>	Base, tasa y administración	Ninguna	Base, tasa y administración
Fuente: Actualización de Martín (1998: 124)			

Considerando la ausencia de autonomía tributaria, conviene revisar el comportamiento de transferencias e ingresos propios por entidad federal. La tabla C-7 permite observar tanto un crecimiento de las transferencias (absoluto y relativo) como un patrón de concentración de dichos recursos en sólo 8 entidades federales de 23 existentes (34.8%). En 1989, el DF, Anzoátegui, Aragua, Bolívar, Carabobo, Lara, Miranda y Zulia recibían el 52.3% de las transferencias, en tanto que para 1998 estas jurisdicciones eran beneficiarias del 56.1% del monto en cuestión, siendo asignado el 43.9% de las transferencias al 65.2% de las entidades federales.

**Tabla C-7: Comportamiento real de las transferencias a la entidades federales: 1989-1998**

Entidad	Transferencias constantes (millones de Bs. 1995=100)				Δ % 1989-1998	Participación relativa	
	1989	1992	1995	1998		1989	1998
DF	24936.4	47643.0	48929.0	79723.8	219.7	13.1	10.1
Amazonas	3007.7	6907.7	7276.0	14199.9	372.1	1.6	1.8
Anzoátegui	8567.0	20217.4	26640.0	39812.8	364.7	4.5	5.1
Apure	4165.3	10560.0	11244.0	22555.6	441.5	2.2	2.9
Aragua	10423.6	24461.5	31630.0	42249.9	305.3	5.5	5.4
Barinas	5356.1	12858.9	13523.0	20640.7	285.4	2.8	2.6
Bolívar	8542.6	21102.8	27039.0	39044.2	357.1	4.5	5.0
Carabobo	11952.9	30172.6	40913.0	52665.8	340.6	6.3	6.7
Cojedes	3633.8	8779.8	9370.0	14358.2	295.1	1.9	1.8
Delta Amacuro	3049.4	8586.1	7765.0	13514.5	343.2	1.6	1.7
Falcón	6948.8	15627.4	19100.0	30127.0	333.6	3.6	3.8
Guárico	5959.2	13950.4	14944.0	21462.6	260.2	3.1	2.7
Lara	10902.5	25642.8	27437.0	42105.5	286.2	5.7	5.3
Mérida	6549.7	15360.2	17401.0	27887.9	325.8	3.4	3.5
Miranda	15171.7	37517.1	40578.0	55720.2	267.3	8.0	7.1
Monagas	5928.9	13618.6	15809.0	34723.8	485.7	3.1	4.4
Nueva Esparta	4200.3	10103.0	10631.0	16229.2	286.4	2.2	2.1
Portuguesa	6241.6	15518.4	16478.0	22038.1	253.1	3.3	2.8
Sucre	7684.8	17048.7	21105.0	29000.0	277.4	4.0	3.7
Táchira	8349.9	19198.1	21370.0	32710.9	291.8	4.4	4.2
Trujillo	6320.1	13864.8	16083.0	25993.9	311.3	3.3	3.3
Yaracuy	5126.9	12163.7	12806.0	20695.9	303.7	2.7	2.6
Zulia	17457.4	43219.3	47352.0	89974.9	415.4	9.2	11.4
Total	190476.6	444122.6	505423.0	787435.5	313.4	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en OCEPRE (1993,1999)

En lo que atañe a los ingresos propios (véase tabla C-8), aunque tienen una tendencia general al aumento, al tomar como punto de comparación los años 1989 y 1998, cabe mencionar que evidencian un comportamiento muy inestable. Aunado a ello, respecto a 1989, en 1998 10 entidades tenían ingresos de tipo decreciente e incluso no declarados o inexistentes, siendo los casos más preocupantes Apure, Cojedes y Yaracuy, amén de los antes Territorios Federales (Amazonas y Delta Amacuro). No obstante, el mayor signo de



preocupación viene dado por la concentración de los ingresos propios: en 1989, 81.4% de éstos era generado por tan sólo 6 jurisdicciones (DF, Carabobo, Lara, Portuguesa, Sucre y Zulia). 9 años después el panorama no luce muy diferente: 9 entidades (DF, Anzoátegui, Carabobo, Falcón, Lara, Miranda, Nueva Esparta, Portuguesa y Zulia) congregan 84.3% de los ingresos subnacionales propios. A la inversa, 8 Estados, individualmente, ni siquiera alcanzan a recaudar recursos que representen 1% de los ingresos propios totales.

Entidad	Ingresos propios constantes (millones de Bs. 1995=100)				$\Delta$ % 1989-1998	Participación relativa	
	1989	1992	1995	1998		1989	1998
<b>DF</b>	577,8	2614.8	1078.0	359.6	<b>-37.8</b>	<b>33.6</b>	<b>6.9</b>
<i>Amazonas</i>	0.0	3.2	101.0	0.0	<b>0.0</b>	0.0	0.0
<i>Anzoátegui</i>	14.9	32.6	151.0	414.3	2682.0	0.9	<b>7.9</b>
<i>Apure</i>	10.5	6.6	6.0	0.0	<b>-100.0</b>	0.6	0.0
<i>Aragua</i>	32.8	133.2	1987.0	29.0	<b>-11.7</b>	1.9	0.6
<i>Barinas</i>	0.5	13.4	150.0	22.1	3935.7	0.0	0.4
<i>Bolívar</i>	29.8	167.0	1138.0	153.5	414.5	1.7	2.9
<i>Carabobo</i>	153.3	1814.3	1929.0	635.2	314.4	<b>8.9</b>	<b>12.2</b>
<i>Cojedes</i>	9.2	13.0	0.0	0.0	<b>-100.0</b>	0.5	0.0
<i>Delta Amacuro</i>	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>0.0</b>	0.0	0.0
<i>Falcón</i>	44.0	221.6	103.0	281.4	539.0	2.6	<b>5.4</b>
<i>Guárico</i>	6.1	12.7	200.0	128.4	1994.4	0.4	2.5
<i>Lara</i>	109.5	413.7	1230.0	483.3	341.4	<b>6.4</b>	<b>9.3</b>
<i>Mérida</i>	34.6	361.4	106.0	77.1	122.8	2.0	1.5
<i>Miranda</i>	8.8	3819.2	0.0	345.2	3841.1	0.5	<b>6.6</b>
<i>Monagas</i>	33.6	6.7	4.0	24.9	<b>-26.0</b>	2.0	0.5
<i>Nueva Esparta</i>	20.9	3.9	66.0	371.7	1681.9	1.2	<b>7.1</b>
<i>Portuguesa</i>	94.1	172.7	166.0	335.5	256.7	<b>5.5</b>	<b>6.4</b>
<i>Sucre</i>	99.3	138.7	202.0	79.0	<b>-20.4</b>	<b>5.8</b>	1.5
<i>Táchira</i>	69.3	159.9	101.0	132.8	91.6	4.0	2.5
<i>Trujillo</i>	5.4	145.9	98.0	27.6	410.6	0.3	0.5
<i>Yaracuy</i>	0.0	0.0	0.0	145.0	<b>0.0</b>	0.0	2.8
<i>Zulia</i>	365.0	5821.3	3713.0	1174.0	221.7	<b>21.2</b>	<b>22.5</b>
<b>Total</b>	1719.4	16075.7	12529.0	5219.6	203.6	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en OCEPRE (1993, 1999)

Lo anterior indicaría una diferencia considerable en cuanto a la potencialidad recaudatoria propia de las entidades federales, existiendo unas jurisdicciones –muy pocas– con fuentes de renta más sólidas y diversas que otras.

**Tabla C-9: Patrón de distribución y evolución de los ingresos anuales de las entidades federales**

Entidad	Ingresos totales (Millones Bs. 1995=100)				Δ % 1989-1998	Participación relativa	
	1989	1992	1995	1998		1989	1998
	<b>DF</b>	25514.2	50257.7	50007.0	80083.4	213.9	<b>13.3</b>
<b>Amazonas</b>	3007.7	6911.0	7377.0	14199.9	372.1	1.6	1.8
<b>Anzoátegui</b>	8581.9	20250.0	26791.0	40227.0	368.7	<b>4.5</b>	<b>5.1</b>
<b>Apure</b>	4175.8	10566.7	11250.0	22555.6	440.1	2.2	2.8
<b>Aragua</b>	10456.4	24594.7	33617.0	42278.9	304.3	<b>5.4</b>	<b>5.3</b>
<b>Barinas</b>	5356.6	12872.3	13673.0	20662.8	285.7	2.8	2.6
<b>Bolívar</b>	8572.5	21269.8	28177.0	39197.7	357.3	<b>4.5</b>	<b>4.9</b>
<b>Carabobo</b>	12106.1	31987.0	42842.0	53301.0	340.3	<b>6.3</b>	<b>6.7</b>
<b>Cojedes</b>	3643.1	8792.8	9370.0	14358.2	294.1	1.9	1.8
<b>Delta Amacuro</b>	3049.4	8586.1	7765.0	13514.5	343.2	1.6	1.7
<b>Falcón</b>	6992.9	15849.0	19203.0	30408.5	334.8	3.6	3.8
<b>Guárico</b>	5965.3	13963.0	15144.0	21591.0	261.9	3.1	2.7
<b>Lara</b>	11012.0	26056.5	28667.0	42588.8	286.7	<b>5.7</b>	<b>5.4</b>
<b>Mérida</b>	6584.3	15721.6	17507.0	27964.9	324.7	3.4	3.5
<b>Miranda</b>	15180.5	41336.3	40578.0	56065.5	269.3	<b>7.9</b>	<b>7.1</b>
<b>Monagas</b>	5962.5	13625.3	15813.0	34748.7	482.8	3.1	4.4
<b>Nueva Esparta</b>	4221.1	10106.9	10697.0	16600.9	293.3	2.2	2.1
<b>Portuguesa</b>	6335.7	15691.1	16644.0	22373.7	253.1	3.3	2.8
<b>Sucre</b>	7784.1	17187.4	21307.0	29079.0	273.6	4.1	3.7
<b>Táchira</b>	8419.2	19358.0	21471.0	32843.7	290.1	4.4	4.1
<b>Trujillo</b>	6325.5	14010.7	16181.0	26021.5	311.4	3.3	3.3
<b>Yaracuy</b>	5126.9	12163.7	12806.0	20840.9	306.5	2.7	2.6
<b>Zulia</b>	17822.4	49040.5	51065.0	91148.9	411.4	<b>9.3</b>	<b>11.5</b>
<b>Total</b>	192196.0	460198.3	517952.0	792655.1	312.4	100	100

Elaboración propia con base en OCEPRE (1993,1999)

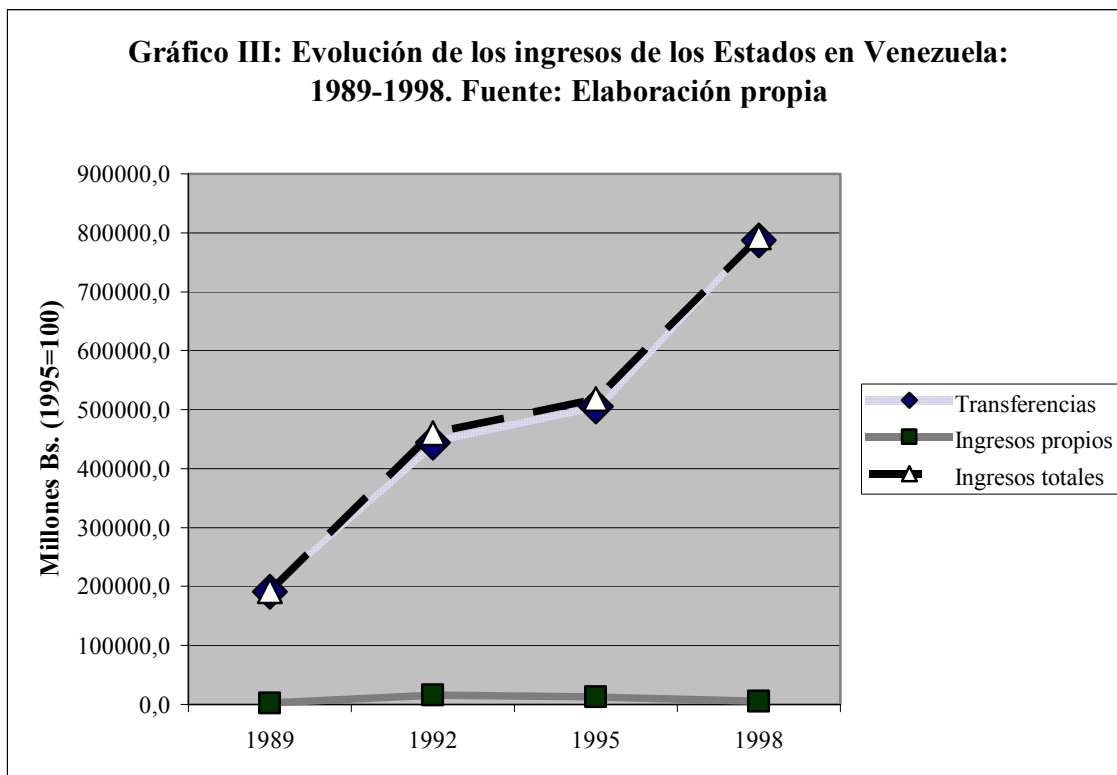
La tabla C-9 exhibe claramente un crecimiento real de los ingresos estatales, tanto en términos nacionales como por entidad. Dado que en todas las jurisdicciones, los ingresos totales aumentan, aun cuando sus ingresos propios no siempre lo hagan, entonces los primeros estarían dependiendo mucho del aumento real de las transferencias, o sea, las entidades mantendrían una dependencia fiscal considerable de la República.

Naturalmente, el otro aspecto que resalta la tabla C-9 es la cuestión de la distribución de los ingresos por entidad federal, es decir, cuánto percibe cada cual respecto al total. Si en 1989 eran 8 entidades (DF, Anzoátegui, Aragua, Bolívar, Carabobo, Lara, Miranda y Zulia) las que contaban con 56.9% de los recursos, estas mismas jurisdicciones suman 56.1% de dicho monto en 1998. Vale decir que la concentración de más de la mitad de los ingresos estatales en apenas 34.8% de las entidades se mantiene invariable.

Si, como ya se afirmó, el incremento de las transferencias ha tendido a provocar un comportamiento similar de los ingresos estatales (de allí la trayectoria casi coincidente de dichas variables en el gráfico III), cabe la siguiente reflexión: En 1989 sólo existía como transferencia ordinaria el situado constitucional. Durante la década inmediata, primera de la descentralización gubernamental, fueron creadas transferencias categóricas –según las entidades asumieran la prestación de un cierto servicio- y 2 grandes transferencias parcialmente categóricas, el fondo intergubernamental para la descentralización y las asignaciones económicas especiales.

En síntesis, las transferencias entre 1989 y 1997 promediaron nada menos que 97% de los ingresos ordinarios de los Estados (Martín 1998) y, peor aún, para 1998, 99.3% de los mismos provino de recursos transferidos.

**Gráfico III: Evolución de los ingresos de los Estados en Venezuela: 1989-1998. Fuente: Elaboración propia**



Para enfatizar lo anterior, se presenta el comportamiento real de los ingresos transferidos, propios y totales de las entidades federales entre 1994 y 1998 (tabla C-10) y, posteriormente, de los gastos de éstas. Únicamente Anzoátegui, Monagas, Nueva Esparta, Portuguesa y Yaracuy experimentan crecimiento en sus ingresos propios. En términos generales, la caída de los ingresos estatales es de 80.6%, siendo los casos menos graves Falcón y Guárico, ya que el resto de las jurisdicciones experimenta descensos superiores a 65% de sus ingresos propios.

<b>Tabla C-10: Variación real de ingresos estatales, 1994-1998</b>			
<i>Entidad</i>	<i>Transferencias</i>	<i>Ingresos propios</i>	<i>Total</i>
DF	46.16	-85.92	40.25
Amazonas	97.96	-100.00	89.93
Anzoátegui	72.02	289.99	73.02
Apure	101.38	-100.00	101.22
Aragua	43.12	-97.52	37.75
Barinas	51.78	-90.29	49.44
Bolívar	61.15	-96.85	34.71
Carabobo	49.36	-86.33	33.57
Cojedes	57.62	-100.00	57.10
Delta Amacuro	78.05	ND	78.05
Falcón	65.74	-12.93	64.36
Guárico	43.62	-36.85	42.54
Lara	55.74	-78.77	45.30
Mérida	74.90	-65.69	72.94
Miranda	42.03	-89.22	32.13
Monagas	139.69	1537.95	139.83
Nueva Esparta	50.00	276.87	52.05
Portuguesa	36.75	145.69	37.67
Sucre	34.85	-70.92	33.53
Táchira	51.76	-37.47	50.89
Trujillo	80.56	-76.67	79.28
Yaracuy	63.91	377.73	64.66
Zulia	86.26	-80.07	68.19
Total	60.53	-80.60	53.19
Fuente: Cálculos propios con base en anexo de Finanzas			

La tabla C-11 corresponde a la participación relativa del situado constitucional, el subtotal de transferencias y los ingresos propios en el presupuesto total de cada entidad federal. Considérese que la participación del situado constitucional baja entre 19 y 44 puntos porcentuales en 4 años. No obstante, sólo en Anzoátegui, Monagas, Nueva Esparta, Portuguesa y Yaracuy –los Estados donde hubo crecimiento real de ingresos propios– disminuyó ligeramente la participación relativa de las transferencias. Lo más preocupante es que Amazonas, Apure, Cojedes y Delta Amacuro no estarían generando recurso alguno,

dependiendo completamente de las transferencias. Como balance nacional se tiene que, si en 1994 las transferencias representaban 94.8% de los ingresos estatales, 4 años luego el 99.34% del presupuesto estatal era suministrado por el gobierno nacional. Inclusive Bolívar, Carabobo, Lara, Miranda y Zulia, cuyos ingresos propios en 1994 oscilaban entre 7.55 y 16.73% de sus presupuestos, no cubrían ni 1.3% de éstos en 1998. En ese año, apenas Nueva Esparta recaudaba Bs. 2.24 de cada Bs. 100.00 que gastaba, siendo la entidad más “productiva.”

<b>Tabla C-11: Participación relativa sobre ingresos totales y evolución: 1994-1998</b>									
<i>Entidad</i>	<i>Situado constitucional</i>			<i>Transferencias</i>			<i>Ingresos propios</i>		
	1994	1998	Diferencia	1994	1998	Diferencia	1994	1998	Diferencia
DF	71.89	50.50	-21.39	95.53	99.55	4.02	4.47	0.45	-4.02
Amazonas	91.88	47.66	-44.22	95.94	100.00	4.06	4.06	0.00	-4.06
Anzoátegui	86.47	49.24	-37.23	99.54	98.97	<b>-0.57</b>	0.46	1.03	0.57
Apure	93.68	45.87	-47.81	99.92	100.00	0.08	0.08	0.00	-0.08
Aragua	79.25	56.68	-22.57	96.18	99.93	3.75	3.82	0.07	-3.75
Barinas	92.48	60.97	-31.52	98.35	99.89	1.54	1.65	0.11	-1.54
Bolívar	72.11	52.74	-19.37	83.27	99.61	16.34	16.73	0.39	-16.34
Carabobo	75.18	55.46	-19.72	88.36	98.81	10.45	11.64	1.19	-10.45
Cojedes	95.52	59.90	-35.61	99.67	100.00	0.33	0.33	0.00	-0.33
Delta Amacuro	95.62	52.91	-42.71	100.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Falcón	84.00	50.35	-33.65	98.25	99.07	0.82	1.75	0.93	-0.82
Guárico	91.57	63.30	-28.28	98.66	99.41	0.75	1.34	0.59	-0.75
Lara	87.00	58.99	-28.01	92.23	98.87	6.63	7.77	1.13	-6.63
Mérida	94.46	53.81	-40.65	98.61	99.72	1.11	1.39	0.28	-1.11
Miranda	87.92	65.56	-22.36	92.45	99.38	6.93	7.55	0.62	-6.93
Monagas	93.46	38.40	-55.07	99.99	99.93	<b>-0.06</b>	0.01	0.07	0.06
Nueva Esparta	92.01	59.62	-32.39	99.10	97.76	<b>-1.34</b>	0.90	2.24	1.34
Portuguesa	94.96	67.95	-27.01	99.16	98.50	<b>-0.66</b>	0.84	1.50	0.66
Sucre	77.85	57.44	-20.41	98.75	99.73	0.98	1.25	0.27	-0.98
Táchira	87.71	57.26	-30.45	99.02	99.60	0.57	0.98	0.40	-0.57
Trujillo	94.98	52.20	-42.78	99.18	99.89	0.71	0.82	0.11	-0.71
Yaracuy	95.56	57.18	-38.39	99.76	99.30	<b>-0.46</b>	0.24	0.70	0.46
Zulia	79.30	46.45	-32.85	89.13	98.71	9.58	10.87	1.29	-9.58
Total	83.88	53.95	-29.94	94.80	99.34	4.54	5.20	0.66	-4.54

Fuente: Cálculos propios con base en anexo de Finanzas

Entre 1994 y 1998, la evolución real de las 3 principales partidas de gasto de las entidades federales es por lo general creciente en los casos de personal y transferencias (véase tabla C-12).

<b>Tabla C-12: Variación real de las principales partidas de gasto estatal, 1994-1998</b>				
<i>Entidad</i>	<i>Personal</i>	<i>Activos reales</i>	<i>Transferencias</i>	<i>Total</i>
DF	-15.66	1039.98	48.16	<b>40.26</b>
Amazonas	86.48	-39.84	313.43	89.94
Anzoátegui	57.17	-39.44	313.55	81.26
Apure	70.24	181.44	153.85	101.21
Aragua	<b>-0.29</b>	<b>-33.58</b>	128.73	<b>42.94</b>
Barinas	73.72	-36.76	134.48	52.12
Bolívar	60.93	-40.81	131.83	<b>41.14</b>
Carabobo	96.68	24.07	29.14	<b>39.11</b>
Cojedes	71.11	-35.09	180.45	57.08
Delta Amacuro	46.14	-90.34	266.94	78.05
Falcón	61.89	-19.56	134.05	69.08
Guárico	43.58	-79.65	215.93	<b>42.54</b>
Lara	92.81	19.65	<b>-13.67</b>	<b>45.30</b>
Mérida	119.78	-97.65	337.89	72.96
Miranda	<b>-13.12</b>	<b>-24.79</b>	152.02	<b>32.13</b>
Monagas	49.35	-71.87	495.05	139.83
Nueva Esparta	27.43	75.18	136.80	52.06
Portuguesa	78.08	18.77	85.05	<b>37.67</b>
Sucre	<b>-20.60</b>	<b>-96.44</b>	218.38	<b>33.54</b>
Táchira	61.64	-46.55	199.81	50.90
Trujillo	50.62	-40.28	257.35	79.27
Yaracuy	17.85	-97.66	ND	64.66
Zulia	12.60	10.63	95.54	68.19
Total	34.41	-18.41	137.24	54.95

Fuente: Cálculos propios con base en anexo de Finanzas

Mientras que el gasto de personal sólo disminuye en DF, Aragua, Miranda y Sucre; Lara es la excepción en cuanto concierne a gastos de transferencias. Por su parte, el gasto en activos reales tiende a decrecer, salvo en DF, Apure, Carabobo, Lara, Nueva Esparta,

Portuguesa y Zulia. En Aragua, Miranda y Sucre se reducen gastos en 2 rubros (personal y activos reales), pero en todos los casos aumenta el gasto total, con 9 entidades con incremento inferior al 50%. Aunque este porcentaje de aumento es equivalente al crecimiento propio de los ingresos (principio de equilibrio presupuestario), se hace notar que 99.34% de los gastos de los Estados y el DF corría por cuenta de la República en 1998. En particular, el crecimiento real del gasto total de las entidades federales es 1.76% mayor que el de los ingresos correspondientes, diferencia que podría obedecer a omisiones de información por parte de una o varias entidades respecto a recursos y gastos extraordinarios.

La tabla C-13 exhibe la participación relativa de las partidas de personal, activos reales y transferencias en los gastos estatales. El gasto de personal en 1994 sólo estaba por debajo de 30% del presupuesto en Anzoátegui, Bolívar, Carabobo, Cojedes, Mérida y Yaracuy, siendo Delta Amacuro el Estado con mayor gasto en nómina (58.01%); para 1998, se había reducido a 11 el número de entidades que gastaba más de 30% de sus recursos en personal, con Lara (51.95%) y Delta Amacuro (47.61%) y Portuguesa (45.51%) encabezando la lista. En 1994, las erogaciones por concepto de activos reales constituían más de 30% de los gastos totales en Anzoátegui, Bolívar, Mérida y Táchira, superando el 20% de los mismos en 8 Estados más; ya en 1998 apenas Nueva Esparta tenía una partida de activos reales que consumía más de 30% de su presupuesto y en Lara y Portuguesa dicho concepto superaba 19% del gasto total; la participación del gasto agregado en activos reales cae de 18.92% a 9.96% de las erogaciones totales en los años referidos, mientras que sólo DF y Nueva Esparta aumentan la participación relativa del rubro mencionado en su gasto total. En lo que concierne a los gastos por transferencias, el balance agregado de 1994 a 1998 es de un crecimiento de casi 18 puntos porcentuales, de 33.79% a 51.73%, lo cual



podría ser explicado por la ampliación del aparato administrativo y entes dependientes y el incremento del situado municipal previsto en el artículo 14º de la LOD.<sup>42</sup>

<b>Tabla C-13: Participación relativa de gastos estatales y evolución 1994-1998</b>									
<b>Clasificación por partidas</b>	<i>Personal</i>			<i>Activos reales</i>			<i>Transferencias</i>		
<b>Entidad</b>	1994	1998	Diferencia	1994	1998	Diferencia	1994	1998	Diferencia
DF	32.94	19.81	-13.13	1.55	12.57	<b>11.02</b>	<b>55.59</b>	<b>58.72</b>	3.13
Amazonas	40.27	39.53	-0.73	18.60	5.89	-12.71	22.03	<b>47.95</b>	25.92
Anzoátegui	<b>29.71</b>	25.76	-3.95	<b>31.04</b>	10.37	-20.67	26.61	<b>60.72</b>	34.11
Apure	37.58	31.79	-5.78	11.65	16.29	4.64	38.56	<b>48.64</b>	10.09
Aragua	38.81	27.07	-11.74	12.34	5.74	-6.61	34.53	<b>55.26</b>	20.73
Barinas	34.60	39.51	4.91	22.99	9.56	-13.43	28.68	<b>44.20</b>	15.53
Bolívar	<b>22.11</b>	25.21	3.10	<b>32.70</b>	13.71	-18.98	31.09	<b>51.06</b>	19.98
Carabobo	<b>19.22</b>	27.17	7.95	16.73	14.92	-1.81	<b>54.15</b>	<b>50.27</b>	<b>-3.88</b>
Cojedes	<b>29.37</b>	31.99	2.62	26.76	11.06	-15.70	28.73	<b>51.29</b>	22.56
Delta Amacuro	58.01	47.61	-10.40	4.90	0.27	-4.63	18.02	37.14	19.12
Falcón	33.71	32.27	-1.43	15.55	7.40	-8.15	38.07	<b>52.69</b>	14.63
Guárico	37.82	38.09	0.28	28.75	4.11	-24.65	23.57	<b>52.23</b>	28.67
Lara	39.15	51.95	12.80	23.66	19.49	-4.18	27.23	16.18	<b>-11.05</b>
Mérida	<b>18.64</b>	23.69	5.05	<b>35.90</b>	0.49	-35.42	27.74	<b>70.23</b>	42.49
Miranda	40.67	26.74	-13.93	16.58	9.44	-7.14	30.06	<b>57.33</b>	27.28
Monagas	33.88	21.10	-12.78	20.84	2.44	-18.40	29.49	<b>73.17</b>	43.68
Nueva Esparta	36.54	30.62	-5.92	29.40	<b>33.87</b>	<b>4.47</b>	18.49	28.79	10.30
Portuguesa	35.18	45.51	10.33	27.18	23.45	-3.73	20.27	27.24	6.98
Sucre	33.57	19.96	-13.61	26.67	0.71	-25.96	32.19	<b>76.74</b>	44.55
Táchira	32.33	34.63	2.30	<b>35.00</b>	12.40	-22.60	24.16	<b>48.01</b>	23.85
Trujillo	45.62	38.33	-7.29	15.73	5.24	-10.49	24.85	<b>49.54</b>	24.69
Yaracuy	<b>29.75</b>	21.29	-8.46	15.74	0.22	-15.52	0.00	<b>74.39</b>	74.39
Zulia	44.77	29.97	-14.80	11.02	7.25	-3.77	38.09	<b>44.29</b>	6.19
Total	34.51	29.94	-4.57	18.92	9.96	-8.96	33.79	51.73	17.94

Fuente: Cálculos propios con base en anexo de Finanzas

<sup>42</sup> Desde 1990, el situado municipal representó una proporción creciente del presupuesto estatal partiendo de 10% de éste, aumentando 1 punto porcentual cada año hasta alcanzar 20% de los ingresos estatales. Esta participación pasó de 14% a 18% del presupuesto estatal entre 1994 y 1998.

Llama poderosamente la atención el hecho de que la participación relativa de las transferencias en el gasto total de las entidades federales haya aumentado en 22 de ellas, convirtiéndose en la principal partida de erogaciones para 1998: en 1994, DF y Carabobo gastaban más de 50% de su presupuesto en transferencias, en tanto que otros 6 Estados erogaban más de 30% del mismo por tal concepto; en 1998 Delta Amacuro, Lara, Nueva Esparta y Portuguesa eran los únicos Estados que gastaban menos de 40% de sus recursos en transferencias, en 13 entidades este concepto significaba más de la mitad de su presupuesto, con una situación alarmante en Mérida, Monagas, Sucre y Yaracuy gastando más de 70% de sus recursos en transferencias, lo cual sumado a la partida de personal equivale respectivamente a 93.92%, 94.27%, 96.7% y 95.68% del presupuesto anual.

## **7.2.- El nivel municipal: Atomización territorial y dependencia fiscal**

En lo que atañe a las finanzas locales, el panorama tampoco resulta prometedor. Muy especialmente, la existencia de una partida que los Estados transfieren a los Municipios, como lo es el situado municipal, requiere traer a colación el surgimiento de nuevas jurisdicciones locales entre 1988 y 2000. Nótese que en 1988, año previo a las primeras elecciones estatales y municipales, había un total de 249 Municipios, 46 más que los existentes en 1986. Ya en diciembre de 1989, se cuenta con 269 Municipios. Y en 1995 dicha cifra había aumentado en 62.6% y 33.6% respecto a 1986 y 1988, es decir, el total ascendía a 330 gobiernos locales. En 2000, se contaban 335 Municipalidades.

Entonces, cabría la pregunta: ¿Cómo se crea un Municipio en Venezuela? Según el artículo 18 de la **Ley orgánica del régimen municipal (LORM)** de 1989:

“Para la creación de un Municipio deben concurrir:

1. Una población no menor de diez mil (10,000) habitantes, o la existencia de un grupo social asentado establemente con vínculos de vecindad permanentes;
2. Un territorio determinado;
3. Un centro de población no menor de dos mil quinientos (2,500) habitantes, que sirva de asiento a sus autoridades, y;
4. Capacidad para generar recursos propios, suficientes para atender los gastos de gobierno, administración y prestación de los servicios mínimos obligatorios.

Para la determinación de la suficiencia de los recursos fiscales, la Asamblea Legislativa deberá considerar la base económica de la comunidad y su capacidad para generar recursos propios. A los fines de esta determinación, la Asamblea solicitará obligatoriamente a los organismos de desarrollo de la región el estudio técnico respectivo.

La declaratoria de creación de los Municipios que reúnan los requisitos establecidos en este artículo corresponde a las Asambleas Legislativas, las cuales deberán hacer su pronunciamiento razonado dentro del período anual de sesiones en el cual haya sido introducida la solicitud correspondiente.”

En la norma citada, se establecen 4 requisitos para crear un Municipio. No obstante, supóngase que entre 1988 y 1995 –cuando aún estaba vigente la **Constitución de 1961**- haya privado el criterio poblacional, especialmente la noción de “grupo social asentado con vínculos de vecindad permanentes.” Si fuese el caso, podría entenderse –no justificarse- por qué 15.15% de los Municipios (50 de 330) tiene población inferior al mínimo exigido de 10 mil habitantes.

A continuación, se presenta la división político-territorial de cada Estado, vigente en 1997.<sup>43</sup> La segunda columna de la tabla C-14 muestra el total de Municipios ubicados en el Estado, en tanto que la tercera señala cuántos de esos Municipios no alcanzan la población mínima exigida por la LORM.

En términos absolutos, el Estado Táchira es el que posee mayor número de Municipios (28) y es tercero, junto con Amazonas, con 6 Municipios con población inferior a la mínima legalmente exigida para constituir una entidad local, categoría en la cual prevalece Mérida con 9 gobiernos de tal tipo. Además, otros 11 Estados cuentan con

---

<sup>43</sup> En 1998, el DF cede parte de su territorio para crear el Territorio Federal Vargas, el cual constituiría meses más tarde el Estado 23.

Municipios con población legalmente “insuficiente”: Anzoátegui, Aragua, Cojedes, Delta Amacuro, Falcón, Guárico, Monagas, Nueva Esparta, Trujillo, Yaracuy y Zulia.

<b>Tabla C-14: División político-territorial de las entidades federales</b>				
<b>Entidad</b>	<b>Porcentaje de superficie</b>	<b>Densidad demográfica (habs./Km<sup>2</sup>)</b>	<b>Número de Municipios</b>	<b>Municipios con menos de 10 mil habitantes</b>
Amazonas	19.36	0.54	7	6
Anzoátegui	4.72	24.39	21	4
Apure	8.35	5.21	7	0
Aragua	0.77	198.29	16	1
Barinas	3.84	15.12	11	0
Bolívar	26.24	4.88	10	0
Carabobo	0.51	430.16	14	0
Cojedes	1.61	15.85	9	3
Delta Amacuro	4.39	2.96	4	1
DF	0.21	1181.72	2	0
Falcón	2.71	28.61	25	7
Guárico	7.09	9.15	15	2
Lara	2.16	73.82	9	0
Mérida	1.23	61.39	23	9
Miranda	0.87	297.36	21	0
Monagas	3.15	19.55	13	3
Nueva Esparta	0.13	295.39	11	1
Portuguesa	1.66	48.85	14	0
Sucre	1.29	67.03	15	0
Táchira	1.21	86.88	28	6
Trujillo	0.81	76.79	20	3
Yaracuy	0.77	67.16	14	2
Zulia	6.89	57.68	21	2
Total	100	24.7	330	50

Fuente: OCEPRE (1999)

De entrada, podría pensarse que en los Estados con menos habitantes hubiese mayor proporción de entidades locales con población inferior a la legalmente exigida. Tal sería el caso de Amazonas, la entidad con menor porcentaje de población y tercera en porcentaje de

los Municipios mencionados. El otro extremo lo constituyen Nueva Esparta y Delta Amacuro que, a pesar de contar, respectivamente, con sólo 1.52% y 0.43% de la población (posiciones 20 y 22 en ese particular) no abarcan más del 2% de Municipios “poco poblados.”

Cabe destacar la presencia de dichos Municipios en Estados como Anzoátegui, Falcón, Mérida y Táchira. Anzoátegui es la octava entidad federal en porcentaje de población (4.73%) y, pese a ello, tiene el cuarto porcentaje de Municipios (8%) con población debajo de la mínima exigida. Las cifras de Táchira corresponden al noveno lugar en población (4.32%) y tercero en términos de Municipios “poco poblados” (12%). Falcón, con el décimo puesto en porcentaje de población (3.18%), alcanza el segundo respecto a Municipios con población “deficitaria.” Finalmente, Mérida, décimo-tercer Estado en porcentaje de población (3.11%), presenta el mayor porcentaje de Municipios de la categoría mencionada (18%).

Se aprecia que estos 4 Estados, en términos proporcionales, poseen un componente poblacional nada despreciable (casi la sexta parte de los habitantes del país); empero, agrupan el 52% de los Municipios “poco poblados.” Aunque ello podría ser parcialmente explicado con base en factores geográficos –Mérida y Táchira son parte de la Cordillera de Los Andes-, tal vez la explicación más pertinente se deba a que la creación de una localidad implica la asignación del correspondiente situado municipal.

En otras palabras, la LORM habría generado incentivos para que políticos locales, antes relegados por la reproducción del bipartidismo en cada nivel de gobierno, pretendan maximizar presupuestos por la vía de transferencias otorgadas automáticamente al crearse una nueva jurisdicción local, o sea, recursos que conlleven desplazar el costo político y fiscal tanto al gobierno nacional como a los estatales. De hecho, a mediados de 2000, el

entonces Contralor General, Edgardo Roche Lander,<sup>44</sup> advierte, basado en sus recientes informes (1998, 1999 y 2000), que aproximadamente el 50% de los Municipios no cumplía con los requisitos previstos en la LORM, debiendo revisarse los criterios que motivaron su creación. Ante tal cuadro, cabría pensar que la presión de partidos locales de reciente figuración, actuando en coalición con sus homólogos estatales, en el seno de las Asambleas Legislativas respectivas, tendió a traducirse en la creación de nuevas parcelas de poder (Municipios), donde pudiesen maximizar presupuesto que de otro modo no obtendrían.

Estas suposiciones ameritan un examen más detallado. La misma tabla C-14 muestra que la distribución de los Municipios es sumamente irregular en Venezuela: por ejemplo, Miranda cuenta con 6.36% de las jurisdicciones locales en apenas 0.87% del territorio del país, siendo la tercera entidad con mayor densidad demográfica, mientras que las cifras de Amazonas, respectivamente, son 2.12% y 19.36%, aunque con la densidad demográfica más baja. Recuérdese que este Estado tiene 6 de sus Municipios con población inferior a 10 mil habitantes.

Al contrastar el número de Municipios de 1986 con el total de 1996, se observa que, en cifras absolutas y relativas, la atomización político-territorial (multiplicación de Municipios) no es uniforme. Resulta llamativo el hecho de que, en el período en cuestión, 4 entidades (DF, Apure, Lara y Sucre) hayan experimentado un aumento nulo o muy pequeño en la cifra de Municipios que tenían en 1986, y que el mayor crecimiento absoluto ocurriese en Trujillo, Táchira, Zulia, Falcón, Guárico y Anzoátegui (véase tabla C-15), en especial porque sólo el segundo cuenta con una densidad demográfica cercana a 90 habitantes por

---

<sup>44</sup> Meses luego, Roche Lander es destituido por la Asamblea Nacional Constituyente, la cual nombra en su lugar a Clodosvaldo Russian.

Kilómetro cuadrado (véase tabla C-14), en tanto que el tercero cuenta con la mayor proporción de población del país.

<b>Tabla C-15: Atomización político-territorial por entidad federal, 1986-1996</b>				
<b>Entidades</b>	<b>Entidades locales (Distritos o Municipios)</b>			<b>Municipios creados 1986-1996</b>
	<b>1986</b>	<b>1988</b>	<b>1996</b>	
Amazonas	1	1	7	6
Anzoátegui	14	14	21	7
Apure	6	7	7	1
Aragua	8	15	16	8
Barinas	9	10	11	2
Bolívar	7	9	10	3
Carabobo	9	10	14	5
Cojedes	7	7	9	2
Delta Amacuro	1	1	4	3
DF	2	2	2	0
Falcón	13	19	25	12
Guárico	7	7	15	8
Lara	8	8	9	1
Mérida	12	22	23	11
Miranda	15	17	21	6
Monagas	10	10	13	3
Nueva Esparta	9	11	11	2
Portuguesa	9	14	14	5
Sucre	14	15	15	1
Táchira	16	16	28	12
Trujillo	7	14	20	13
Yaracuy	7	8	14	7
Zulia	12	12	21	9
<b>Total</b>	<b>203</b>	<b>249</b>	<b>330</b>	<b>127</b>

Fuente: Elaboración propia con base en OCEI (1999)

Por otra parte, son los antiguos Territorios Federales, elevados a Estados en 1992, las entidades que presentan mayor crecimiento proporcional de gobiernos locales: Amazonas, 600% y Delta Amacuro, 300%. Asimismo, Amazonas sólo es superado por Mérida y Falcón, e igualado por Táchira, en cuanto a número de Municipios con menos de 10 mil habitantes; pero en términos relativos estos Municipios alcanzan 85.7% de las localidades de Amazonas, por lo cual es de lejos el Estado que proporcionalmente tiene más Municipios “poco poblados.”

<b>Tabla C-16: Servicios municipales exigibles con base en el criterio de población</b>	
<b>Número de habitantes</b>	<b>Servicios municipales a ser provistos</b>
Más de mil	Alumbrado público y domiciliario, cementerio, recogida de residuos, limpieza, abastecimiento de agua potable, cloacas y alcantarillado, plaza y mercado públicos y atención primaria de la salud
Más de 10 mil	Todo lo anterior + parque público, biblioteca, plan de desarrollo urbano local, nomenclatura y señalización urbanas.
Más de 50 mil	Todo lo anterior + protección civil, asistencia a la infancia y ancianos, planificación familiar, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
Más de 100 mil	Todo lo anterior + transporte público urbano, protección del medio ambiente, control de alimentos y bebidas y tratamiento de residuos.
Fuente: Martín (2000b: 64)	

Asimismo, la tabla C-16 hace mención al mínimo de servicios que debería suministrar el Municipio considerando el tamaño de su población, tal como establece el artículo 38° de la LORM; sin embargo, aquí se asume que la acción de la Contraloría

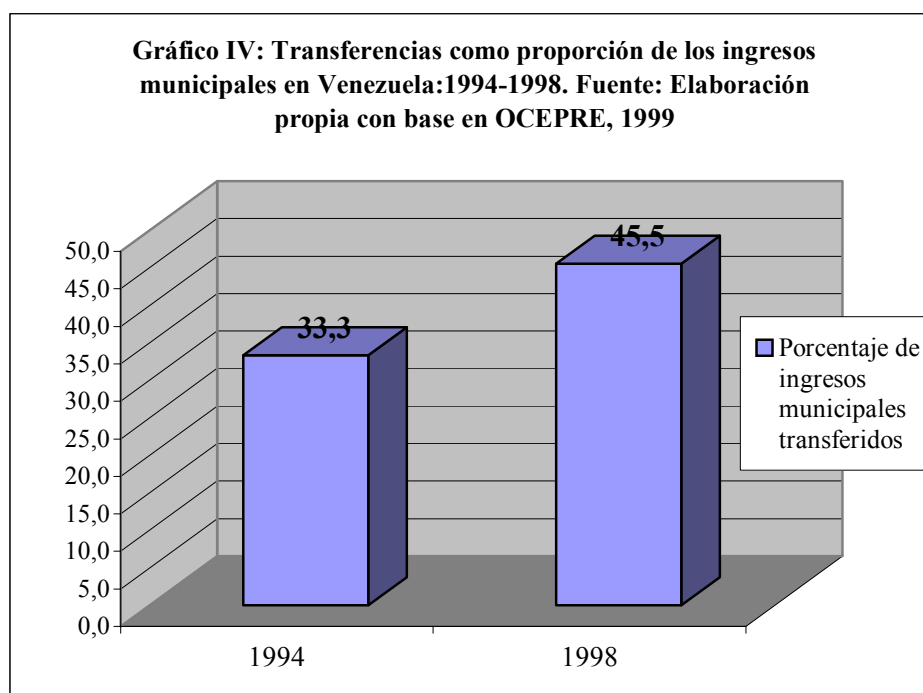


General -en cuanto concierne a garantizar la provisión de los “servicios mínimos” según número de habitantes- habría sido prácticamente inexistente.

<b>Tabla C-17: Transferencias e ingresos municipales totales (millones de Bs. 1995=100)</b>		
<b>Año</b>	<b>Transferencias</b>	<b>Total</b>
1994	51906.1	155843.4
1998	130798.8	2877210.1

Fuente: Elaboración propia con base en OCEPRE (1999)

Entrando en el tema de las finanzas, considerando los gobiernos locales en forma de agregado nacional, entre 1994 y 1998, se observa un crecimiento real y porcentual (152%) de las transferencias al nivel local (véase tabla C-17). Igualmente, la participación proporcional de las transferencias respecto a los ingresos municipales aumenta en 12 puntos porcentuales (véase gráfico IV), de 33.3 a 45.5%, lo que tiende a apuntar a una situación de dependencia progresiva de los Municipios respecto a las transferencias.



Tomando en cuenta las denuncias de la Contraloría General (1998, 1999 y 2000), si hay 167 Municipios que no cumplen los requisitos exigidos por la LORM para su erección y mantenimiento –sin mencionar los de prestación de servicios-, podría pensarse en un mínimo de 167 gobiernos locales financiados mayormente con transferencias. Sin embargo, no se trata de anomalías nuevas, ya que si la LORM de 1989 se hubiese promulgado y respetado desde 1 año antes -para la división político-territorial de 1988- habría sido necesario eliminar 81 Municipios por ser fiscalmente insostenibles.

El comportamiento apreciable en la tabla C-18 corresponde a la participación de los Municipios capitales como proporción de los ingresos municipales en cada entidad federal. Los momentos de comparación son los años 1986 y 1998. En el primero, los ingresos percibidos por el Municipio capital, en 15 de las 23 jurisdicciones federales (65%), representan al menos 1 tercio de los ingresos locales anuales. Sólo en Miranda y Nueva Esparta, la participación del Municipio capital en la suma de ingresos municipales por Estado es inferior al 10%, lo cual evidencia una concentración considerable en los Municipios capitales. Empero, ha de aclararse que, en los casos del DF y los Territorios Federales Amazonas y Delta Amacuro, se consideraba la existencia de un gran Municipio con su periferia particular.

Dicho patrón de concentración de ingresos locales en el Municipio capital aún persiste en 1998, a pesar de que algunas de dichas jurisdicciones han sido divididas para crear entidades nuevas y que, en ciertos Estados, el Municipio capital sólo es sede del poder político mientras que el “corazón económico” del Estado está en otra localidad. Así se tiene que, en 1998, 10 de los Municipios capitales (43.5%) poseen 1 tercio o más de los ingresos locales presentes en la entidad federal respectiva, en tanto que en Miranda, Nueva Esparta y

Trujillo los Municipios capitales representan menos del 10% del presupuesto de sus localidades.

<b>Tabla C-18: Participación de los ingresos de los Municipios capitales respecto de los ingresos municipales por entidad federal</b>		
<b>Entidad</b>	<b>Participación relativa del Municipio capital en los ingresos locales</b>	
	<b>1986</b>	<b>1988</b>
<b>DF</b>	<b>100</b>	<b>86.7</b>
<i>Amazonas</i>	<b>100</b>	<b>33.4</b>
<i>Anzoátegui</i>	27.1	21.9
<i>Apure</i>	<b>47.4</b>	19.5
<i>Aragua</i>	<b>52.4</b>	31.2
<i>Barinas</i>	<b>47.9</b>	<b>43.6</b>
<i>Bolívar</i>	29.4	13.3
<i>Carabobo</i>	<b>71.7</b>	<b>46.8</b>
<i>Cojedes</i>	<b>49.6</b>	18.9
<i>Delta Amacuro</i>	<b>100</b>	<b>58.1</b>
<i>Falcón</i>	24.6	0.0
<i>Guárico</i>	18.1	12.7
<i>Lara</i>	<b>70.8</b>	<b>54.6</b>
<i>Mérida</i>	<b>53.7</b>	24.9
<i>Miranda</i>	7.3	5.1
<i>Monagas</i>	<b>60.3</b>	<b>34.3</b>
<i>Nueva Esparta</i>	8.1	4.5
<i>Portuguesa</i>	19.9	16.5
<i>Sucre</i>	<b>41.1</b>	20.3
<i>Táchira</i>	<b>43.4</b>	<b>60.4</b>
<i>Trujillo</i>	14.7	5.6
<i>Yaracuy</i>	<b>43.7</b>	12.3
<i>Zulia</i>	<b>48.9</b>	<b>34.3</b>
<b>Total</b>	62.9	33.7

Fuente: Elaboración propia con base en González de Pacheco (1993a) y OCEPRE (1999)

No obstante, esta pérdida de concentración relativa es mucho mayor cuando se piensa en los Municipios capitales como agregado nacional. En tal situación, es notable observar que en 1986 la concentración de los ingresos locales en las localidades capitales de Estado era de casi 63% de los mismos, mientras que 12 años después sólo se aproximaba a 34%. Empero, tal reducción de la concentración de ingresos locales podría estar siendo solapada por la división de los Municipios capitales, aunado a la ausencia de datos del Municipio Santa Ana de Coro, capital de Falcón, en 1998.

Particularmente, la tabla C-19 presenta la distribución, por entidad federal de los ingresos municipales reales y del situado constitucional, tomando como extremos para estática comparativa a 1986 y 1998.

La tabla C-19 compara la participación del situado municipal en los ingresos locales en 1986 y 1998, de modo que se enfatiza el peso relativo de dicha partida de transferencia y como ésta ha variado en un lapso de 12 años. El panorama de 1986 apenas tiene a Miranda, Carabobo y Aragua como entidades con fortaleza fiscal notoria a nivel local, es decir, el aporte del situado a las finanzas de sus Municipios es inferior a un 20%; a su vez, para los Municipios de 11 entidades el situado representa 40% o más de los ingresos anuales. Los casos de mayor dependencia del situado son Amazonas, Delta Amacuro y Apure. Todo ello previo a la LORM y la LOD de 1989.

Ahora bien, ¿cuál es la situación de dependencia fiscal de la Hacienda local venezolana respecto al situado municipal en 1998? A pesar de que la última columna da cuenta de una cierta reducción de la participación relativa del situado en los ingresos de 7 entidades, el balance dista de ser estimulante: en 13 de 23 entidades federales, el situado constituye 40% o más de los ingresos municipales, proporción superior al 60% en Delta Amacuro, Amazonas, Apure, Cojedes, Mérida y Yaracuy. Únicamente en Miranda y

Anzoátegui, el situado está por debajo de 1 quinto de los ingresos municipales. Las cifras indicarían que con la fragmentación político-territorial a nivel local, lejos de favorecer la descentralización fiscal, se ha deteriorado el potencial recaudatorio de los Municipios, volviéndose más dependientes del situado, sin el cual los gobiernos locales de 6 Estados prácticamente no tendrían recursos con qué operar.

**Tabla C-19: Evolución de los ingresos municipales reales agrupados por entidad federal: 1986-1998**

Entidad federal	1986: Millones de Bs. constantes (1995=100)			1998: Millones de Bs. constantes (1995=100)			Diferencia de participación 1986-1998
	Situado municipal	Ingresos municipales	Participación del situado en los ingresos municipales	Situado municipal	Ingresos municipales	Participación del situado en los ingresos municipales	
<b>DF</b>	15493.6	28427.7	<b>54.5</b>	9064.8	38972.0	23.3	-31.2
<i>Amazonas</i>	453.2	538.3	<b>84.2</b>	1358.6	2675.6	<b>50.8</b>	-33.4
<i>Anzoátegui</i>	1131.9	5293.6	21.4	4000.2	23729.4	16.9	-4.5
<i>Apure</i>	457.4	723.4	<b>63.2</b>	2315.0	3705.5	<b>62.5</b>	-0.8
<i>Aragua</i>	1225.5	6706.4	18.3	4917.9	12022.7	<b>40.9</b>	<b>22.6</b>
<i>Barinas</i>	614.9	1376.6	<b>44.7</b>	2822.9	4433.4	<b>63.7</b>	<b>19.0</b>
<i>Bolívar</i>	980.9	4889.4	20.1	4163.9	19558.3	21.3	1.2
<i>Carabobo</i>	1427.7	12887.2	11.1	7154.7	30604.5	23.4	<b>12.3</b>
<i>Cojedes</i>	423.4	904.3	<b>46.8</b>	1869.6	2895.3	<b>64.6</b>	<b>17.7</b>
<i>Delta Amacuro</i>	348.9	548.9	<b>63.6</b>	1371.2	1573.0	<b>87.2</b>	<b>23.6</b>
<i>Falcón</i>	961.7	2521.3	38.1	880.9	3056.9	28.8	-9.3
<i>Guárico</i>	689.4	1704.3	<b>40.4</b>	3112.0	7980.1	39.0	-1.5
<i>Lara</i>	1257.4	5021.3	25.0	5621.6	10792.1	52.1	<b>27.0</b>
<i>Mérida</i>	789.4	2159.6	36.6	3621.8	5875.6	<b>61.6</b>	<b>25.1</b>
<i>Miranda</i>	1878.7	27891.5	6.7	8238.6	44567.4	18.5	<b>11.7</b>
<i>Monagas</i>	736.2	1821.3	<b>40.4</b>	2916.8	11083.2	26.3	-14.1
<i>Nueva Esparta</i>	593.6	2293.6	25.9	2068.1	5313.5	38.9	13.0
<i>Portuguesa</i>	717.0	2134.0	33.6	3402.0	6265.4	54.3	<b>20.7</b>
<i>Sucre</i>	1095.7	2376.6	<b>46.1</b>	3799.3	6655.4	57.1	<b>11.0</b>
<i>Táchira</i>	1155.3	3366.0	34.3	2790.0	6658.2	<b>41.9</b>	<b>7.6</b>
<i>Trujillo</i>	846.8	1825.5	<b>46.4</b>	2523.6	4538.0	55.6	<b>9.2</b>
<i>Yaracuy</i>	589.4	1100.0	<b>53.6</b>	2738.6	4385.2	<b>62.5</b>	<b>8.9</b>
<i>Zulia</i>	2844.7	11912.8	23.9	7807.5	29819.8	26.2	<b>2.3</b>
<b>Total</b>	36712.8	128423.4	28.6	88559.5	287160.3	30.8	<b>2.3</b>

Fuente: Elaboración propia con base en González de Pacheco (1993a) y OCEPRE (1999)

Desagregando un poco la tabla C-19, puede verse en la tabla C-20 un crecimiento real, tanto nacional como en cada entidad, del monto asignado por concepto de situado municipal: sólo en 2 de 23 jurisdicciones federales (8.7%), DF y Falcón, el situado municipal se ha reducido. Inclusive el crecimiento porcentual nacional de las transferencias (última celda extrema derecha de tabla C-20) es un poco mayor que el de los ingresos municipales (última celda extrema derecha de tabla C-21).

**Tabla C-20: Comportamiento real del situado municipal en Venezuela: 1986-1998 (millones de 1995=100)**

<i>Entidad</i>	<i>Situado municipal</i>		$\Delta$ %
	<b>1986</b>	<b>1998</b>	
DF	15493.6	9064.8	<b>-41.5</b>
Amazonas	453.2	1358.6	199.8
Anzoátegui	1131.9	4000.2	253.4
Apure	457.4	2315.0	406.1
Aragua	1225.5	4917.9	301.3
Barinas	614.9	2822.9	359.1
Bolívar	980.9	4163.9	324.5
Carabobo	1427.7	7154.7	401.1
Cojedes	423.4	1869.6	341.6
Delta Amacuro	348.9	1371.2	293.0
Falcón	961.7	880.9	<b>-8.4</b>
Guárico	689.4	3112.0	351.4
Lara	1257.4	5621.6	347.1
Mérida	789.4	3621.8	358.8
Miranda	1878.7	8238.6	338.5
Monagas	736.2	2916.8	296.2
Nueva Esparta	593.6	2068.1	248.4
Portuguesa	717.0	3402.0	374.5
Sucre	1095.7	3799.3	246.7
Táchira	1155.3	2790.0	141.5
Trujillo	846.8	2523.6	198.0
Yaracuy	589.4	2738.6	364.7
Zulia	2844.7	7807.5	174.5
Total	36712.8	88559.5	141.2

Fuente: Elaboración propia con base en González de Pacheco (1993a) y OCEPRE (1999)

La tendencia que se observa en la tabla C-21 es un incremento real de los ingresos municipales en cada entidad federal (tercera columna) durante 12 años.

<b>Tabla C-21: Evolución de los ingresos municipales en Venezuela: 1986-1998 (millones de Bs. 1995=100)</b>						
<b>Entidad</b>	<b>Ingresos municipales</b>		<b>Δ%</b>	<b>Participación relativa</b>		<b>Diferencia</b>
	<b>1986</b>	<b>1998</b>		<b>1986</b>	<b>1998</b>	
DF	28427.7	38972.0	37.1	<b>22.1</b>	<b>13.6</b>	-8.6
Amazonas	538.3	2675.6	397.0	0.4	0.9	0.5
Anzoátegui	5293.6	23729.4	348.3	4.1	8.3	4.1
Apure	723.4	3705.5	412.2	0.6	1.3	0.7
Aragua	6706.4	12022.7	79.3	5.2	4.2	-1.0
Barinas	1376.6	4433.4	222.1	1.1	1.5	0.5
Bolívar	4889.4	19558.3	300.0	3.8	6.8	3.0
Carabobo	12887.2	30604.5	137.5	<b>10.0</b>	<b>10.7</b>	0.6
Cojedes	904.3	2895.3	220.2	0.7	1.0	0.3
Delta Amacuro	548.9	1573.0	186.6	0.4	0.5	0.1
Falcón	2521.3	3056.9	21.2	2.0	1.1	-0.9
Guárico	1704.3	7980.1	368.2	1.3	2.8	1.5
Lara	5021.3	10792.1	114.9	3.9	3.8	-0.2
Mérida	2159.6	5875.6	172.1	1.7	2.0	0.4
Miranda	27891.5	44567.4	59.8	<b>21.7</b>	<b>15.5</b>	-6.2
Monagas	1821.3	11083.2	508.5	1.4	3.9	2.4
Nueva Esparta	2293.6	5313.5	131.7	1.8	1.9	0.1
Portuguesa	2134.0	6265.4	193.6	1.7	2.2	0.5
Sucre	2376.6	6655.4	180.0	1.9	2.3	0.5
Táchira	3366.0	6658.2	97.8	2.6	2.3	-0.3
Trujillo	1825.5	4538.0	148.6	1.4	1.6	0.2
Yaracuy	1100.0	4385.2	298.7	0.9	1.5	0.7
Zulia	11912.8	29819.8	150.3	<b>9.3</b>	<b>10.4</b>	1.1
Total	128423.4	287160.3	123.6			

Fuente: Elaboración propia con base en González de Pacheco (1993a) y OCEPRE (1999)

Igualmente, persiste la concentración de dichos recursos en las localidades de 4 entidades federales: si en 1986 los Municipios del DF, Miranda, Carabobo y Zulia comprendían 63.1% de los ingresos municipales de todo el país, descendiendo a 50.2% en

1998; no puede obviarse que en 1986 tales entidades abarcaban 18.7% de las localidades (38 de 203) y en 1996, 17.6% de éstas (58 de 330). Ello equivale a afirmar que menos de un quinto de las Municipalidades concentra la mitad de los recursos fiscales en dicho nivel de gobierno; de modo que si en 1986 165 localidades apenas contaban con 36.9% de los ingresos, en 1998 el 49.8% de los recursos debía repartirse entre 272 Municipios. En otras palabras, la concentración de ingresos municipales en las localidades de 4 entidades federales se redujo en 12.9%, pero los Municipios de las otras 19 aumentaron en 64.8%, lo cual se sigue traduciendo en un severo cuadro de desequilibrio fiscal a nivel local.

A diferencia de las entidades federales, los Municipios en ellas ubicados sí experimentaron crecimiento real de sus ingresos propios, salvo en Guárico y Yaracuy. Desde 1994 a 1998, en todos casos en que aumentaron las transferencias, también lo hicieron los ingresos totales; la excepción fueron los Municipios de Falcón cuyo incremento real de ingresos propios (6.24%) no fue suficiente para compensar una caída de 23.87% en las transferencias (véase tabla C-22).

Cabe destacar que el crecimiento real de las transferencias fue mucho mayor que el de los ingresos propios, salvo en los Municipios de Barinas, Delta Amacuro, Falcón, Monagas y Táchira; a nivel nacional, las transferencias tuvieron un aumento real de 151.78%, los ingresos propios, de 47.98% y los ingresos municipales, de 84.73%. El menor aumento real de los ingresos propios de los Municipios ocurrió en DF, Falcón, Mérida y Nueva Esparta donde ni siquiera varió 8 puntos porcentuales.



**Tabla C-22: Variación real de ingresos municipales, 1994-1998**

Entidad	Transferencias	Ingresos propios	Total
DF	128.05	7.82	25.61
Amazonas	245.82	19.91	233.94
Anzoátegui	250.88	177.76	182.54
Apure	166.01	131.44	184.76
Aragua	92.53	51.50	69.54
Barinas	112.74	<b>129.64</b>	124.31
Bolívar	265.10	120.73	176.58
Carabobo	194.07	32.14	70.63
Cojedes	157.52	12.84	134.20
Delta Amacuro	72.94	<b>664.95</b>	91.93
Falcón	<b>-23.87</b>	6.24	<b>-8.81</b>
Guárico	159.27	<b>-11.10</b>	130.99
Lara	80.08	74.30	80.63
Mérida	178.17	1.47	112.48
Miranda	199.45	30.36	62.61
Monagas	169.23	<b>177.80</b>	182.19
Nueva Esparta	118.64	5.33	52.00
Portuguesa	145.08	31.19	133.64
Sucre	159.90	58.65	135.90
Táchira	88.46	<b>104.81</b>	97.39
Trujillo	127.06	59.00	114.67
Yaracuy	174.40	<b>-39.25</b>	106.04
Zulia	152.19	93.36	108.46
Total	151.78	47.98	84.73

Fuente: Cálculos propios con base en anexo de Finanzas

Omitiendo los recursos extraordinarios por razones de simplificación, la participación relativa de los 3 principales rubros de ingreso municipal –el situado, las transferencias totales e ingresos propios- y su agregado como subtotal es lo que refleja la tabla C-23. El situado municipal en 1994 constituía más de la mitad de los recursos en las

jurisdicciones locales de 12 Estados, con los casos más dependientes de dicha asignación presupuestaria en Amazonas, Apure, Barinas, Cojedes, Delta Amacuro y Trujillo; aun cuando en 1998 el peso relativo del situado había disminuido en 17 entidades, todavía para los Municipios de Apure, Barinas, Cojedes, Delta Amacuro, Mérida y Yaracuy dicha partida significaba más de 60% de sus ingresos totales, y en otros 5 superaba el 50%. Con respecto a las transferencias, éstas sufren un descenso relativo en los presupuestos de los Municipios de 7 entidades de 1994 a 1998; no obstante, dado el peso propio del situado como transferencia principal, en las jurisdicciones de 13 entidades las transferencias superan 50% de sus ingresos (un comportamiento muy similar al descrito con base en el situado municipal); ya en 1998 se mantiene un cuadro muy parecido.

Por complemento, los ingresos propios tanto en 1994 como en 1998 son la principal fuente de recursos de los Municipios de todo el país, pero experimentando una reducción de casi 13 puntos porcentuales (64.73% a 51.85%), cifra próxima al incremento de las transferencias; en 1994 los Municipios de 10 entidades generaban ingresos propios que aportaban la mayoría de sus recursos anuales, destacando los de DF, Carabobo y Miranda; 4 años más tarde, en estas 10 entidades las jurisdicciones locales continuaban teniendo ingresos propios que aportaban la mayor parte de su presupuesto, con la salvedad de que apenas los de Falcón habían tenido un incremento relativo de ingresos propios, con bajas significativas en los Municipios de DF, Bolívar, Carabobo, Miranda y Nueva Esparta; las localidades de 10 de los 13 Estados restantes también muestran reducción del peso relativo de ingresos propios en su presupuesto anual; las excepciones son los Municipios de Barinas, Delta Amacuro y Táchira con ligero incremento de la participación relativa de ingresos propios. La última columna presenta el subtotal de ingresos tras sumar transferencias (incluyendo al situado) e ingresos propios; dicho porcentaje sube ligeramente

en 7 entidades, con retrocesos resaltantes en Anzoátegui, Nueva Esparta y Portuguesa, entidades cuyos Municipios habrían tenido una mayor incidencia de ingresos extraordinarios en el presupuesto de 1998.

<b>Tabla C-23: Participación relativa de ingresos municipales totales, 1994-1998</b>												
<b>Entidad</b>	<b>Situado municipal</b>			<b>Transferencias</b>			<b>Ingresos propios</b>			<b>Subtotal</b>		
	1994	1998	Diferencia	1994	1998	Diferencia	1994	1998	Diferencia	1994	1998	Diferencia
DF	15.34	23.25	<b>7.91</b>	15.34	27.85	12.51	<b>81.96</b>	<b>70.36</b>	-11.61	97.31	98.21	<b>0.91</b>
Amazonas	<b>93.63</b>	<b>50.76</b>	-42.86	<b>93.63</b>	<b>96.96</b>	3.33	6.17	2.22	-3.96	99.80	99.17	-0.62
Anzoátegui	26.25	16.85	-9.40	26.94	33.45	6.52	<b>65.87</b>	<b>64.76</b>	-1.11	92.81	98.21	<b>5.40</b>
Apure	<b>88.13</b>	<b>62.46</b>	-25.67	<b>88.13</b>	<b>82.32</b>	<b>-5.80</b>	11.56	9.39	-2.16	99.69	91.72	-7.97
Aragua	37.47	40.89	<b>3.42</b>	40.04	45.47	5.43	<b>59.27</b>	<b>52.97</b>	-6.30	99.31	98.44	-0.87
Barinas	<b>70.66</b>	<b>63.65</b>	-7.00	<b>70.66</b>	<b>67.01</b>	<b>-3.65</b>	28.78	29.46	<b>0.68</b>	99.43	96.47	-2.96
Bolívar	37.05	21.28	-15.76	37.77	49.85	12.09	<b>61.46</b>	<b>49.05</b>	-12.41	99.22	98.90	-0.33
Carabobo	23.20	23.37	<b>0.17</b>	23.82	41.06	17.23	<b>76.02</b>	<b>58.87</b>	-17.15	99.84	99.92	<b>0.08</b>
Cojedes	<b>77.12</b>	<b>64.56</b>	-12.57	<b>77.24</b>	<b>84.93</b>	7.69	21.53	10.37	-11.15	98.77	95.30	-3.46
Delta Amacuro	<b>96.72</b>	<b>87.15</b>	-9.57	<b>96.72</b>	<b>87.15</b>	<b>-9.57</b>	3.21	12.78	<b>9.57</b>	99.93	99.93	0.00
Falcón	49.10	28.81	-20.30	49.47	41.30	<b>-8.17</b>	<b>50.21</b>	<b>58.49</b>	<b>8.29</b>	99.67	99.79	<b>0.12</b>
Guárico	46.33	38.99	-7.34	<b>72.04</b>	<b>80.86</b>	8.82	27.29	10.50	-16.78	99.33	91.36	-7.96
Lara	<b>51.94</b>	<b>52.08</b>	<b>0.13</b>	<b>55.77</b>	<b>55.61</b>	<b>-0.17</b>	43.43	41.91	-1.52	99.20	97.51	-1.69
Mérida	<b>61.46</b>	<b>61.62</b>	<b>0.16</b>	<b>61.85</b>	<b>80.96</b>	19.12	37.72	18.01	-19.71	99.56	98.98	-0.59
Miranda	14.13	18.48	<b>4.35</b>	16.13	29.71	13.58	<b>83.47</b>	<b>66.91</b>	-16.55	99.60	96.62	-2.98
Monagas	37.49	26.19	-11.29	38.83	37.05	<b>-1.78</b>	<b>58.95</b>	<b>58.04</b>	-0.92	97.79	95.09	-2.70
Nueva Esparta	31.27	38.91	<b>7.64</b>	31.90	45.88	13.98	<b>67.11</b>	<b>46.51</b>	-20.60	99.01	92.39	-6.62
Portuguesa	<b>63.21</b>	<b>54.28</b>	-8.93	<b>65.62</b>	<b>68.84</b>	3.22	31.65	17.77	-13.88	97.28	86.61	-10.66
Sucre	<b>66.18</b>	<b>57.07</b>	-9.11	<b>68.02</b>	<b>74.94</b>	6.92	29.48	19.83	-9.66	97.50	94.77	-2.74
Táchira	<b>62.39</b>	41.89	-20.50	<b>62.70</b>	<b>59.86</b>	<b>-2.84</b>	37.24	38.64	<b>1.40</b>	99.94	98.50	-1.44
Trujillo	<b>71.90</b>	<b>55.59</b>	-16.31	<b>74.22</b>	<b>78.50</b>	4.28	25.49	18.88	-6.61	99.71	97.39	-2.33
Yaracuy	<b>57.57</b>	<b>62.43</b>	<b>4.86</b>	<b>64.30</b>	<b>85.63</b>	21.33	19.96	5.89	-14.07	84.26	91.52	<b>7.26</b>
Zulia	33.83	26.18	-7.66	35.75	43.26	7.50	<b>61.00</b>	<b>56.58</b>	-4.42	96.75	99.83	<b>3.08</b>
Total	31.64	30.83	-0.81	33.41	45.54	12.13	64.73	51.85	-12.88	98.15	97.40	-0.75

Fuente: Cálculos propios

La tabla C-24 corresponde al crecimiento real del gasto municipal entre 1994 y 1998. Como se observa, el gasto total de los Municipios del país aumentó en 86.09%, mientras que, de las 3 partidas principales de éste, la de transferencias experimentó mayor incremento (178.53%), seguida de la activos reales (100.96%) y la de personal, única de las

3 con variación inferior a 100% (59.9%). Si se compara con la variación real de ingresos municipales, las localidades de ciertas entidades federales presentan un crecimiento real mayor de gasto que el de sus ingresos en el mismo período, lo cual se traduce en que el gasto municipal a nivel nacional sea 1.36% mayor que los ingresos respectivos.<sup>45</sup>

<b>Tabla C-24: Variación real gasto municipal, 1994-1998</b>				
<i>Entidad</i>	<i>Personal</i>	<i>Activos reales</i>	<i>Transferencias</i>	<i>Total</i>
DF	10.08	-55.24	<b>204.65</b>	25.61
Amazonas	<b>153.72</b>	<b>475.38</b>	64.80	<b>233.94</b>
Anzoátegui	<b>123.29</b>	<b>283.65</b>	<b>374.43</b>	<b>203.36</b>
Apure	<b>107.41</b>	<b>485.58</b>	<b>145.34</b>	<b>210.21</b>
Aragua	50.76	42.59	60.76	58.17
Barinas	<b>109.47</b>	<b>101.23</b>	<b>294.29</b>	<b>124.31</b>
Bolívar	<b>122.73</b>	<b>258.88</b>	<b>245.51</b>	<b>176.58</b>
Carabobo	72.63	66.14	<b>133.91</b>	75.12
Cojedes	<b>116.53</b>	<b>191.12</b>	<b>151.45</b>	<b>134.20</b>
Delta Amacuro	76.82	84.74	72.54	91.93
Falcón	-34.96	-7.38	78.23	-8.81
Guárico	66.20	<b>163.44</b>	<b>168.26</b>	<b>130.99</b>
Lara	87.90	70.90	<b>165.29</b>	80.63
Mérida	95.91	<b>169.55</b>	<b>168.13</b>	<b>112.48</b>
Miranda	48.59	<b>114.68</b>	84.48	62.61
Monagas	<b>152.05</b>	<b>229.94</b>	<b>488.68</b>	<b>182.19</b>
Nueva Esparta	34.20	69.84	<b>104.27</b>	52.00
Portuguesa	81.11	<b>219.07</b>	<b>172.43</b>	<b>133.64</b>
Sucre	<b>114.46</b>	<b>125.49</b>	<b>384.16</b>	<b>135.90</b>
Táchira	94.72	<b>163.23</b>	<b>142.85</b>	<b>118.02</b>
Trujillo	86.73	<b>190.54</b>	<b>163.03</b>	<b>129.18</b>
Yaracuy	<b>142.67</b>	<b>114.61</b>	79.93	<b>111.45</b>
Zulia	42.07	<b>105.41</b>	<b>640.89</b>	<b>108.45</b>
Total	59.90	100.96	178.53	86.09

Fuente: Cálculos propios con base en anexo de Finanzas

<sup>45</sup> Como los datos originales (véase anexo) difieren un poco de las cifras totales de ingresos, las cuales deberían coincidir con la de gasto, de acuerdo al principio de presupuesto equilibrado; ello probablemente se deba a lagunas de información por parte de algunos Municipios, ya sea en la obtención o ejecución de recursos extraordinarios.

El gasto real de personal sólo aumenta más de 100% en las localidades de 7 Estados, con la menor variación en Libertador y Vargas, los 2 Municipios del DF y con las localidades de Falcón como las únicas en reducir gastos de nómina. Los activos reales implicaron erogaciones con aumento real superior a 100% en Municipios de 16 Estados, con tendencia a la baja sólo en las localidades de DF y Falcón. Las transferencias, única gran partida de gastos que no se contrajo en las jurisdicciones de Falcón, tuvieron un incremento real superior a 100% en los Municipios de 17 entidades federales.

La tabla C-25 presenta la participación relativa de las partidas de personal, activos reales y transferencias en el gasto total de los Municipios de cada entidad federal en los años 1994 y 1998. El agregado nacional muestra que personal y activos reales son las partidas que se alternan como primera y segunda en el gasto municipal, con un aumento de 7.18% en la participación relativa de las transferencias hasta superar la quinta parte de dicho gasto. En 1994 el gasto de personal solamente era inferior a 30% del total en los Municipios de Carabobo y Yaracuy, con la participación más alta en Delta Amacuro con 48.43%; para 1998 las localidades de Lara y Yaracuy tuvieron un ligero aumento del peso relativo de los gastos de nómina, cayendo en las otras 21 entidades; los municipios de Delta Amacuro entonces con 46.62% de su gasto anual asignado a personal seguían encabezando esta lista. En lo concerniente a los gastos de activos reales, en 1994 las jurisdicciones de 6 entidades federales dicho concepto equivalía a menos de 30% de su gasto total, con las localidades de Yaracuy (49.01%) teniendo la participación más alta en comparación con los Municipios de los 17 Estados con activos reales por encima de 30% de su gasto anual; ya en 1998, los activos reales de las jurisdicciones de 8 entidades federales habían reducido su peso relativo en el gasto anual, destacando las 2 del DF con un descenso de casi 16 puntos porcentuales, aunque sólo en las localidades de DF, Aragua, Barinas y Carabobo la partida

de activos reales tenía participación inferior a 30% del gasto total, mientras que los Municipios de 19 Estados superaban tal porcentaje en sus erogaciones anuales, liderados por los de Amazonas (54%) y los de Yaracuy (49.74%).

<b>Tabla C-25: Participación relativa de las principales partidas gasto municipal , 1994-1998</b>									
Clasificación por partidas	Personal			Activos reales			Transferencias		
	1994	1998	Diferencia	1994	1998	Diferencia	1994	1998	Diferencia
Entidad	1994	1998	Diferencia	1994	1998	Diferencia	1994	1998	Diferencia
DF	37.40	32.78	-4.62	<b>24.75</b>	<b>8.82</b>	<b>-15.93</b>	16.91	<b>41.02</b>	24.11
Amazonas	41.71	31.69	-10.02	31.34	54.00	22.66	8.79	4.34	<b>-4.45</b>
Anzoátegui	34.94	<b>25.72</b>	-9.22	32.48	41.07	8.60	9.64	15.08	5.44
Apure	46.11	30.83	-15.28	<b>21.63</b>	40.82	19.20	19.08	15.09	<b>-3.99</b>
Aragua	33.49	31.92	-1.57	32.85	<b>29.61</b>	<b>-3.23</b>	11.34	11.52	0.19
Barinas	42.48	39.66	-2.81	32.14	<b>28.83</b>	<b>-3.31</b>	10.74	18.88	8.14
Bolívar	40.30	32.45	-7.85	<b>29.51</b>	38.29	8.78	6.20	7.75	1.55
Carabobo	<b>22.72</b>	<b>22.40</b>	-0.32	30.79	<b>29.21</b>	<b>-1.58</b>	<b>24.73</b>	<b>33.03</b>	8.30
Cojedes	37.10	34.30	-2.80	34.51	42.90	8.39	8.67	9.31	0.64
Delta Amacuro	48.43	44.62	-3.81	30.00	28.88	<b>-1.12</b>	11.86	10.66	<b>-1.20</b>
Falcón	36.72	<b>26.19</b>	-10.53	32.89	33.40	0.52	7.22	14.11	6.89
Guárico	31.37	<b>22.57</b>	-8.80	46.54	53.08	6.54	8.50	9.87	1.37
Lara	40.08	41.69	<b>1.61</b>	34.76	32.89	<b>-1.87</b>	7.19	10.56	3.37
Mérida	33.64	31.02	-2.62	32.95	41.80	8.85	11.25	14.20	2.95
Miranda	36.55	33.40	-3.15	<b>20.83</b>	27.50	6.67	<b>21.87</b>	<b>24.81</b>	2.94
Monagas	33.17	<b>29.63</b>	-3.54	39.98	46.75	6.77	3.92	8.18	4.26
Nueva Esparta	40.98	36.18	-4.80	<b>28.51</b>	31.86	3.35	9.55	12.84	3.29
Portuguesa	42.42	32.88	-9.54	33.13	45.24	12.11	5.78	6.74	0.96
Sucre	38.30	34.82	-3.48	35.20	33.65	<b>-1.55</b>	6.49	13.32	6.83
Táchira	37.83	33.78	-4.04	32.12	38.78	6.66	9.96	11.09	1.13
Trujillo	45.64	37.19	-8.45	30.82	39.07	8.25	9.91	11.37	1.46
Yaracuy	<b>27.81</b>	31.91	<b>4.11</b>	49.01	49.74	0.73	7.98	6.79	<b>-1.19</b>
Zulia	35.13	<b>23.94</b>	-11.19	31.85	31.39	<b>-0.46</b>	8.38	<b>29.80</b>	21.42
Total	35.35	30.38	-4.98	29.18	31.51	2.33	14.45	21.63	7.18

Fuente: Cálculos propios con base en anexo de Finanzas

Finalmente, de modo distinto a los Estados y el DF, el gasto de sus Municipios por concepto de transferencias tiende a tener menor participación relativa en el gasto anual. Así, en 1994 apenas las jurisdicciones de Carabobo y Miranda otorgaban transferencias que superaban 20% de sus gastos; a pesar de que en 1998 las localidades de 19 entidades federales habían incrementado el peso relativo de tal partida en su gasto anual, únicamente los Municipios de DF (41.02%), Carabobo (33.03%), Miranda (21.87%) y Zulia (29.8%) tenían transferencias superiores a la quinta parte de sus erogaciones anuales.

El gasto de los Municipios de Venezuela en las 3 partidas mencionadas alcanzó a 78.98% del total en 1994 y a 83.52% de éste en 1998, en tanto que en los Estados y el DF alcanzó respectivamente a 87.22% y 91.63%. En otras palabras, la participación relativa de las partidas de personal, activos reales y transferencias fue superior en las entidades federales que en las localidades, por 8.24 puntos porcentuales en 1994 y por 8.11 puntos porcentuales en 1998, o sea, el gasto de los Municipios tiende a ser menos concentrado en su estructura que el de los Estados y el DF.

Por otra parte, la tabla C-26 exhibe la distribución de recursos humanos de 295 Municipios agrupados por entidad federal, cifras correspondientes a 1996. Según tal distribución, 55.52% de la nómina municipal se concentraría en las localidades de DF, Aragua, Bolívar, Carabobo, Miranda y Zulia. En contraste, las jurisdicciones de Amazonas y Barinas no alcanzan, en cada caso, ni 1% de los recursos humanos. Otro detalle curioso es que el Estado insular, Nueva Esparta, tiene mayor participación en la nómina local que Táchira, entidad que cuenta con el mayor número de Municipios: 4.16% contra 3.07%.

**Tabla C-26: Recursos humanos de 295 de 330 Municipios en 1996, agrupados por Gobernación**

Entidad	Personal	
	Absoluto	%
DF	6409	<b>8.22</b>
Amazonas	744	0.95
Anzoátegui	5521	<b>7.08</b>
Apure	1048	1.34
Aragua	4579	<b>5.87</b>
Barinas	723	0.93
Bolívar	3979	<b>5.10</b>
Carabobo	5559	<b>7.13</b>
Cojedes	1226	1.57
Delta Amacuro	918	1.18
Falcón	3195	4.10
Guárico	2211	2.84
Lara	4021	5.16
Mérida	1515	1.94
Miranda	11301	<b>14.50</b>
Monagas	2055	2.64
Nueva Esparta	3244	4.16
Portuguesa	1965	2.52
Sucre	2667	3.42
Táchira	2391	3.07
Trujillo	867	1.11
Yaracuy	1897	2.43
Zulia	9917	<b>12.72</b>
Total	77952	100

Fuente: OCEPRE, 1999

El balance agregado nacional de los recursos humanos de los Municipios según categoría –tabla C-27- hace llamar la atención sobre ciertos aspectos: a) El personal directivo constituyendo casi 6% del total consume 15.76% del pago de nómina; b) el personal administrativo y obrero constituyen 66.84% de los trabajadores y equivalen a



52.94% de los salarios; c) suponiendo una distribución promedio de personal policial y bomberil, se tendría que cada 1 de los 295 Municipios considerados contaría sólo con poco más que 6 policías y 2 bomberos, de modo tal que cualquier alteración del orden público o siniestro no podría ser controlado por personal adscrito a los gobiernos locales; d) asumiendo que policías y bomberos obedecen al patrón de concentración de personal descrito en el párrafo previo, entonces las jurisdicciones de DF, Aragua, Bolívar, Carabobo, Miranda y Zulia tendrían 55.52% de este tipo de personal, es decir, 1035 policías y 348 bomberos; y e) por ende, suponiendo que todos los 87 Municipios de estas 6 entidades hayan aportado datos, promediarían 12 policías y 4 bomberos, dejando a los otros 208 Municipios con promedios de 4 policías y 1 bombero, lo cual agravaría aún más la problemática inherente.

<b>Tabla C-27: Recursos humanos de los Municipios clasificados según tipo, 1996 (295 de 330 Municipios)</b>				
Tipo	Número		Asignación anual (millones de Bs. 1995 = 100)	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Directivo	4655	5.97	2666.5	15.76
Universitario y técnico	8903	11.42	2928.9	17.31
Docente	3284	4.21	840.5	4.97
Policial	1865	2.39	420.5	2.48
Bomberil	630	0.81	139.0	0.82
Administrativo	26659	34.20	5170.4	30.55
Obrero permanente	25446	32.64	3788.4	22.39
Obrero no permanente	3596	4.61	430.8	2.54
Contratado	2914	3.74	537.9	3.18
Total	77952	100	16922.9	100
Fuente: Elaboración propia con base en OCEPRE, 1999				

La tabla C-28 hace referencia al crecimiento de la Administración Pública de Estados y Municipios entre 1997 y 1999. En ese período, se pasó de 22 a Estados y de 330 a 333 Municipios, manteniéndose la Gobernación del DF y la ausencia de Territorios Federales. Los entes descentralizados de las Gobernaciones y las Alcaldías aumentan respectivamente 44.11% y 59.6%, alcanzando 64.12% del sector público subnacional en 1999. En ese año, había en promedio 18.6 entes descentralizados por Gobernación y sólo 1.67 por Alcaldía.

<b>Tabla C-28: Entidades del sector público subnacional: Distribución según naturaleza jurídico-económica</b>							
Entidades según naturaleza jurídico-económica	1997		1998		1999		$\Delta\%$ 1997-1999
	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%	
Gobernaciones	22	2.15	22	1.63	23	1.50	4.55
Asambleas Legislativas	22	2.15	22	1.63	23	1.50	4.55
Contralorías Generales de Estados	ND	ND	22	1.63	23	1.50	ND
Organismos descentralizados de los Estados	297	29.09	498	37.00	428	27.86	44.11
Subtotal	341	33.40	564	41.90	497	32.36	45.75
Alcaldías	330	32.32	333	24.74	333	21.68	0.91
Contralorías Municipales	ND	ND	ND	ND	148	9.64	ND
Organismos descentralizados de los Municipios	349	34.18	447	33.21	557	36.26	59.60
Subtotal	679	66.50	780	57.95	1038	67.58	52.87
Gobernación del DF	1	0.10	1	0.07	1	0.07	0
Territorios Federales	0	0	1	0.07	0	0.00	ND
Total	1021	100	1346	100	1536	100	50.44
Fuente: Elaboración propia con base en Contraloría General (1998, 1999, 2000)							

<b>Tabla C-29: División político-territorial: Entidades locales por Estado y DF</b>						
<b>Entidad</b>	<b>Densidad poblacional (habitantes por Km<sup>2</sup>)</b>	<b>Municipios</b>	<b>Parroquias</b>	<b>Parroquias por municipio</b>	<b>Municipios capitales</b>	<b>Distritos metropolitanos</b>
Amazonas	0.56	7	22	3.1	0	0
Delta Amacuro	3.31	4	21	5.3	0	0
Bolívar	5.29	11	44	4.0	7	0
Apure	5.87	7	26	3.7	0	0
Guárico	9.66	15	39	2.6	0	0
Barinas	16.21	12	52	4.3	0	0
Cojedes	17.24	9	15	1.7	0	0
Monagas	20.47	13	40	3.1	9	0
Anzoátegui	25.86	21	56	2.7	0	0
Nacional	25.87	335	1095	3.3	88	3
Falcón	29.78	25	79	3.2	0	0
Portuguesa	53.18	14	40	2.9	13	0
Zulia	62.3	21	106	5.0	0	0
Mérida	64.83	23	82	3.6	15	1
Sucre	69.21	15	56	3.7	0	0
Yaracuy	70.14	14	12	0.9	9	0
Lara	78.38	9	58	6.4	0	0
Trujillo	78.81	20	93	4.7	0	2
Táchira	91.45	29	54	1.9	16	0
Vargas	205.95	1	11	11	0	0
Aragua	207.41	18	44	2.4	11	0
Miranda	320.34	21	55	2.6	0	0
Nueva Esparta	331.02	11	19	1.7	8	0
Carabobo	469	14	38	2.7	0	0
DF	4562.27	1	33	33	0	0

Fuente: Cálculos propios con base en OCEI (1999)

La tabla C-29 indica la división político-territorial propia de 1999. La segunda columna muestra la clasificación ascendente de acuerdo al criterio de densidad demográfica por entidad federal; la tercera y cuarta columnas, respectivamente, el número de Municipios y Parroquias por entidad federal; la quinta columna, el promedio de Parroquias por Municipio; la sexta y séptima columnas, los Municipios capitales y Distritos metropolitanos por entidad federal. Nótese que esta información ha sido producida 10 años

luego de promulgada la LORM y contabiliza una categoría que desaparece con ésta: los Municipios capitales.<sup>46</sup> Ello estaría denotando una carencia preocupante de actualización y capacitación del personal a cargo de las estadísticas nacionales, sobre todo en lo que concierne a reformas del ordenamiento jurídico.

Como se observa en la tabla C-29, Amazonas es la entidad con menor densidad demográfica, seguida a cierta distancia por Delta Amacuro, Bolívar, Apure y Guárico; no obstante, dichos Estados cuentan con un promedio de Parroquias por Municipio que se aproxima (por exceso o defecto) al promedio nacional. Téngase en cuenta que cada Parroquia es administrada por una Junta Parroquial compuesta de 3 a 5 miembros electos simultáneamente con el Poder Municipal. Como cada una de estas Juntas recibe transferencias del Municipio mediante una figura parecida al situado, mientras hubiese más Parroquias, tendería a haber proporcionalmente menos recursos, traduciéndose en cuadros de tensión fiscal<sup>47</sup> dentro de los Municipios. Según el artículo 73° de la LORM, la Junta tendrá 5 miembros principales en Parroquias urbanas con más de 50000 habitantes y 3 cuando se trate de Parroquias no urbanas. Resulta curioso que la LORM fije como población mínima para crear un municipio a 10 mil habitantes (artículo 18° LORM) y que hable de subdivisiones municipales de más de 50 mil personas, mucho más cuando los Municipios con población inferior a 50 mil habitantes tienen Ayuntamientos que van de 5 a

---

<sup>46</sup> De hecho, previo a la LORM vigente, todavía se usaba el término Distrito como subdivisión estatal, éste, a su vez, comprendía Municipios autónomos o capitales y foráneos. Con la LORM de 1989, desaparece el término Distrito, salvo en su acepción de metropolitano (agregación de dos o más Municipios conurbados), y la denominación Municipio corresponde a las jurisdicciones en que se divide cada entidad federal, en tanto que los Municipios foráneos pasan a llamarse Parroquias. Lo que antes se conocía como Municipios capitales se constituye como la Parroquia sede del Poder local (cabecera municipal).

<sup>47</sup> “(...) esencialmente se refiere a las opciones de los decisores políticos en un contexto donde hay un desequilibrio creciente entre ingresos y gastos por más de un período, o donde el desequilibrio es a corto plazo, usualmente confinado a un año fiscal y reflejando una situación que difiere de la usada como base para el presupuesto (...)” (Premchand 1993: 55-56). Sobre medidas para enfrentar la tensión fiscal, véase Premchand (1995).

7 concejales (artículo 55º, ordinales 1º y 2º LORM), igualando o superando el total de miembros de una Junta Parroquial urbana. Por otra parte, la norma resulta muy acomodaticia para definir una Parroquia no urbana:

“Artículo 33º.- (...) En el resto del territorio municipal no contemplado como urbano en los planes de desarrollo urbano local, las parroquias podrán estar constituidas por poblaciones, caseríos y aldeas separadas de la capital del Municipio, según lo determine la Asamblea Legislativa a propuesta del Concejo Municipal respectivo, o de los ciudadanos interesados, vecinos de las comunidades, en un número no menor de diez por ciento (10%) de los electores debidamente inscritos e identificados por la Junta Electoral que tenga jurisdicción en el Municipio respectivo.”

De lo anterior se desprende que, con aval del ahora Consejo Legislativo, puede crearse una Parroquia sin tomar en cuenta un mínimo de habitantes. Como la LORM no especifica qué es caserío, aldea o núcleo poblado, una Parroquia –Junta incluida- podría ser cualquier cosa. Inclusive la acción de una Junta en una Parroquia con muy escasa población podría terminar interfiriendo la labor de una asociación vecinal relativamente consolidada.

Considerando lo anterior, habría que destacar los casos extremos de Yaracuy, donde hay menos Parroquias que Municipios, y de DF y Vargas, entidades que sólo comprenden 1 Municipio, el cual se divide respectivamente en 33 y 11 Parroquias. El hecho de que Yaracuy tenga menos Parroquias que Municipios podría deberse a la reciente erección de algún Municipio que integrase varias Parroquias y cuyo reordenamiento territorial estuviese en proceso. Sin embargo, como Yaracuy pasó de tener 7 Municipios en 1986 a 14 a mediados de los noventa y 2 de estas localidades no alcanzaban el mínimo de 10 mil habitantes que exige la LORM para su creación, cabría suponer que, previo a la fundación de estas 2 jurisdicciones, en dicho Estado casi había 1 Parroquia por Municipio, lo que equivale a decir que un Concejo Municipal y una Junta Parroquial regían en un mismo territorio. Entonces, la Junta más que ser órgano delegado del gobierno municipal, como lo plantea el artículo 33º LORM, sería por el contrario un lastre presupuestal. Visto de otro

modo, 2 o más Parroquias yaracuyanas se habrían convertido en Municipios sin atender a criterios normativos y técnicos, redundando en duplicación de autoridades.

Otra situación problemática sería la propia de DF y Vargas. Hasta 1998, el DF se hallaba integrado por los Municipios Libertador y Vargas, cuando este último en menos de un año ascendió a las categorías de Territorio Federal y Estado. Debido a ello apareció el Estado 23, superponiendo 2 entidades federales en 2 Municipios. En consecuencia, el Gobernador del DF, designado por el Presidente, ejercía su autoridad en el mismo territorio que el Alcalde de Libertador,<sup>48</sup> ocurriendo lo propio en el Estado y Municipio Vargas. Aunado a lo anterior, el DF o Municipio Libertador quedó dividido en 33 Parroquias y el Estado-Municipio Vargas, en 11, o sea, 33 y 11 Juntas Parroquiales respectivamente, compuestas en la mayoría de los casos por 5 miembros, dada la alta densidad demográfica de estas entidades federales. A su vez, tal cantidad de Parroquias se traduce en mayores partidas de transferencia del Poder Municipal y muy probablemente en una proporción menor de recursos para cada Junta.

Cabe mencionar que el término Parroquia en su acepción civil data del último cuarto del siglo XIX, cuando el gobierno de Antonio Guzmán Blanco impuso el Registro civil al Registro bautismal. Dado que éste corría a cargo de una circunscripción religiosa, la Parroquia eclesiástica, dependiente de una Vicaría y una Diócesis, la implantación del laicismo político significó la instauración de la Parroquia civil, entendida como la división del Distrito (actual Municipio).<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Sobre este tema en particular, véase Martín (2000b).

<sup>49</sup> En otras palabras, allí donde había una Iglesia católica, se constituyó una Jefatura civil o Prefectura, instancia a cargo del Registro civil y el orden público y cuyo titular es objeto de libre nombramiento y remoción por el Gobernador, máxima autoridad de la Policía del Estado.

De modo que la LORM, al retomar el término Parroquia y no Municipio foráneo, no sólo ratificaba una costumbre, arraigada desde hacía un siglo. Y con base en la costumbre es que puede explicarse la sobrevivencia de la Jefatura civil, coexistiendo con la Junta Parroquial y la Comandancia de Policía. Así, hay una Junta Parroquial de elección directa y dos autoridades designadas por el Gobernador: el Prefecto y el Comandante de Policía. Y tómesese en cuenta que el último referente constitucional venezolano donde se habla del Prefecto es el ordenamiento de 1819, donde Bolívar concebía una división político-territorial basada en Departamentos, siguiendo el modelo francés.

*Como aquí se ha expuesto, la reforma del Estado de 1989, limitada a la libre elección de gobiernos subnacionales, ha generado a mediano plazo una sustitución de actores políticos, induciendo la reproducción de desequilibrios fiscales interjurisdiccionales. Previo a 1989, la dirigencia de AD y COPEI establecía quiénes aspirarían a la Presidencia con oportunidad real de victoria, en tanto que los gobernadores eran sólo funcionarios de libre nombramiento y remoción del Presidente, sujetos a la disciplina del partido de gobierno. Con la descentralización política, los gobernadores se convierten en una poderosa alternativa ante la dirigencia partidista nacional, a la que no sólo desafían en forma individual, sino también colectiva –la AGV-, y la derrotan en 1993. No obstante, el proceso de sustitución de actores no sólo implica políticos no tradicionales (anti-partido), sino que involucra actores anti-sistema, predominantemente militares golpistas, quienes, tras ser derrotados en 1992, acceden al poder estatal en 1995 (Francisco Javier Arias Cárdenas) y nacional en 1998 (Hugo Rafael Chávez Frías).*

#### IV.- La “revolución pacífica” (1999-2003)

*En diciembre de 1998, la victoria electoral del Comandante Chávez dio inicio a una fase de cambio institucional por él denominada “revolución pacífica,” “V República” o “República Bolivariana.” Dicha etapa ha tenido como rasgos más notorios la búsqueda de erradicar el gobierno dividido, bajo el cual Chávez asume el poder en febrero de 1999, y el desmantelamiento progresivo de las instituciones fundamentales de la democracia pactada. La punta de lanza para el logro de tales propósitos fue la Asamblea Nacional Constituyente, redactora de la **Constitución de 1999**, eje del nuevo orden jurídico-político. Vale afirmar que las instituciones contempladas en la **Constitución Bolivariana**, o codificables a partir de ésta, serían expresivas de una estrategia de control del gobierno nacional, para subordinar política y fiscalmente a los gobiernos subnacionales, anulando la posibilidad de oposición efectiva. La estrategia en cuestión, más que obedecer al rechazo de los políticos tradicionales por el electorado, sería la reacción de mediano plazo de un Estado unitario constitucionalmente descentralizado intentando revertir la descentralización y que, aparentando fomentarla, podría involucionar hacia las bases autoritarias sobre las que se fundó la Venezuela independiente, presentes entre 1811 y 1958. Dinámica esta que sería expresiva del planteamiento de las hipótesis 3 y 4.*



## **1.- Militares y política en Venezuela: 1958-1998**

Tal vez la preocupación fundamental que tuvieron los partidos firmantes del “Pacto de Punto Fijo” fuese la anulación de la amenaza militarista, principal causa de la caída del experimento democrático conocido como “Trienio Adecó” (1945-1948). En consecuencia, el gobierno de Rómulo Betancourt (1959-1964) tuvo entre sus prioridades la purga de las facciones derechistas que conformaban parte importante de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, la labor de construir un estamento militar pro-democrático implicaba una cierta politización.

Esta politización buscaba la asimilación de las instituciones democráticas por el estamento armado, por medio del control subjetivo, reforzando la imagen de guardianes del orden –incluso por principio constitucional- y supeditándolos a una instancia externa: la Presidencia.<sup>1</sup> En ese tenor, se eliminó la figura del Estado Mayor General, que concentraba en un Comando único todas las ramas del estamento militar, y se creó un Estado Mayor Conjunto que, contando con la interlocución del Ministro de la Defensa, oficial activo de alto rango, comprendía 4 Comandos de Fuerza (Ejército, Armada, Aviación y Guardia Nacional). Cada Fuerza se caracterizaba por una cierta autonomía, para dificultar la conformación de un bloque monolítico que pudiese intentar un golpe de Estado. De forma que el control subjetivo traducido en el Estado Mayor Conjunto tenía como referencia constitucional la propiedad exclusiva del cargo de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas por el Presidente de la República, de estado seglar.

Pero, independientemente del cambio en la estructura organizacional del poder militar, la amenaza golpista no desapareció de inmediato. El mismo Betancourt tuvo que

---

<sup>1</sup> La categoría es desarrollada por Huntington (1995). En opinión del autor, es preferible y más efectivo promover el control objetivo, o sea, profesionalizar más a los militares, dejando que participen en ámbitos de la política que –como la defensa nacional- les son propios.

lidiar con casi una docena de asonadas militares, destacando las de 1962 en Carúpano y Puerto Cabello, que contaron con elementos civiles de orientación izquierdista.

Si bien la introducción del Estado Mayor Conjunto pudo haber causado descontento en las Fuerzas Armadas, el malestar más intenso podría haber sido resultado de la reincorporación de oficiales dados de baja por la dictadura de Pérez Jiménez (Machillanda 1988: 131).

“(…) en 1963, por ejemplo, algunos oficiales creían firmemente que la asociación con (…) Acción Democrática era suficiente recomendación para el ascenso, y (…) estaban convencidos de que el Presidente Betancourt no tenía en cuenta ni las normas del escalafón ni las conveniencias del servicio, para colocar oficiales orientados hacia el partido (…) en los puestos claves” (Idem: 134).

Tras las asonadas de 1962, surgió el fenómeno guerrillero: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Cooperación (Velásquez 1979). La obligación de enfrentar a un enemigo ideológico quizás fue el factor que propició la emergencia del control objetivo en los militares venezolanos: ocupación y dominio del territorio, combate al enemigo –la guerrilla-, y ataque y protección de objetivos estratégicos (Machillanda 1988). Sólo que el lapso de predominio del control objetivo apenas duró una década.

El decreto de pacificación emitido por Rafael Caldera (1969-1974) significó la desaparición de la guerrilla, el enemigo real contra el que actuaban profesionalmente los militares. Entonces, el control objetivo se desvaneció, y las Fuerzas Armadas, como el resto de la sociedad venezolana, tendieron a ser cooptadas por el bipartidismo. Básicamente, esta cooptación se tradujo en la política de ascensos, aprobados por el Senado a propuesta del Presidente de la República.<sup>2</sup>

“Al intervenir (…) Copei y Acción Democrática en la composición de la cúspide militar y por ende de la organización ministerial, estos mandos han ido desdoblándose de su condición de militar profesional tradicional y han ido cediendo a las influencias del sector político partidista (…)” (Idem: 178-179).

---

<sup>2</sup> Para más detalles, véase Müller Rojas (1992: 137-235).

Adviértase que la cooptación partidista implicaba que los militares venezolanos se volvieran conservadores y que, por ende, asumiesen la imagen de guardianes del orden... Sólo que ésta suele devenir en la intervención armada para restituir el orden, cuando se percibe amenazas al mismo.

Precisamente, según Huntington (1997), el rasgo fundamental del pretorianismo es la intervención militar intermitente en la política, en el seno de una sociedad que, mientras se halla inmersa en procesos de modernización, tiende a desestabilizarse a causa de la fragilidad de sus instituciones políticas. Desde su punto de vista, tal fragilidad en América Latina es el resultado, a largo plazo, del fallido intento de copiar los productos de las revoluciones americana y francesa –respectivamente, el federalismo y la división de poderes- en contextos sociopolíticos marcadamente feudales, propios de las provincias españolas de ultramar. En ese sentido, cabe recordar que en éstas existía –contrario al poder tripartito- una división de funciones –gobierno, justicia, hacienda y guerra- que tendía a concentrarse en una figura individual o colectiva, según se tratase de una Provincia menor o mayor, Capitanía General, Real Audiencia o Virreinato.<sup>3</sup>

“La medida en que se politizan las instituciones y los individuos pertenecientes al ejército depende de la debilidad de las organizaciones políticas civiles y de la incapacidad de los dirigentes de éstas para hacer frente a los principales problemas de política que el país tiene ante sí. El grado en que un cuerpo de oficiales politizados desempeña un papel conservador o reformista depende de la expansión de la participación en la sociedad” (Idem: 200).

En otras palabras, la estabilidad de una sociedad pretoriana estaría inversamente vinculada al aumento de la participación política; por ende, los militares tienden a intervenir, bloqueando el acceso al poder, tanto de los actores emergentes debido a la acción modernizadora, como de aquellos a quienes desplazaron de la escena política.

---

<sup>3</sup> Véase capítulo II.

En el caso venezolano, la extrema politización militar habría tendido, en el largo plazo, a estimular la intervención militar en la política, bajo la expresión del golpe de Estado orientado al veto. En este orden de ideas, conviene aclarar que las asonadas del 4 de febrero y 27 de noviembre de 1992 ocurren durante un proceso de modernización –la descentralización política y los intentos de reforma económica-, enmarcado en una etapa de desgaste de los actores políticos tradicionales. Así cabría la pregunta: ¿Cuál orden pretendían rescatar los militares golpistas, asumiendo su papel de guardianes, y a quienes querían vetar?

Los protagonistas de las rebeliones militares de 1992 manifestaron su intención de derrocar un sistema político de partidos corruptos (AD y COPEI, principalmente) y abortar el “entreguismo” del entonces Presidente.<sup>4</sup> Por tanto, habrían actuado en defensa de un orden que concebían como “verdadera democracia” (como opuesta al régimen bipartidista heredado del “Pacto de Punto Fijo”) y para proteger la integridad territorial. Por añadidura, si se recuerda el rechazo al programa de disciplina fiscal de Pérez, principal detonante del “Caracazo” (27 y 28 de febrero de 1989), también podría pensarse que la oficialidad golpista se veía a sí misma como garante del estatismo basado en la renta petrolera, no muy distante del nacionalismo económico de la primera gestión de Carlos Andrés Pérez (1974-1979). En suma, los objetos inmediatos de veto habrían sido la partidocracia, la flexibilidad en materia de política limítrofe y la liberalización de la economía.

---

<sup>4</sup> En días previos a la insurrección del 4 de febrero, Carlos Andrés Pérez, durante las negociaciones bilaterales con el gobierno colombiano, representado por la Canciller Noemí Sanín, llegó a afirmar que nunca había dicho que el Golfo (del Lago de Maracaibo o de Coquivacoa), con salida al Mar Caribe, fuese de Venezuela, con lo que tácitamente estaba reconociendo cierta soberanía de Colombia respecto a un territorio que los libros de Geografía de la ahora República Bolivariana generalmente han denominado Golfo de Venezuela.

Estas asonadas, fallidas en lo militar,<sup>5</sup> podrían ser vistas como “golpes anticipatorios” de un “golpe consolidador,”<sup>6</sup> o sea, el proceso constituyente y la subsiguiente renovación del Poder Público ocurridos a partir de 1999. Nótese que tanto los integrantes del Movimiento Bolivariano Revolucionario-200 (MBR-200) como del Movimiento 5 de Julio (M5J) eran oficiales de clase media: los primeros, tenientes coroneles (con Hugo Chávez Frías y Francisco Arias Cárdenas a la cabeza) y los segundos, generales de brigada y contraalmirantes (Francisco Visconti Osorio y Hernán Grüber Odremán).

Cabe destacar que la fractura de las Fuerzas Armadas en 1992 tuvo dos vertientes: la rama de Fuerza que interviene y el rango de los oficiales involucrados. Los componentes activos el 4 de febrero fueron cuadros medios del Ejército, a su vez, el 27 de noviembre la rebelión estuvo liderada por cuadros superiores de la Armada y la Aviación; en ambas situaciones, la Guardia Nacional se desempeñó como guardián del régimen de Pérez. Con base en lo anterior, aunque breves palabras de Hugo Chávez por televisión<sup>7</sup> hayan sido el factor común de estas asonadas, difícilmente habría habido cohesión en las filas golpistas. Más bien, podría asumirse que el acercamiento efectivo entre las facciones golpistas ocurrió durante su confinamiento en el Cuartel “San Carlos” y en la Penitenciaría de Yare, entre 1992 y 1994, lo cual fue básico para la génesis del movimiento partidista.

---

<sup>5</sup> Finalmente, el objetivo político inmediato –la salida de Carlos Andrés Pérez de la Presidencia– se logró en mayo de 1993, por la vía de juicio político.

<sup>6</sup> En Venezuela, después de 1992, no hubo golpes de irrupción y consolidación. Sólo que hablando en sentido estricto. En efecto, aunque no ocurrió un movimiento armado, la forma en que tuvieron lugar los procesos electorales celebrados entre noviembre de 1998 y julio de 1999 permite concebir a éstos como los “golpes de irrupción” de Chávez. Por complemento, los “golpes de consolidación” son los comicios comprendidos entre diciembre de 1999 y julio de 2000, sepultando con ellos a la otrora hegemonía bipartidista y unificando el gobierno horizontal y verticalmente.

<sup>7</sup> El 4 de febrero, al ser detenido, Chávez declaró que asumía la responsabilidad de un movimiento, cuyos objetivos políticos habían fracasado en la capital, “por ahora.” Por el contrario, el 27 de noviembre, al parecer elementos civiles afines al Comandante, quienes tomaron el Canal del Estado, desobedecieron a los líderes del M5J y transmitieron en cadena un mensaje videograbado de Chávez, en lugar del que había editado la Junta Militar que habría de tomar el poder.

Gracias al retorno de Rafael Caldera a la Presidencia en 1994, apoyado por una inédita coalición,<sup>8</sup> los militares golpistas fueron exculpados y habilitados políticamente. Caldera asume el poder en medio de una inédita debacle financiera,<sup>9</sup> y con el reto de rescatar la fe en la democracia venezolana. En tal situación, tal vez tratando de emular la pacificación de la guerrilla en su primer mandato, buscando distraer la atención de la opinión pública del escándalo bancario,<sup>10</sup> o simplemente para sepultar la imagen de su antecesor en el cargo, el gobierno de Caldera optó por promover el sobreseimiento a los golpistas,<sup>11</sup> en lugar de una amnistía que les habría impedido hacer carrera política.

Pero eso no fue todo lo que hizo Caldera en torno a favorecer, involuntariamente, la emergencia de los antiguos golpistas como alternativa política. En primer lugar, el mandatario demócrata-cristiano quiso distanciar a los líderes del MBR-200: Chávez y Arias Cárdenas.<sup>12</sup> Con esa finalidad, incorporó a Arias Cárdenas a la Administración Pública como Coordinador del Programa de asistencia materno-infantil (PAMI). De este modo, conseguía comprometer a un golpista con un sistema político contra el que había insurgido. Para Chávez, ello era una especie de traición a su movimiento.

Sin embargo, el reparto de leche a sectores populares, rasgo definitorio del PAMI, permitió a Arias Cárdenas construir una imagen propia, con independencia de Chávez; gracias a lo cual en 1995, con el apoyo de LCR, Arias Cárdenas conquistó en las urnas lo que en 1992 obtuvo por las armas: la Gobernación del Zulia. Paralelamente, Chávez comenzó a contactar civiles y militares afines al MBR-200 y al M5J, llamando a la

---

<sup>8</sup> Unos 17 partidos, destacando el movimiento calderista, Convergencia, MAS, MEP, URD, MIN y PCV.

<sup>9</sup> La quiebra de ocho bancos que comprendían el 43% de los depósitos del país.

<sup>10</sup> Uno de sus yernos estaba involucrado.

<sup>11</sup> El sobreseimiento significó la anulación del delito de rebelión militar, por lo que los golpistas debían pasar a retiro, pero conservando la plenitud de sus derechos políticos; entre ellos, la elegibilidad a cargos públicos.

<sup>12</sup> Se dice que Arias Cárdenas fue el verdadero estratega del 4 de febrero, al punto de haber tomado el Estado Zulia sin derramamiento de sangre.

abstención en los comicios subnacionales de 1995. Ya en 1997 empezaría a soñar con la Presidencia, en un perfil muy bajo, como se creyó siempre permanecería.<sup>13</sup>

Además, con el nombramiento del Gral. (r) Fernando Ochoa Antich como Ministro de Relaciones Exteriores, Caldera supuso estar debilitando la simpatía hacia los golpistas y resultó todo lo contrario.

“Ochoa Antich fue el Ministro de la Defensa que neutralizó el intento de golpe del 4 de febrero, lo cual era una provocación indirecta a Hugo Chávez. Irónicamente, el desempeño de Ochoa Antich no cumplió con las expectativas del Presidente, quien le sustituyó por Miguel Ángel Burelli Rivas, y finalmente le ‘degradó’ al exilio como Embajador en México. En cierto sentido, el fracaso de Ochoa Antich era una reivindicación para Chávez y un elemento adicional al desgaste del sistema político.

Aún podría mencionarse otro desacierto de Caldera, en cuanto al tratamiento del papel de los militares. Al nombrar a otro ex-Ministro de la Defensa como titular de Transporte y Comunicaciones, con la inmediata militarización de los aeropuertos, lo que consiguió Caldera fue reivindicar la imagen de las Fuerzas Armadas como las únicas capaces de poner orden en el caos de la Administración Pública, al que habían contribuido enormemente los partidos tradicionales. Obviamente, esto también le dio mayor cabida al discurso de Hugo Chávez” (Martín 2001:12-13).

Así, Chávez, poco a poco, comenzaría a crecer en las preferencias electorales, de cara a 1998. Su discurso simple y llano, pero anti-partido y anti-sistema, caló fuerte en las masas pobres y la clase media venida a menos, que ya no confiaban en la dirigencia política tradicional. Téngase en cuenta que quienes secundan a Chávez -a considerable distancia- en las elecciones de Diciembre de 1998, Henrique Salas Römer (primer gobernador electo en Carabobo) e Irene Sáez Conde (primera alcaldesa de Chacao), fueron “presidenciables” en tanto no fueron apoyados por AD y COPEI.<sup>14</sup>

Como se explica a continuación, el ejercicio del poder por Chávez, al mismo tiempo que se ha dirigido a dismantelar toda la estructura institucional del “Pacto de Punto Fijo,”

---

<sup>13</sup> Se pensaba que, al no ser un político profesional, el discurso de Chávez no tendría cabida en el electorado, que era preferible liberarlo, quitándole la estela de héroe, y dejarlo que se estrellara contra la realidad de la competencia partidista. Lo subestimaron y terminó arrollando a la dirigencia tradicional, tan sólo valiéndose de un mito: Simón Bolívar. Curiosamente, el mito de José Martí le ha servido muchísimo a la “Revolución Cubana.”

<sup>14</sup> Cuando Irene se convirtió en la abanderada de COPEI, la intención de voto a su favor se fue a pique; peor aún, cuando Salas Römer recibió el respaldo de AD y COPEI (ambos renunciaron a sus candidatos durante la semana previa a los comicios), ello se tradujo en la abstención o en el voto castigo de la militancia de los partidos tradicionales en favor de Chávez.

ha tendido al tránsito rápido de una situación de pretorianismo radical a otra característica del pretorianismo de masas, valiéndose para ello de la apelación a la democracia directa: la figura del referendo. A tal escenario Huntington (1997: 213) lo denomina ‘opción Perón’: la conservación del poder por un jefe militar y ampliación de la participación política.

“(…) Los militares pueden conservar el poder y permitir la expansión de la participación política, o inclusive capitalizarla (...) En estos casos los oficiales llegan al poder gracias a un golpe que se desvía de la pauta del veto, y luego modifican su base política con la inclusión de nuevos grupos como partidarios suyos. Por lo general esta acción tiene un doble precio. Aleja al jefe militar de su primera fuente de apoyo en el ejército, y por lo tanto acrecienta su vulnerabilidad a un golpe conservador. Además tiende a intensificar el antagonismo entre la clase media conservadora y las masas radicales. Por otra parte, en cierto sentido invierte el esquema de la sociedad pretoriana oligárquica, en que un demagogo populista pobre abandonaba por lo común a la masa de sus partidarios para ser aceptado por las élites. En este caso un dirigente de clase media se aparta de su clase para conquistar un respaldo de masas. El comandante militar trata de convertirse en un dictador populista. Pero a la postre fracasa del mismo modo y por las mismas razones que sus semejantes civiles (...): sus esfuerzos son vetados por sus ex camaradas de armas, que se mantienen fieles al papel de guardianes” (Idem: 213).

## **2.- La “revolución pacífica”: ¿Involución autoritaria?**

El triunfo de Chávez en las elecciones de diciembre de 1998 fue inobjetable: Obtuvo 56.2% de los votos válidos, superando en 16.23 puntos porcentuales a Salas Römer, presidente fundador de la AGV; no obstante, dada la abstención de 36.6%, sólo 35.7% del electorado le apoyó efectivamente.<sup>15</sup> Dado que los comicios estatales fueron un mes antes, los candidatos del actual oficialismo no pudieron beneficiarse del “efecto halo” derivado del apoyo al Comandante. En otras palabras, Chávez se enfrentaba al gobierno dividido vertical en 14 Estados y en la AGV: sólo contaba con el apoyo de 9 gobernadores.<sup>16</sup>

En el Congreso (véase tabla D-1), electo al mismo tiempo que los gobernadores, el “Polo Patriótico,” la coalición oficialista, también era minoría: 33.33% del Senado y

---

<sup>15</sup> Cálculos propios con base en <http://www.cne.gov.ve/estadisticas>.

<sup>16</sup> Con la muerte del gobernador de Nueva Esparta, antes de la toma de posesión, se hizo necesaria otra elección, gracias a la cual el oficialismo sumó otro Estado, en la persona de la ex alcaldesa de Chacao y ex candidata a la Presidencia, Irene Sáez Conde. Irónicamente, durante la campaña presidencial, Irene Sáez estuvo entre quienes “satanizaron” a Chávez. Este acercamiento oportunista sólo duró pocos meses, lo mismo que su gobierno en Nueva Esparta.



34.78% de la Cámara Baja, significando el gobierno dividido horizontal. Como la coalición oficialista representaba sólo 32.04% de las curules estatales, se ratificaba el gobierno dividido vertical.

<b>Tabla D-1: Composición del Poder Legislativo de la República y los Estados, noviembre de 1998</b>							
<i>Partido político</i>		<i>Congreso</i>				<i>Asambleas Legislativas</i>	
		<i>Senado</i>		<i>Diputados</i>			
		Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%
Polo Patriótico	MVR	12	22.22	46	22.22	75	19.18
	MAS	5	9.26	17	8.21	39	9.97
	PPT	1	1.85	7	3.38	14	3.58
	PCV	0	0	1	0.48	0	0
	MEP	0	0	1	0.48	0	0
Subtotal: Polo Patriótico		18	33.33	72	34.78	128	32.74
AD		19	35.19	62	29.95	145	37.08
COPEI		7	12.96	28	13.53	66	16.88
Proyecto Venezuela		4	7.41	20	9.66	19	4.86
LCR		1	1.85	6	2.90	11	2.81
Convergencia		2	3.70	4	1.93	9	2.30
Apertura		1	1.85	3	1.45	2	0.51
OFM		0	0	2	0.97	4	1.02
Otros		2	3.70	10	4.83	7	1.79
Total		54	100	207	100	391	100

Fuente: Elaboración propia con base en: <http://www.cne.gov.ve/estadisticas>.

De entrada, Chávez no pareció dispuesto a negociar con un Congreso dominado por la oposición, y tomó la iniciativa, sorprendiendo a propios y extraños, con el primer decreto de su gobierno. El 2 de febrero de 1999, en pleno acto de toma de posesión, jurando sobre la “moribunda” **Constitución de 1961**, el Comandante llamó a un referendo sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC), respecto a la cual –de ser convocada- el propio Chávez se reservaba la facultad de fijar las bases electorales.

Paralelamente, Chávez comenzó a colocar a militares activos y retirados en cargos claves de la Administración Pública. Además, contaba con otros militares retirados que habían sido electos congresistas, como el Presidente del Senado, Luis Alfonso Dávila, y el gobernador del Zulia, Arias Cárdenas, quien le apoyó durante 1999 e inicios de 2000, cuando pasó a la oposición. En realidad, Chávez no hacía otra cosa que ampliar el patrón iniciado por Caldera: militarizar –o tratar de- la Administración Pública.<sup>17</sup>

Volviendo a la cuestión de la convocatoria de la ANC, cabe precisar que el referendo propuesto por Chávez no era más que un plebiscito con carácter obligatorio, ya que no se exigía un porcentaje mínimo de concurrencia a las urnas para que la decisión mayoritaria fuese vinculante.<sup>18</sup> El decreto mencionado dio lugar a una polémica con la Corte Suprema de Justicia, que, decidiendo más política que jurídicamente, se pronunció a favor del referendo.<sup>19</sup>

Obtenida la convocatoria al Poder Constituyente de apenas 27% del padrón electoral,<sup>20</sup> Chávez buscó imponer el carácter originario que ostentaría la “soberanísima” ANC. Pero al serle contrario el fallo del Poder Judicial, el Comandante –abril de 1999- optó por reclamar a éste “el principio de la exclusividad presidencial en la conducción del Estado” y poderes originarios para la ANC.

Entre las bases comiciales que elaboró el oficialismo, cabe citar la composición que tendría la ANC. En total, 131 miembros: 107 electos con base en la proporción de población de cada Estado y el DF; 24, en una circunscripción nacional; y 3 designados por

---

<sup>17</sup> Destaca la argumentación del régimen respecto a querer mostrar al estamento castrense como la única institución eficiente e incorruptible en el sistema político venezolano.

<sup>18</sup> Bastaba con que hubiese más votos favorables que negativos ante la cuestión propuesta, sin importar el número de participantes en el proceso.

<sup>19</sup> La **Constitución de 1961** es formalmente rígida, es decir, no admite modificaciones en su texto, salvo los mecanismos en ella previstos: la enmienda y la reforma general, canalizadas por el Congreso en funciones. La ANC era un mecanismo inconstitucional.

<sup>20</sup> Cálculos propios con base en <http://www.cne.gov.ve/estadisticas>.

las etnias indígenas. Los comicios de julio de 1999, con una abstención de 53.8%,<sup>21</sup> determinaron que la ANC estuviese compuesta casi completamente por partidarios del oficialismo,<sup>22</sup> acaparando 20 de los 24 escaños nacionales (83.3%) y 101 de 104 correspondientes a las entidades federales (97.1%). Dado que los 3 diputados del Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE) –como la ex Ministra del Ambiente, Atala Uriana Pocaterra- eran proclives al oficialismo, éste aseguraba 124 de 131 escaños posibles (94.7%); mientras que la oposición e independientes sumaron 40% de la votación y sólo 5.3% de los escaños,<sup>23</sup> gracias a la uninominalidad pura y a la mayoría relativa, criterios electorales aplicados. La sustitución de la representación proporcional significó la dictadura de la mayoría.

Resulta notorio el hecho de que Chávez desintegrara su primer Gabinete para postular a la ANC candidatos no tan desconocidos para el electorado. Aparte de Uriana, destacan la renuncia a sus respectivos despachos de Luis Miquilena (Relaciones Interiores), Leopoldo Puchi (Trabajo) y Luis Reyes Reyes (Transporte y Comunicaciones).

El primer acto de la ANC fue autoproclamarse originaria, haciendo caso omiso al pronunciamiento de la Corte Suprema. Seguidamente, desalojó al Congreso de su sede, y, simultáneamente a la redacción de la **Constitución Bolivariana**, se dio a la tarea de decretar la emergencia del Poder Público.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Véase <http://www.cne.gov.ve/estadisticas>.

<sup>22</sup> Chávez se dio a la tarea de hacer campaña por sus escogidos, decretando sesiones del Consejo de Ministros en varios Estados. Además, en atención a la base comicial que obligaba a cada elector a votar por un máximo de 10 candidatos nacionales, el oficialismo tuvo el acierto de dividir a sus candidatos en 2 listas de 10 –los “Kinos” de Chávez, en alusión a un popular juego de lotería-, las cuales distribuyó en Estados distintos con el objeto de que la votación no se concentrara en los aspirantes conocidos. La estrategia funcionó a la perfección: de 20 postulados, 20 electos.

<sup>23</sup> Los 4 escaños del circuito nacional marcadamente ajenos al oficialismo recayeron en Allan Brewer-Carías, Claudio Fermín, Alberto Franceschi y Jorge Olavarría; en la práctica, las únicas voces opositoras en la ANC. Los 3 diputados considerados independientes pocas veces estuvieron en desacuerdo con el oficialismo.

<sup>24</sup> El propio Chávez puso su cargo a disposición de la ANC, ente que inmediatamente le ratificó, juramento incluido.

Con la emergencia legislativa del 25 de agosto de 1999, el Congreso perdió toda razón de ser; inclusive la ANC estableció que al cesar sus funciones una Comisión Legislativa Nacional (el “Congresillo”) por ella designada<sup>25</sup> asumiría el relevo; intervenciones similares ocurrieron en las Asambleas Legislativas de los Estados. Asimismo, la emergencia judicial fue decretada el 19 de agosto de 1999, materializándose el día 24 con la renuncia de la Presidenta de la Corte Suprema de la Corte Suprema, Cecilia Sosa Gómez.

Por intermedio de la ANC y el “Congresillo,” el oficialismo se encargó de sustituir a los titulares de la Corte –ahora Tribunal Supremo-, el Consejo Nacional Electoral (CNE), la Procuraduría, la Contraloría y la Fiscalía de la República, colocando en dichas instancias a partidarios suyos y mediante procedimientos ajenos a lo establecido en la **Constitución de 1999**.

Con relación al Poder Ejecutivo, en septiembre de ese año se procedió a una reestructuración del Gabinete, basada en fusiones ministeriales. Entonces, los Ministerios de Relaciones Interiores y de Justicia se integraron en la cartera de Interior y Justicia; el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social pasó a denominarse Salud y Desarrollo Social, integrando al de Familia; los Ministerios de Transporte y Comunicaciones y de Desarrollo Urbano se fusionaron en el Despacho de Infraestructura; la Oficina de Coordinación y Planificación de la República pasó a constituir el Ministerio de Planificación y Desarrollo; el despacho de Agricultura y Cría y el de Industria y Comercio fueron unificados en el Ministerio de Producción y Comercio; el Despacho de Hacienda fue denominado Ministerio de Finanzas; mientras que el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y

---

<sup>25</sup> Entre los 19 miembros oficialistas del ente figuraban el Presidente de la ANC, Luis Miquilena, y Adán Chávez, hermano del Comandante.

Tecnológicas (CONICIT) se convirtió en el Ministerio de Ciencia y Tecnología, a pesar de carecer de presupuesto propio.

Con el aval de 71.78% de los sufragios, el 15 de diciembre de 1999 se aprobó la nueva Constitución, pero como la abstención fue de 55.6%, apenas 31.87% del electorado aprobó efectivamente la **Constitución Bolivariana**.<sup>26</sup> Nótese también que este proceso coincidió con la mayor catástrofe natural en la historia del país: Inéditas precipitaciones provocaron inundaciones y deslaves en buena parte del litoral central y del interior.<sup>27</sup> Dada la catástrofe, aquel referendo habría sido irrelevante para muchísima gente. Sin embargo, la declaratoria de emergencia ocurrió justo después de conocerse los resultados.

A pesar de la tragedia, la prioridad de Chávez continuó siendo erradicar cualquier forma de oposición. Tal era el fin que perseguía la renovación de todos los poderes elegibles, sobre todo para someter a los gobernadores. El 30 de julio de 2000, el Comandante fue reelecto (59.76% de los votos), a costa de su antiguo compañero de armas, Francisco Arias Cárdenas (37.52%). Esta vez la abstención fue de 43.69%, derivando en un apoyo efectivo al Comandante de 33.65% del padrón electoral.<sup>28</sup> Igualmente, Chávez acabó con el gobierno dividido: su coalición obtuvo 17 Gobernaciones de 23 posibles (73.9%) y 63% de los escaños en la Asamblea Nacional (véase tablas D-2 y D-3). Empero, la convocatoria a las urnas no fue tan fructífera, llegando la abstención a 46%.

---

<sup>26</sup> Cálculos propios con base en <http://www.cne.gov.ve/estadisticas>.

<sup>27</sup> El Estado Vargas, principal escenario de la tragedia, apenas había sido creado en 1998, por lo que sus estadísticas no son precisas. No obstante, se habla de decenas de miles de muertos y desaparecidos.

<sup>28</sup> Cálculos propios con base en <http://www.cne.gov.ve/estadisticas>.

<b>Tabla D-2: Gobernaciones obtenidas por partido principal de la coalición, julio de 2000</b>		
<i>Partido principal</i>		<i>Número de gobernaciones</i>
Polo Patriótico	MVR	12
	MAS	3
	PPT	2
AD/COPEI		3
Proyecto Venezuela		1
Otros		2
Total		23
Fuente: Elaboración propia con base en <a href="http://www.cne.gov.ve/estadisticas/">http://www.cne.gov.ve/estadisticas/</a>		

Como innovación en dicho proceso, cabe mencionar la elección del alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas, figura que sustituyó al gobernador del DF, designado por el Presidente de la República. El primer alcalde metropolitano ha sido Alfredo Peña, disidente del oficialismo tras su participación en la ANC.

En lo que concierne al Poder Legislativo en los Estados, la tabla D-3 muestra la distribución de las diputaciones según agrupación política. En términos agregados, el Polo Patriótico obtuvo el 56.6% de los escaños en disputa, lo que se traduce en el control de los Consejos Legislativos (mayoría simple o calificada) en 13 entidades federales.

Asimismo, como balance agregado, destacan los diputados pertenecientes a AD y COPEI, o a coaliciones lideradas por éstos, que suman el 25.6% de los escaños, en tanto que los legisladores provenientes de partidos pequeños o coaliciones por ellos dominadas (otros) poseen 17.81% de las plazas. En tanto que los alcaldes, quienes culminaban su mandato en 1998, tuvieron que esperar su renovación hasta julio de 2000 y los concejales, hasta diciembre de ese año.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Como hecho inédito, las elecciones de Concejos municipales coincidieron con un referendo sobre la renovación de la dirigencia sindical, suspendiendo así las funciones de las federaciones establecidas. Ello

**Tabla D-3: Composición del Poder Legislativo de la República y los Estados, julio de 2000**

<i>Partido político</i>	<i>Asamblea Nacional</i>		<i>Consejos Legislativos</i>	
	Escaños	%	Escaños	%
MVR	92	55.76	100	45.66
MAS	6	3.64	9	4.11
PPT	1	0.61	5	2.28
Movimiento Independiente Ganamos Todos (MIGATO)	1	0.61	1	0.46
Pueblo Unido Multiétnico del Amazonas (PUAMA)	1	0.61	1	0.46
CONIVE/Indígenas	3	1.82	8	3.65
Subtotal: Oficialismo	104	63.03	124	56.62
AD	33	20.00	44	20.09
COPEI	6	3.64	12	5.48
Proyecto Venezuela	6	3.64	9	4.11
Un Nuevo Tiempo (UNT)	3	1.82	7	3.20
Primero Justicia (PJ)	5	3.03	3	1.37
LCR	3	1.82	5	2.28
LAPY	3	1.82	4	1.83
Convergencia	1	0.61	2	0.91
Otros	1	0.61	9	4.11
Total	165	100	219	100

Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.cne.gov.ve/estadisticas>

implicaba intromisión en la actividad sindical, supuestamente autónoma según la Norma Fundamental promulgada un año antes. Con una abstención de 76.5%, 62% de los sufragantes favoreció la intervención sindical –únicamente 14.6% del padrón electoral-, con la salvedad de que meses más tarde el poder sindical fue retenido por el bipartidismo, en una derrota aún no aceptada por el régimen (cálculos propios con base en <http://www.cne.gov.ve/estadisticas>).

Tabla D-4: Alcaldes por partido principal y entidad federal, julio de 2000								
Entidad	AD + COPEI	Polo Patriótico	LCR	PJ	Proyecto Venezuela	Convergencia	Otros	Total
Distrito Capital	0	1					0	1
Amazonas	3	2	0				2	7
Anzoátegui	7	6	3				5	21
Apure	7	0	0				0	7
Aragua	6	10	1				1	18
Barinas	2	9	0				1	12
Bolívar		4	3		0		4	11
Carabobo	0	6			4		4	14
Cojedes	5	2					2	9
Delta Amacuro	0	4			0		0	4
Falcón	17	3			1		4	25
Guárico	4	10					1	15
Lara	2	5					2	9
Mérida	12	9		0	0		2	23
Miranda	5	11		3	1		1	21
Monagas	6	2					5	13
Nueva Esparta	7	1					3	11
Portuguesa	6	5					3	14
Sucre	8	4					3	15
Táchira	18	9					2	29
Trujillo	8	9					3	20
Vargas	0	1				0	0	1
Yaracuy	4	3				6	1	14
Zulia	13	0	0	0	0	0	8	21
<b>Total</b>	<b>140</b>	<b>116</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>57</b>	<b>335</b>

Fuente: Elaboración propia con base en <http://www.cne.gov.ve/estadisticas>

La tabla D-4 presenta el cuadro de las alcaldías tras julio de 2000. Como agregado nacional, es notable que, luego de ser la primera fuerza en las elecciones legislativas, el Polo Patriótico haya sido desplazado al segundo lugar por los alcaldes abanderados por AD y COPEI y sus coaliciones, esto es, 34.6% contra 41.7% respectivamente. Por su parte, las



coaliciones encabezadas por partidos pequeños (otros) lograron el 17% de las plazas en disputa. El patrón de presencia focalizada de fuerzas como PJ, LCR, Proyecto Venezuela y Convergencia se reafirma.

Empero, mientras que el bipartidismo no tiene alcaldías en 4 entidades, el Polo Patriótico carece de municipios apenas en 2 Estados, y en el caso de los partidos pequeños ocurre otro tanto en sólo 3 entidades. En otras palabras, a nivel local, la sustitución de los partidos tradicionales por fuerzas emergentes habría reflejado en cierto modo el nuevo mapa político de las entidades federales.

### **3.- Relaciones intergubernamentales en la República Bolivariana (1999-2001)**

#### **3.1- El ámbito militar**

Como se apuntó anteriormente, Chávez ha querido mostrar al estamento militar como espejo de la sociedad. Desde su perspectiva, únicamente los militares son honestos, eficientes y capaces de imponer orden... Y en esa medida, no requieren controles que los supervisen.

Fiel a sus convicciones, el régimen habría tratado de implantar un control subjetivo en la corporación militar, teniendo como eje personalista al propio Chávez. En ese sentido, se explica el primer conflicto serio con el Senado durante 1999, debido a que, contrariando las recomendaciones de los Comandantes de Fuerza, ascendió a varios oficiales que le eran políticamente afines. Considérese que la **Constitución de 1961** facultaba al Senado para ratificar –o no- los ascensos militares a partir de los grados de Coronel y Capitán de Navío. Meses después, Chávez aprovechó la coyuntura constituyente para imponer sus ascensos y terminar eliminando el Senado en la **Constitución de 1999**. Así, desapareció el ente contralor de ciertas atribuciones presidenciales, sobre todo en materia militar.

Paralelamente, se intentó reincorporar a los oficiales y suboficiales del MBR-200 y el M5J sobreseídos en 1994 y en situación de retiro, considerándose hasta con la misma antigüedad que los oficiales en servicio regular. Es obvio que tales acciones generaron fuerte malestar en los distintos componentes del aparato militar, al igual que la adopción de una postura “neutral” respecto a la guerrilla y el gobierno colombianos. En forma progresiva, la corporación se iba fracturando, lo que quedó en evidencia en abril de 2002.

Chávez alteró notoriamente la cadena de mando del estamento castrense por dos vías: a) La eliminación de los Comandos de Fuerza autónomos, con un decreto ilegal de sustitución del Estado Mayor Conjunto por el Estado Mayor General,<sup>30</sup> recayendo así en un solo Jefe (en su momento el Gral. Lucas Rincón Romero) toda la autoridad; y b) la ruptura de la tradición de nombrar un militar activo como titular de Defensa.

Hay que recordar que la implantación arbitraria del Estado Mayor General significaba un retroceso de cuatro décadas, revirtiendo las fórmulas de control civil que había creado Rómulo Betancourt en 1959. Por añadidura, si bien el nombramiento de alguien que no fuese militar activo como Ministro de Defensa pudo considerarse una iniciativa de avanzada, el hecho de que se designase en un primer momento a un civil doctrinariamente opuesto a la corporación despierta demasiadas sospechas.

El primer civil en ocupar el despacho de Defensa fue precisamente un intelectual de izquierda: José Vicente Rangel, hasta entonces Canciller, quien pasó a la Vicepresidencia a mediados de abril de 2002. Este nombramiento parece haber sido un intento de personalización del poder militar en la figura del Presidente. La razón es simple: dados los antecedentes políticos de Rangel, los componentes de la Fuerza Armada Nacional (FAN) se

---

<sup>30</sup> Hasta ahora no ha habido modificaciones de la ley orgánica de la corporación; por tanto, un decreto (norma sublegal) no puede sustituir al Estado Mayor Conjunto. Tal decreto parece reflejar la definición del estamento en la **Constitución de 1999**: Fuerza Armada Nacional –en singular- y no Fuerzas Armadas Nacionales.

identificarían más con su Comandante en Jefe, de forma que no tendría a un militar de mayor rango que le eclipsara en el despacho de Defensa, cuando mucho el Presidente impartiría órdenes a la tropa por intermedio del Jefe del Estado Mayor General. Desde otro punto de vista, podría pensarse que con el nombramiento de Rangel se perseguía desgastar el liderazgo civil dentro de la parcela militar, para achacar cualquier error de la corporación a la “incompetencia civil.”

Dada la imposibilidad de reintegrar a servicio a sus compañeros golpistas, a algunos se les insertó en la Administración Pública nacional y subnacional como funcionarios de libre nombramiento y remoción, mientras que a otros se les postuló exitosamente a cargos de elección popular. De allí que, entre otras plazas, militares retirados ocupen las gobernaciones de Mérida, Lara, Vargas, Táchira, Cojedes y Bolívar, 8 escaños en la Asamblea Nacional y 3 del Parlamento Latinoamericano.

Esta militarización del gobierno –incorporando a oficiales activos en el Gabinete, Ministerio de Finanzas incluido- se ha traducido en la politización de la FAN en pro de la “revolución,” proceso dentro del cual el manejo de presupuestos de programas sociales (el Plan Bolívar y el Fondo Único Social) ha sido de mucho peso.

Ahora bien, la concepción vertical y autoritaria que tendría Chávez igualmente contribuiría a explicar la puesta en funcionamiento de las “escuelas bolivarianas,” donde los niños y adolescentes reciben instrucción pre-militar; mientras que, por otra parte, la activación de “Brigadas Zamoranas” de reservistas, incorporables al proceso productivo, y de “círculos bolivarianos”, para defender “al país y al gobierno, cuadra por cuadra,” parece orientada por el régimen de Castro.<sup>31</sup> Lo cierto es que con tales instancias se estaría

---

<sup>31</sup> Iniciativas similares fueron emprendidas por Fidel Castro en los años sesenta, como puede recrearse en Afanasiev (2002).

copando el espacio de las asociaciones de vecinos, de modo que cualquier forma de asociación sería militarizada o “revolucionaria.”

### **3.2.- El ámbito institucional subnacional**

En este apartado, se hace referencia a los mecanismos contemplados en la **Constitución de 1999**, los cuales afectan el sistema de relaciones entre los niveles de gobierno. En primera instancia, a pesar de que ésta sigue sosteniendo la idea del “Estado federal en los términos” que ella consagra –al estilo del texto de 1961-, destaca la eliminación del Senado en la nueva Asamblea Nacional, con la consecuente desaparición de la igualdad federativa. Algo que ni siquiera Bolívar, a pesar de su animadversión por la fórmula federal, llegó a proponer: Una Asamblea unicameral.

La citada Norma Fundamental también amplía el mandato del Poder Ejecutivo en cada nivel de gobierno en 1 año: 6 para el Presidente y 4 para gobernadores y alcaldes, extendiendo la fórmula de reelección inmediata hasta el Ejecutivo Nacional, el cual sólo podía ser reelecto 2 períodos después de haber cesado en sus funciones. Asimismo, al dejar el quinquenio para la Asamblea Nacional, el Presidente cuenta con 1 año para influir sobre la renovación de ésta y con 2, respecto de las autoridades subnacionales, e incluso la división tripartita del Poder Público es modificada: los Poderes Ciudadano y Electoral, de inspiración bolivariana,<sup>32</sup> dan lugar a un Poder Público pentapartito.

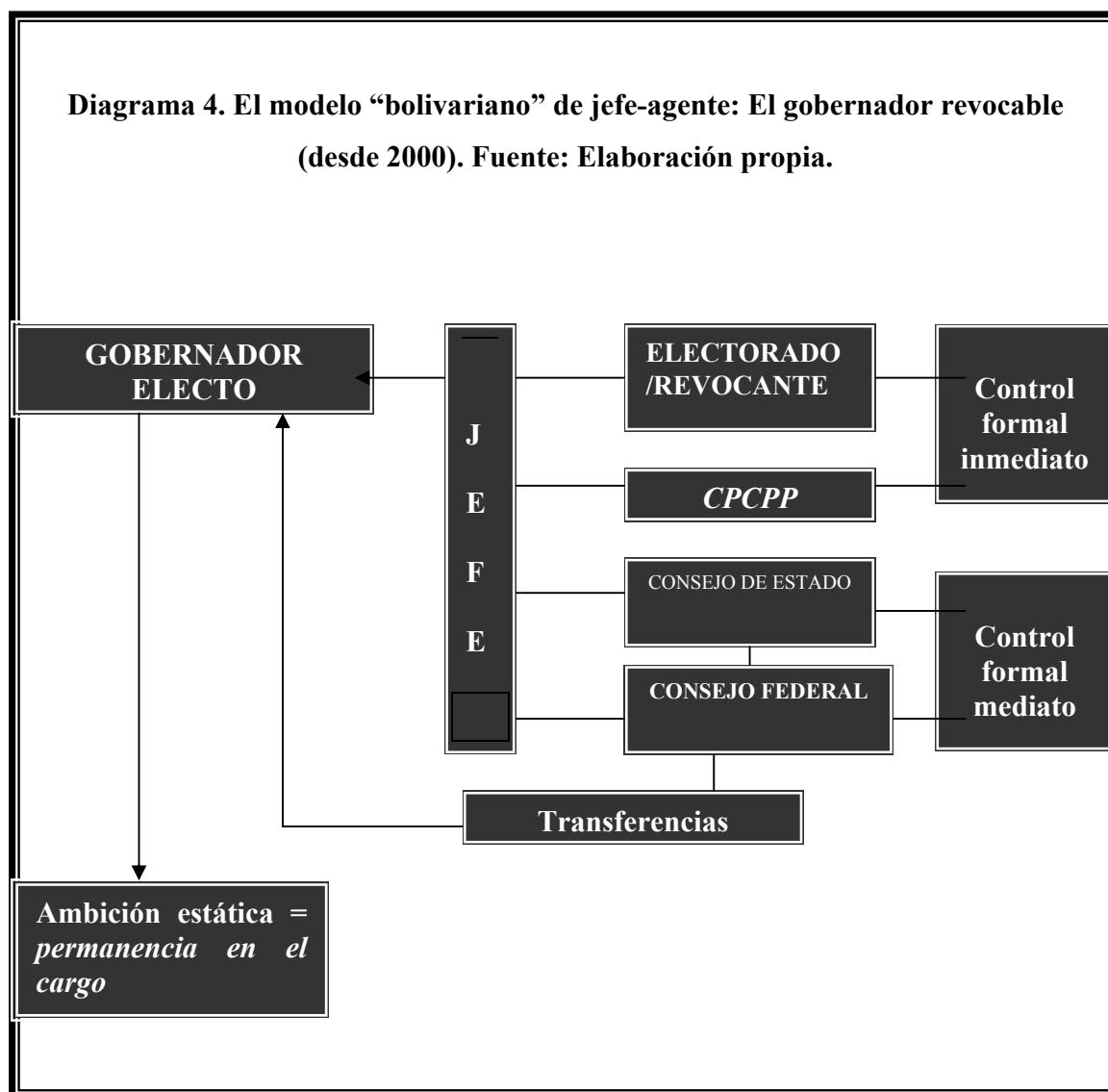
Aun cuando la **Constitución Bolivariana** establece que la descentralización debe ser promovida hasta la sociedad civil, las facultades fiscales de Estados y Municipios, contempladas en dicha norma y en los proyectos de ley sobre hacienda estatal, hacen pensar en que sería un planteamiento utópico. Los proyectos sobre la materia parecen

---

<sup>32</sup> Son adaptaciones de la **Constitución de 1819**. Nótese que el Congreso de Angostura vetó la creación del Poder Moral.

otorgar cierta autonomía tributaria a los gobiernos estatales y locales, pero las facultades atribuidas y atribuibles, además de las transferencias, estarían condicionadas a la figura del Consejo Federal, cuya legislación orgánica ni siquiera ha sido discutida en calidad de proyecto.

Con base en la legislación promulgada a la fecha, las relaciones entre la República y los Estados, concebidas a partir de la **Constitución de 1999**, podrían simplificarse según el diagrama 4.



Nótese que en el modelo sugerido aparecen otras tres innovaciones de la **Constitución Bolivariana**: El Consejo de Estado, el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CPCPP) y la figura del electorado visto también como revocante. Con relación a los dos primeros, hasta ahora sólo puede afirmarse, a falta de la norma orgánica correspondiente, que el Consejo de Estado actuaría conjuntamente con el Consejo Federal y que el Presidente puede nombrar a dos tercios de sus miembros. En lo que atañe al CPCPP, sería una especie de órgano asesor del gobernador. A su vez, la figura del referendo revocatorio para los mandatos ejecutivos, a la mitad de éstos, podría ser un mecanismo altamente politizable, para amenazar a aquellos gobernadores opuestos al oficialismo, sobre todo porque la convocatoria a dicho referendo se haría efectiva con el respaldo de 20% del electorado involucrado, una convocatoria susceptible de ser promovida por el mismo Presidente a través de sus cadenas mediáticas o programas semanales.<sup>33</sup>

En consecuencia, el cargo de gobernador, más que plataforma política, podría convertirse en un cargo sumamente inestable: la motivación del mandatario ya no sería aspirar a cargos de mayor relevancia, sino tratar de culminar su período, y quizás ser reelecto. Principalmente, la figura del referendo revocatorio conllevaría 2 riesgos: la falta de continuidad en la gestión y la creación de gasto estatal no programado, es decir, la alteración de las metas presupuestarias. Ello remitiría a la época de los mandatarios designados, cuando la rotación constante imposibilitaba gestiones coherentes, puesto que los programas tendían a interrumpirse.

---

<sup>33</sup> Sobre las implicaciones de este modelo, de aplicación análoga respecto a los alcaldes, se profundizará en el capítulo de cierre.

### **3.3.- Balance de la descentralización fiscal**

#### **3.3.1.- Los Estados**

La tabla D-5 muestra que entre 1999 y 2001 Vargas fue la entidad con mayor crecimiento proporcional de transferencias, lo cual se explica por los apoyos destinados a reconstrucción y recuperación de la misma tras la catástrofe natural de diciembre de 1999. Mientras que el crecimiento agregado fue de 19% y los de 21 entidades superaron el 13%, llama poderosamente la atención que el DF y Nueva Esparta sólo hayan crecido 2.2%. En ambos casos, hay una coyuntura política de por medio: el DF fue eliminado por la **Constitución de 1999** y sustituido por una figura bastante imprecisa en la norma, el Distrito Metropolitano de Caracas (DMC).<sup>34</sup> En cuanto a Nueva Esparta, dicho Estado tuvo 4 gobernadores en apenas año y medio.<sup>35</sup>

La información propia de la **Exposición de motivos de la Ley de presupuesto** para 2001 y 2002 omite la estructura de los ingresos estatales y no da cuenta de todas las partidas de transferencia intergubernamental.<sup>36</sup> Por ello, las tablas D-5 y D-6 se han elaborado contemplando únicamente cifras del situado constituciones y las asignaciones económicas especiales (AEE).

En particular, la tabla D-5 exhibe una tendencia real decreciente de las transferencias a las entidades federales entre 1999 y 2001. Sólo Vargas (-4.23%) y Monagas (-2.2%) evidencian una caída inferior a 13% en sus transferencias reales. Dada la altísima participación relativa de las transferencias en el presupuesto de las entidades

---

<sup>34</sup> Incluso en las fuentes gubernamentales se habla de DF, Distrito Capital o DMC.

<sup>35</sup> Tras la muerte del mandatario electo en 1998, la renuncia de su sustituta también electa, Irene Sáez, con menos de 1 semestre en el cargo, 1 interinato de varios meses y la nueva elección en julio de 2000.

<sup>36</sup> Probablemente, la omisión obedezca a la retención de recursos de las gobernaciones que ha puesto en práctica el gobierno actual.

federales, situación descrita en el capítulo anterior, cabría esperar que los ingresos de éstas se hayan reducido en proporciones similares a las tabuladas.

<b>Tabla D-5: Transferencias a las entidades federales, 1999-2001 (millones de Bs. 1995= 100)</b>						
<i>Entidad</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	$\Delta\%$ <i>1999-2000</i>	$\Delta\%$ <i>2000-2001</i>	$\Delta\%$ <i>1999-2001</i>
Amazonas	11225.5	10373.6	7728.2	-7.59	-25.50	-31.16
Anzoátegui	34831.0	33874.0	27219.9	-2.75	-19.64	-21.85
Apure	19152.8	18203.1	13472.0	-4.96	-25.99	-29.66
Aragua	37236.2	35171.3	28126.0	-5.55	-20.03	-24.47
Barinas	17436.0	16258.5	15017.0	-6.75	-7.64	-13.87
Bolívar	34108.1	32588.6	24916.8	-4.45	-23.54	-26.95
Carabobo	45027.3	43535.6	35575.0	-3.31	-18.29	-20.99
Cojedes	11699.1	11090.5	9611.7	-5.20	-13.33	-17.84
Delta Amacuro	11472.3	10208.8	8323.4	-11.01	-18.47	-27.45
DF	60469.2	48456.3	41810.9	-19.87	-13.71	-30.86
Falcón	27718.6	24151.3	20587.1	-12.87	-14.76	-25.73
Guárico	18271.8	17441.1	16186.5	-4.55	-7.19	-11.41
Lara	39384.3	36231.4	29559.2	-8.01	-18.42	-24.95
Mérida	24337.6	21947.1	17342.8	-9.82	-20.98	-28.74
Miranda	50448.0	50241.4	43697.4	-0.41	-13.03	-13.38
Monagas	30141.7	33040.2	29477.1	9.62	-10.78	-2.20
Nueva Esparta	17093.2	13701.8	11161.7	-19.84	-18.54	-34.70
Portuguesa	20545.6	18860.3	17632.0	-8.20	-6.51	-14.18
Sucre	28340.2	24264.6	19273.2	-14.38	-20.57	-31.99
Táchira	29320.3	26423.6	21862.6	-9.88	-17.26	-25.44
Trujillo	23030.1	20739.7	15790.9	-9.95	-23.86	-31.43
Vargas	11941.0	12198.4	11436.3	2.16	-6.25	-4.23
Yaracuy	17461.4	17335.8	13585.2	-0.72	-21.63	-22.20
Zulia	81183.6	78818.7	69332.0	-2.91	-12.04	-14.60
Total	701875.1	655155.7	548725.0	-6.66	-16.25	-21.82

Fuente: Elaboración propia con base en Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE, 2000, 2001)

La tabla D-6 indica la participación relativa de cada entidad federal en el monto total del situado constitucional y las AEE correspondientes a 2001. Nótese que 61.95% de las AEE se concentra en Anzoátegui, Falcón, Monagas y Zulia, mientras que 14 Estados



apenas suman 14.9% de tal partida. Por su parte, 44.94% del situado constitucional recae en Aragua, Carabobo, DMC, Lara, Miranda y Zulia. Ello significa que el patrón de concentración de transferencias, ya verificado entre 1989 y 1998, se mantiene.

**Tabla D-6: Participación relativa de las entidades federales en las transferencias, 2001 (millones de Bs. 1995=100)**

<i>Entidades</i>	<i>AEE</i>	<i>Situado</i>	<i>Transferencias totales</i>	<i>Participación relativa</i>	
				<i>AEE</i>	<i>Situado</i>
Amazonas	510.6	7217.6	7728.2	0.67	1.53
Anzoátegui	5601.0	21618.8	27219.9	<b>7.33</b>	4.58
Apure	2302.6	11169.4	13472.0	3.01	2.37
Aragua	1915.0	26211.0	28126.0	2.50	<b>5.55</b>
Barinas	1360.2	13656.8	15017.0	1.78	2.89
Bolívar	2340.0	22576.7	24916.8	3.06	4.78
Carabobo	3184.6	32390.5	35575.0	4.17	<b>6.86</b>
Cojedes	368.6	9243.1	9611.7	0.48	1.96
Delta Amacuro	682.0	7641.5	8323.4	0.89	1.62
DMC	2534.4	39276.5	41810.9	3.31	<b>8.32</b>
Falcón	3934.7	16652.3	20587.1	<b>5.15</b>	3.53
Guárico	1348.7	14837.8	16186.5	1.76	3.14
Lara	2070.0	27489.2	29559.2	2.71	<b>5.82</b>
Mérida	979.6	16363.3	17342.8	1.28	3.46
Miranda	3360.2	40337.2	43697.4	4.39	<b>8.54</b>
Monagas	14998.3	14478.8	29477.1	<b>19.62</b>	3.07
Nueva Esparta	486.8	10674.9	11161.7	0.64	2.26
Portuguesa	1097.5	16534.5	17632.0	1.44	3.50
Sucre	1083.0	18190.2	19273.2	1.42	3.85
Táchira	1346.7	20515.9	21862.6	1.76	4.34
Trujillo	1045.6	14745.2	15790.9	1.37	3.12
Vargas	399.6	11036.7	11436.3	0.52	2.34
Yaracuy	680.6	12904.6	13585.2	0.89	2.73
Zulia	22824.9	46507.0	69332.0	<b>29.85</b>	<b>9.85</b>
Total	76455.4	472269.6	548725.0	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en ONAPRE (2000, 2001)

La tabla D-7 muestra la estructura porcentual de las transferencias reconocidas por el gobierno nacional a las entidades federales en 2001. Destaca la importancia del situado constitucional como primera partida, con la excepción de Monagas, donde las AEE constituyen 50.88% de las transferencias. Aunque en menor proporción, para Anzoátegui, Falcón y Zulia las AEE, las cuales concentran junto a Monagas, representan un componente significativo de sus transferencias.

<b>Tabla D-7: Estructura porcentual de las transferencias 2001</b>			
Entidad	AEE	Situado	Transferencias totales
Amazonas	6.61	93.39	100
Anzoátegui	<b>20.58</b>	79.42	100
Apure	17.09	82.91	100
Aragua	6.81	93.19	100
Barinas	9.06	90.94	100
Bolívar	9.39	90.61	100
Carabobo	8.95	91.05	100
Cojedes	3.83	96.17	100
Delta Amacuro	8.19	91.81	100
DMC	6.06	93.94	100
Falcón	<b>19.11</b>	80.89	100
Guárico	8.33	91.67	100
Lara	7.00	93.00	100
Mérida	5.65	94.35	100
Miranda	7.69	92.31	100
Monagas	<b>50.88</b>	49.12	100
Nueva Esparta	4.36	95.64	100
Portuguesa	6.22	93.78	100
Sucre	5.62	94.38	100
Táchira	6.16	93.84	100
Trujillo	6.62	93.38	100
Vargas	3.49	96.51	100
Yaracuy	5.01	94.99	100
Zulia	<b>32.92</b>	67.08	100
Total	13.93	86.07	100
Fuente: Elaboración propia con base en ONAPRE (2000, 2001)			

La tabla D-8 corresponde a la estructura de la Administración Pública Estatal, vista como agregado nacional. Retomando cifras del capítulo anterior, se tiene que de 1997 a 2001, la Administración Estatal centralizada pasó de 44 a 140 entes, experimentando un crecimiento de 218%, debido en buena parte a la creación de servicios autónomos. En cuanto a la Administración Estatal descentralizada, con un máximo de 498 entes en 1998, terminó incrementándose en 38.72% (297 a 412) entre 1997 y 2001. El sector descentralizado dominado por Fundaciones e institutos autónomos comprende casi 3 cuartos de la Administración estatal en el país.

<b>Tabla D-8: Administración Pública Estatal (agregado nacional), 2000-2001</b>					
Administración Pública Estatal	Entidades	2000		2001	
		Absoluto	%	Absoluto	%
Centralizada	Gobernaciones	23	4.41	23	4.17
	Consejos Legislativos	23	4.41	23	4.17
	Contralorías	23	4.41	23	4.17
	Procuradurías	23	4.41	23	4.17
	Servicios autónomos	44	8.45	48	8.70
	Subtotal	136	26.10	140	25.36
Descentralizada	Institutos autónomos	124	23.80	128	23.19
	Fundaciones	170	32.63	180	32.61
	Empresas	24	4.61	25	4.53
	Asociaciones civiles	6	1.15	9	1.63
	Fondos	23	4.41	23	4.17
	Corporaciones	11	2.11	12	2.17
	Otros	27	5.18	35	6.34
	Subtotal	385	73.90	412	74.64
Total		521	100	552	100

Fuente: Elaboración propia con base en Contraloría General de la República (1998, 1999, 2000, 2001)

### 3.3.2.- Los Municipios

En lo que concierne al balance fiscal municipal, sólo se cuenta con cifras de 155 Municipios, ignorándose si pertenecen a cada una de las entidades federales o sólo a parte de ellas. De allí que podría haber cierto sesgo para analizar tendencias, especialmente si hay predominio de Municipios grandes y con recaudación efectiva. Por ello se omitió deliberadamente hacer cálculos de variación real de ingresos y gastos, cuyas cifras sufren algunos altibajos entre 1998 y 2001, prefiriéndose ver la estructura porcentual de ingreso y gasto acordados.

<b>Tabla D-9: Relación de ingresos en 155 Municipios (millones Bs. 1995=100)</b>								
<b>Concepto</b>	<b>1998</b>		<b>1999</b>		<b>2000</b>		<b>2001</b>	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
<b>Ingresos ordinarios</b>	<b>82008.9</b>	<b>95.65</b>	<b>73493.9</b>	<b>94.92</b>	<b>69942.3</b>	<b>95.41</b>	<b>85970.1</b>	<b>96.66</b>
<i>Situado municipal</i>	38093.2	44.43	33827.9	43.69	34173.2	46.62	35814.2	40.27
<i>Aportes del Ejecutivo Nacional</i>	16658.6	19.43	14897.3	19.24	12636.5	17.24	21746.7	24.45
<i>Ingresos propios</i>	27257.1	31.79	24768.7	31.99	23132.6	31.56	28409.4	31.94
Impuestos ordinarios	19861.3	23.16	18419.6	23.79	17837.8	24.33	22096.6	24.84
Tasas	2679.1	3.12	2000.2	2.58	1952.4	2.66	1977.1	2.22
Venta de bienes y servicios	199.1	0.23	176.5	0.23	127.3	0.17	212.3	0.24
Propiedad	324.2	0.38	618.2	0.80	379.1	0.52	849.9	0.96
Diversos	4193.0	4.89	3554.2	4.59	2836.0	3.87	3273.5	3.68
<b>Ingresos extraordinarios</b>	<b>3733.2</b>	<b>4.35</b>	<b>3934.0</b>	<b>5.08</b>	<b>3364.4</b>	<b>4.59</b>	<b>2974.3</b>	<b>3.34</b>
Venta de bienes e inmuebles	615.4	0.72	459.2	0.59	503.3	0.69	659.8	0.74
Otros	3117.9	3.64	3475.1	4.49	2860.9	3.90	2314.4	2.60
<b>Total</b>	<b>85742.1</b>	<b>100</b>	<b>77427.9</b>	<b>100</b>	<b>73306.7</b>	<b>100</b>	<b>88944.4</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en ONAPRE (2000, 2001)

La tabla D-9 exhibe la estructura absoluta y relativa de los ingresos de 155 Municipios y tiene como rasgo notorio el predominio de los ingresos ordinarios, que de 95.65% de los ingresos de 1998 asciende a 96.68% de éstos en 2001. Entre los ingresos ordinarios, el situado municipal reduce ligeramente su participación, manteniéndose como principal fuente de recursos, en tanto que los ingresos propios muestran una participación estable, aumentando la proporción de recursos transferidos por el gobierno nacional. El principal componente de los ingresos propios son los impuestos ordinarios que aportan casi un cuarto de los ingresos municipales.

<b>Tabla D-10: Gasto acordado a los municipios (millones Bs. 1995=100) Fuente: Ordenanzas de Presupuesto (muestra de 155 municipios)</b>								
Partida	1998		1999		2000		2001	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Personal	25763.2	30.05	24037.1	31.04	23637.9	32.25	27370.3	30.77
Materiales y suministros	4560.7	5.32	3811.1	4.92	3065.9	4.18	3375.4	3.79
Servicios no personales	7617.0	8.88	6589.3	8.51	5905.7	8.06	6357.5	7.15
Activos reales	36130.9	42.14	31643.1	40.87	29777.9	40.62	37842.9	42.55
Activos financieros	221.6	0.26	118.0	0.15	128.5	0.18	327.3	0.37
Servicio de la deuda pública y disminución de otros pasivos	1277.9	1.49	2150.7	2.78	2280.8	3.11	2417.5	2.72
Transferencias	8822.8	10.29	7938.2	10.25	7448.4	10.16	10001.3	11.24
Otros gastos de entes descentralizados	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	23.8	0.03
Asignación no distribuida	0.0	0.00	0.0	0.00	73.1	0.10	536.1	0.60
Rectificaciones presupuestarias	1348.0	1.57	1140.9	1.47	988.2	1.35	692.1	0.78
<b>Total</b>	<b>85742.1</b>	<b>100</b>	<b>77428.4</b>	<b>100</b>	<b>73306.3</b>	<b>100</b>	<b>88944.3</b>	<b>100</b>
Fuente: Elaboración propia con base en ONAPRE (2000, 2001)								

Finalmente, la estructura porcentual del gasto de 155 Municipios muestra como principales partidas a personal, activos reales y transferencias (véase tabla D-10). Dichas partidas representaban 82.48% del gasto en 1998 y 84.56% del mismo en 2001, lo cual recuerda el balance del gasto municipal como agregado nacional que se refirió en el capítulo precedente. Tras estas partidas siguen en importancia relativa los servicios no personales y materiales y suministros alcanzando 14.2% del gasto de 1998 y bajando a 10.74% de éste en 2001.

#### **4.- El 11 de abril de 2002 y los cambios en las relaciones intergubernamentales**

##### **4.1- Autogolpe fallido, contragolpe y réplica de contragolpe: Cuando los militares decidieron por los civiles**

Los lamentables sucesos del 11 al 14 de abril de 2002, con decenas de víctimas y tres cambios de Presidente, incluyendo el efímero derrocamiento y posterior restitución de Chávez, demostraron lo incoherente y radical que puede llegar a ser un estamento castrense politizado. Tanto así que la misión especial designada por la Organización de Estados Americanos (OEA) para hacer un balance de la crisis en cuestión, y encabezada por el Secretario General, concluyó que los incidentes acaecidos entonces obedecieron a decisiones –u omisiones- emanadas de la FAN.

En otras palabras, fueron los militares los árbitros de la crisis política y ésta se decidió en favor del Presidente Chávez debido a que la facción demandante de su renuncia desconoció las intenciones del gobierno provisional de disolver las otras ramas del Poder

Público. Ello, aunado a la ausencia de una estrategia para asegurar el control del país,<sup>37</sup> permitió la restitución del régimen con apenas la intervención de la Casa Militar y la 42da Brigada de Paracaidistas. Tampoco puede menospreciarse el impacto del pronunciamiento en contra que tuvo la propia OEA, apelando inmediatamente a los postulados de la novedosa **Carta Democrática Interamericana**, documento condenatorio de las salidas de facto en el continente.<sup>38</sup>

Evidentemente, la actuación política de la FAN es un elemento que merece la mayor atención, pero cuya interpretación ha sido sesgada por la irrupción del gobierno provisional de Carmona Estanga. Si hay un término generalizado para catalogar ese fugaz gobierno, es el golpe de Estado. No obstante, debe aclararse que dicho gobierno no fue resultado de un golpe de Estado a secas, sino de un contragolpe para neutralizar el intento de autogolpe de Hugo Chávez, quien fue el primero en romper el orden constitucional.

Haciendo un breve recuento de los hechos, ha de recordarse que, previo a la instalación del gobierno provisional, hubo tanto una manifestación pacífica<sup>39</sup> como una represión brutal de la misma; con el añadido del cierre de las principales emisoras televisivas. Vale decir que la represión incluyó una emboscada con francotiradores, ubicados en el perímetro natural de acción de los efectivos de la Casa Militar, y que, en días posteriores, los medios sacaron a la luz instrucciones del Presidente Chávez, ordenando aplicar el “Plan Ávila,” dispositivo militar concebido para enfrentar situaciones de conmoción interior, propias del combate a la guerrilla urbana o de control de estallidos

---

<sup>37</sup> Ni siquiera hubo toque de queda. Se trató más bien de un cuadro de completa ingenuidad política tanto del Presidente Pedro Carmona Estanga como de la alta oficialidad que le respaldó en un principio. Tal fue la indefinición que afirmaban no estar dando un golpe de Estado, sino llenando un “vacío de poder.”

<sup>38</sup> Suscrito el 11 de septiembre de 2001.

<sup>39</sup> Se exigía la dimisión presidencial y con ella la abrogación de 49 polémicos decretos-leyes del último trimestre de 2001, que ponían en entredicho la propiedad privada y otras garantías individuales y sociales, aunado al cese a la intervención de la petrolera estatal. De hecho, las protestas se habían intensificado desde diciembre de 2001.

anárquicos. Dichas órdenes fueron desobedecidas por los militares que horas más tarde exigieron la renuncia del Presidente.

En términos legales, la activación del “Plan Ávila” era un estado de emergencia no decretado y, por tanto, inconstitucional. Según el artículo 338° de la **Constitución de 1999**, puede decretarse “estado de conmoción”:

“(…) en caso de conflicto interno o externo, que ponga seriamente en peligro la seguridad de la Nación, de sus ciudadanos o ciudadanas, o de sus instituciones. Se prolongará hasta por noventa días, siendo prorrogable hasta por noventa días más.

La aprobación de la prórroga de los estados de excepción corresponde a la Asamblea Nacional. Una ley orgánica [ya vigente] regulará los estados de excepción y determinará las medidas que pueden adoptarse con base en los mismos.”

Al hacer un balance de las decisiones tomadas por Hugo Chávez el 11 de abril de 2002, se tiene que hubo:

1. Represión violenta de una manifestación pacífica, con la consecuente violación de las libertades de tránsito y de manifestación y del derecho a la vida;
2. toma de las instalaciones y bloqueo de las señales de los medios de comunicación, es decir, flagrante violación de las libertades de expresión e información; y
3. un cuadro de suspensión de garantías en ausencia de condiciones que así lo exigieran.

En suma, medidas extremas tomadas inconsulta, inconstitucional -no hubo decreto de estado de excepción- y unilateralmente por el Presidente Chávez. Aunado a ello, las órdenes de aplicar el “Plan Ávila” son el ingrediente final de la instrumentación de un autogolpe. Hasta entonces, el Alto Mando Militar y el grueso de dicho estamento se había mantenido al margen. Pero lo que se estaba dando era una situación de inestabilidad



política, con miras a la instauración práctica de una dictadura. Frente a un cuadro como éste, el poder militar actuó ejerciendo el papel de guardián institucional, para evitar una confrontación pre-guerra civil, tal y como ocurrió durante el “Caracazo” de febrero de 1989.

Cuando los militares actúan sintiéndose “guardianes,” lo hacen atendiendo a un cierto referente institucional (escrito o consuetudinario) de lo qué es –o debería ser- para ellos el orden político. Ante el inminente autogolpe de Chávez, los oficiales, en proporción nada despreciable, intervinieron para preservar la institucionalidad democrática de lo que concibieron como amenaza interna. En la interpretación que de los sucesos hizo el estamento armado, la democracia venezolana era el blanco de un proyecto totalitario y subversivo: la presencia agresiva de “círculos bolivarianos” -quienes no tenían permiso para manifestar- y de francotiradores disparando ante los manifestantes fue el detonante para la intervención militar.

Así pues, el Presidente Chávez pretendió dar un autogolpe que resultó -en un primer momento- no como el de Alberto Fujimori (5 de abril de 1992) en Perú, sino como el de Jorge Serrano Elías (25 de mayo de 1993) en Guatemala. Mientras que Fujimori logró disolver los poderes con apoyo decidido de la corporación militar; en cambio, Serrano ordenó un autogolpe policial y los militares neutralizaron su movimiento.

Tras la supuesta renuncia de Chávez, anunciada por el Jefe del Estado Mayor General, Gral. Lucas Rincón Romero, el divorcio de Carmona Estanga respecto a la dirigencia sindical y demás factores de oposición, el desconocimiento del régimen por la OEA y el retiro del apoyo del Comandante del Ejército, Efraín Vázquez Velasco, fueron los factores que propiciaron el retorno de Chávez en la madrugada del 14 de abril de 2002.

A pesar de que Chávez anunció que no habría “cacería de brujas,” la purga en la FAN y la retaliación en los ascensos posteriores dieron fe de todo lo contrario. Sin embargo, el 14 de agosto de ese año el Tribunal Supremo de Justicia sobreseyó la causa de los militares liderados por el Gral. Vázquez Velasco, bajo el argumento de que –por definición- el 11 de abril nunca hubo rebelión militar, ya que la misma implicaba desplazamiento de unidades, cosa que nunca ocurrió.

#### **4.2.- La vuelta al Estado Mayor Conjunto y la radicalización revolucionaria**

Cuando la sociedad venezolana daba por descontado que el Gral. Lucas Rincón Romero, el vocero de la supuesta renuncia presidencial, sería dado de baja y separado del gobierno, únicamente ocurrió lo primero tras desempeñar algunos meses el Ministerio de la Defensa. Aún después de pasar a retiro, Lucas Rincón Romero se convirtió en titular del Interior y Justicia.

Dada la continuidad de Rincón Romero en el Gabinete, no resulta ocioso suponer que Chávez se valió de este sujeto para anunciar una renuncia no materializada y sembrar confusión en la oficialidad disidente en abril de 2002, para que así salieran a flote todos los implicados, facilitando una purga drástica en caso de lograr el control posterior de la situación. Si fue ésa la jugada de Chávez, le salió a la perfección.

Los sucesos de abril de 2002 motivaron a Chávez a realizar uno de sus acostumbrados enroques ministeriales, con la salvedad de que José Vicente Rangel pasó a la Vicepresidencia, dejando el despacho de Defensa en manos de un militar activo nuevamente. Como complemento, y probablemente previendo una purga prolongada, restituyó la Jefatura del Estado Mayor Conjunto, entonces en la persona del Vicealmirante Álvaro Martín Fossa, quien terminó pronunciándose verbalmente contra el gobierno en forma simultánea al desarrollo de una marcha de protesta el 10 de octubre de ese año.

Adicionalmente, el relevo de Rincón Romero en el Ministerio de la Defensa fue un oficial retirado, el Gral. José Luis Prieto, al parecer allanando el camino para la entronización de otro militar activo, tan servil como Rincón Romero, pero de presuntas convicciones “revolucionarias” más sólidas: el Gral. Jorge Luis García Carneiro, de acelerados ascensos a pesar de una cuestionada hoja de servicios.<sup>40</sup>

Un aspecto a resaltar fue la inédita protesta escenificada en la Plaza “Francia” de Altamira, en el caraqueño Municipio Chacao: Los militares absueltos el 14 de agosto de 2002 se declararon en “desobediencia civil” el 22 de octubre, encabezados por el Vicealmirante Héctor Ramírez Pérez –Ministro de Defensa designado por Carmona Estanga- y el Gral. Enrique Medina Gómez,<sup>41</sup> llamando al resto de la FAN a sumarse a su desconocimiento del régimen. A pesar del impacto mediático de la inusual manifestación y de la receptividad mostrada por otros oficiales y suboficiales, la toma de la Plaza “Francia” se prolongó durante un año sin resultado alguno, salvo facilitar la purga emprendida por Chávez.

#### **4.3.- La presión internacional y la división del oficialismo**

Tras la crisis de abril de 2002, los cambios y enroques en el Gabinete continuaron, como ha sido la constante del actual régimen. Para septiembre de ese año, el Gabinete se había modificado varias veces y contemplando 54 individuos, 12 de ellos salidos de la FAN (22.22%), cifra que en opinión de Rojas (<http://www.eluniversal.com>, 22-IX-2002) no constituiría evidencia de militarización del Ejecutivo Nacional. Empero, lo que en este estudio se sugiere es que siendo la preocupación exclusiva de Chávez la perpetuación en el

---

<sup>40</sup> Otro de los oficiales peor reputados es el Gral. Luis Felipe Acosta Carles, quien ha sido cabeza visible de allanamientos y expropiaciones a empresas –incluyendo agresión a mujeres- y haciendas por parte de la Guardia Nacional.

<sup>41</sup> Sólo tras el ataque a la Plaza “Francia” el 6 de diciembre de 2002, presuntamente ordenado por el gobierno, con saldo de 3 muertos y varios heridos, fue que se sumó a la protesta de sus compañeros de armas el destituido Comandante del Ejército, Gral. Efraín Velasco.

poder, el Gabinete más que instancia de gobierno sería más bien una figura tendente a proyectar una imagen democrática convencional del régimen.

Por otro lado, el hecho de que apenas 12 militares hayan ocupado la titularidad de ciertos despachos no significa que ellos sean los únicos miembros de la FAN –activos o retirados- presentes en todas las instancias de la Administración Pública. En efecto, la preeminencia militar es algo que para Chávez no está en duda, pero sobre ello se discutirá luego con más detalle.

Ahora bien, la aplicación por vez primera de la **Carta Democrática Interamericana** en respuesta al gobierno de Carmona Estanga dio lugar al permanente seguimiento de Venezuela por la Secretaría General de la OEA y hasta la integración –tomándole la palabra a Chávez- de un grupo de países amigos (Estados Unidos, España, México, Brasil, Chile y Portugal), instancias que abogaron decididamente por un acuerdo electoral que permitiese resolver pacíficamente las cada vez más tirantes diferencias entre gobierno y oposición, cuyo enfrentamiento más visible fue un paro general de 2 meses iniciado en diciembre de 2002 y concluido con una recolección de firmas en pro de una consulta popular sobre la continuidad del mandato presidencial.

Con la facilitación de la OEA y del grupo de países amigos, a fines de mayo de 2003, gobierno y oposición se comprometieron a una salida electoral –el referendo revocatorio de distintos mandatos, entre ellos la Presidencia de la República- si ambas partes cumplían con los requisitos previstos constitucionalmente para ello.

Paralelamente, y desde abril de 2002, la coalición oficialista y los 104 votos seguros que tenía en la Asamblea Nacional comenzaron a dispersarse. En abierto rechazo a la activación del “Plan Ávila,” 4 diputados allegados al ex Ministro del Interior y Justicia, Luis Miquilena, se separaron del MVR, fundando Solidaridad.

Una escisión más dramática ocurrió en el seno del MAS con motivo de sus elecciones internas y de las facciones en pro y contra del gobierno. El diputado Felipe Mujica quedó como cabeza visible del MAS ahora opositor y la facción oficialista, en manos de Ismael García y Rafael Simón Jiménez, pasó a llamarse Por la Democracia Social (PODEMOS). Poco tiempo después y mostrando una actitud si no más neutral, al menos no tan oficialista, el propio Jiménez promovió una facción en PODEMOS, creando Venezuela Adelante Movimiento de Organización Social (VAMOS). Vale decir que el nuevo MAS también erosionó notablemente al MVR.

Tales cambios de tolda en el seno de la Asamblea Nacional obedecen a que el escaño pertenece a la persona y no al partido por el cual fue postulado y además a la facilidad de constituir un grupo político y garantizar su sobrevivencia sin depender de la obtención de un porcentaje mínimo de votos en las elecciones pertinentes. Se trata de incentivos nada loables propios tanto de la reglamentación parlamentaria como de la **Ley de partidos políticos** que data de 1964, según la cual una organización de este tipo solamente pierde su registro en caso de no presentarse a 2 elecciones consecutivas.<sup>42</sup> No obstante, dada la orientación hegemónica del régimen que ha cambiado varias veces el reglamento interno de debates de la Asamblea Nacional, y que trata de ampliar la composición del Tribunal Supremo de Justicia, violentando la restricción constitucional que exige modificar leyes orgánicas por mayoría calificada, estos cambios de tolda han impedido hasta el momento la activación de la dictadura de la mayoría simple.

---

<sup>42</sup> Lógicamente, ello ha provisto incentivos suficientes para la proliferación de nuevos partidos, especialmente en Estados y Municipios, no sólo por la facilidad para conservar el registro, sino sobre todo por la flexibilidad para formar y deshacer alianzas y de registrar, a su vez, facciones de un partido como otro nuevo.

Como se aprecia en la tabla D-11, actualmente en la Asamblea Nacional hay 2 grandes coaliciones, el oficialista “Bloque parlamentario del cambio” y, por la oposición, el “Bloque por la autonomía parlamentaria.” Y al interior de ambas, también se han creado otras microcoaliciones.

<b>Tabla D-11: Composición actual de la Asamblea Nacional</b>		
<i>Coalición</i>	<i>Partido político</i>	<i>Escaños</i>
Bloque parlamentario del cambio	MVR	70
	Por la democracia social (PODEMOS)-MIGATO	9
	CONIVE	3
	PPT	1
	PUAMA	1
	Organización Fuerza en Movimiento (OFM)-VAMOS	3
	Subtotal	87
Bloque por la autonomía parlamentaria	AD	24
	COPEI	7
	PJ	5
	MAS	13
	Proyecto Venezuela	7
	UNT	4
	Alianza Bravo Pueblo (ABP)	4
	Solidaridad	4
	Convergencia	4
	LCR	3
	Construyendo país	3
	Subtotal	78
Total		165
Fuente: Elaboración propia con base en <a href="http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/lista-dip-partidos.asp">http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/lista-dip-partidos.asp</a>		

Cabe destacar la posición flotante que ha asumido VAMOS, facción que ya no se considera incondicional del régimen. De allí que los 87 votos (52.7%) atribuibles al gobierno podrían reducirse en una situación extrema, pudiendo peligrar el control de la mayoría, en especial si Jiménez influye más de lo que se piensa en ciertos diputados de PODEMOS. La eventual proximidad del referendo revocatorio presidencial podría representar el “fiel de la balanza” en el Legislativo Nacional.

### **5.- La AGV y la ADAVE en tiempos de la “revolución pacífica”**

El 2 de febrero de 1999, cuando Chávez asumió la Presidencia, los partidos de oposición eran mayoría en el Congreso y en las gobernaciones. Con las alcaldías, el cuadro era muy semejante, ya que se mantenían los mandatarios electos en 1995, antes de la aparición del MVR; por tanto, la representación oficialista a nivel local se limitaba a los Municipios controlados por el MAS y el PPT. Tal correlación de fuerzas significaba que AD era la primera minoría del Congreso y que 2 de sus abanderados -William Dávila (Estado Mérida) y Antonio Ledezma (Municipio Libertador)- presidirían respectivamente la AGV y la ADAVE.<sup>43</sup>

Mientras Chávez promovía insistentemente su convocatoria al proceso constituyente, la AGV trató de aprovechar la coyuntura, trayendo de nuevo a debate exigencias y propuestas que transgredían cualquier principio de nacionalismo económico y que, al mismo tiempo, apuntaban al compromiso efectivo de los gobernadores en materia de descentralización de servicios y gasto públicos.

---

<sup>43</sup> Previo al arribo de Dávila, Didalco Bolívar, gobernador de Aragua y dirigente del entonces oficialista MAS, asumió la Presidencia rotativa de la AGV, tras demandar que era el momento de que su Estado la liderase. Acto seguido, la AGV pasó de un tono reivindicador a otro sumiso y -en menos de 1 mes- Bolívar protagonizó el mayor ridículo renunciando a tan ansiado cargo. Luego de ese lamentable debut y despedida, Dávila, secundado por José Curiel (Falcón, COPEI), se erigió en el presidente más notorio de la AGV desde Salas Römer.

La tabla D-12 resume los planteamientos de la más atrevida Declaración de la AGV, donde se incitó abiertamente al gobierno nacional a una estrategia de reducción de la deuda pública, partiendo de un programa inédito de privatizaciones de activos considerados estratégicos, tales como energía eléctrica, siderurgia, extensiones maderas, tierras del Instituto Agrario Nacional y telecomunicaciones. Ahora bien, más que innovadora, la iniciativa de la AGV era tremendamente desesperada y no porque el diagnóstico presentado de la economía nacional fuese erróneo, sino porque sus sugerencias eran demasiado simplistas, sin reflexionar sobre los riesgos macroeconómicos que podrían acarrear a mediano plazo.

En primer lugar, asumiendo plena confianza de los inversionistas extranjeros, una privatización intensiva podría traducirse en una entrada de divisas sin precedente, con la consecuente apreciación de la moneda nacional y el encarecimiento relativo de los rubros de exportación, haciendo a la economía tremendamente dependiente de sectores vistos como rentables, sobre todo el energético (hidrocarburos y electricidad), y quebrando las bases de crecimiento de otros internacionalmente no competitivos como el agropecuario y redundando en mayores desequilibrios en términos de desarrollo interestadal.

En segundo lugar, aunque hubiese capital nacional en capacidad de pujar por las concesiones o la adquisición plena de activos, mayormente las privatizaciones conllevan reducción de personal, adaptación del oferente al mercado nacional –o al sector en particular- y ajuste de precios. Por ende, el escenario, muchas veces de corto plazo, se traducirá en aumento de inflación y desempleo. A mediano plazo, más desempleados significarán menos demanda, y al reducirse ésta necesariamente tendrá que hacerlo la producción. En suma, la vía sugerida para estimular la economía podría conducir a un estancamiento igual o peor que aquel que se pretende superar.



**Tabla D-12: La AGV a la Presidencia: Recomendaciones para el financiamiento del déficit (marzo de 1999)**

<b><i>Diagnóstico macroeconómico</i></b>	<b><i>Propuestas de solución</i></b>
<p>a.- Participación relativa de ingresos ordinarios y gasto público en el PIB: Respectivamente, 13% y 22%. Resultado: Gasto público &gt; ingresos ordinarios en 9% del PIB. Déficit condicionado en gran parte por la caída del ingreso petrolero y evasión fiscal (ingreso petrolero estimado 1999 = 6% PIB, fluctuación en años recientes = 12% a 14% del PIB; ingresos tributarios estimados no petroleros 1999 = 7% PIB, potencial recaudatorio = 15% PIB, es decir, evasión total estimada = 50% [45% en impuesto al consumo suntuario y ventas al mayor [ICSVM], 60% en impuesto sobre la renta [ISLR] y 30% en aduanas]).</p> <p>b.- Servicio de la deuda pública 1999 = 33% del presupuesto. Aumento de la deuda pública en casi 50% de la deuda externa reestructurada debido a pasivos laborales, compromisos con el BCV y reforma de la seguridad social (capitalización de fondos de pensiones). Deuda pública 1999 &gt; US \$ 33000 millones (deuda externa = 87% total). Deuda externa = 60% del servicio de deuda.</p> <p>c.- “Una situación de este tipo, que obliga al gobierno a dirigir el gasto de manera tan importante al pago de deudas, le impide atender adecuadamente al sector social y explica la pobre inversión en infraestructura en la última década. Igualmente genera una presión importante para limitar los recursos de transferencia a las gobernaciones y alcaldías.”</p> <p>d.- Las transferencias financieras actualmente asignadas a Estados y Municipios son insuficientes para cubrir las responsabilidades de gasto. Cuando mucho, el régimen de finanzas intergubernamentales podría costear 66% de las futuras responsabilidades de gasto subnacional.</p>	<p>a.- Disminución del servicio de la deuda hasta 10% del presupuesto nacional. “La solución más sensata es la de liquidar capital endeudado con la transferencia de activos no estratégicos del Estado.” Entre estos activos, destaca la propuesta de privatización del sector eléctrico. Se incluye también al sector siderúrgico, las tierras del Instituto Agrario Nacional (hoy Instituto Nacional de Tierras), extensiones madereras, concesiones de telefonía celular y apertura total del sistema de telecomunicaciones.</p> <p>b.- La mayor eficiencia en la recaudación de tributos no petroleros y la reestructuración del servicio de la deuda pública, partiendo de la liquidación de la interna y el pago de parte de la externa, mejorarían la conducción del presupuesto nacional. Los gobiernos estatales, mediante convenios con el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), podrían contribuir a una recaudación más eficiente de tributos nacionales.</p> <p>c.- Necesidad de acuerdo entre los 3 niveles de gobierno para programar la transferencia de servicios (salud, educación, programas sociales e infraestructura), de forma coordinada con la reestructuración de las finanzas intergubernamentales: Tributos para los Estados para solventar sus actuales responsabilidades de gasto y las derivadas de la asunción de nuevas competencias. Ello disminuiría en más de 30% el gasto del gobierno nacional.</p> <p>d.- Transformación del ICSVM en IVA para que su recaudación fuese asignada progresivamente a los gobiernos estatales. Ello podría aportar 1.5% del PIB para los Estados.</p> <p>e.- Entrega a los gobiernos estatales del impuesto al consumo de gasolina (1% del PIB) y de una sobretasa al ISLR de personas naturales (1/3 del ISLR total y 0.5% del PIB).</p> <p>f.- Aumento del situado constitucional a 25% de los ingresos ordinarios estimados y eliminación de las partidas por concepto de transferencia de servicios.</p> <p>g.- Reforma del FIDES bajo la premisa de garantizar un nivel mínimo de servicios públicos –en cantidad y calidad- a los habitantes de cada entidad federal y con base en el potencial tributario de éstas. Los Estados con áreas deficitarias (por debajo del promedio nacional) deberán ser compensados con recursos FIDES, partiendo de proyectos pertinentes presentados por las gobernaciones respectivas. Fijación de 20% del IVA como aporte anual al FIDES y canalización a éste del crédito internacional, para que puedan beneficiarse del mismo los gobiernos subnacionales.</p> <p>h.- Continuidad del régimen de AEE.</p> <p>i.- Acceso al crédito interno y externo por los gobiernos subnacionales, estableciendo techos de endeudamiento relativos a sus presupuestos de gasto (no más del 15% del servicio de la deuda) y fijando garantías con base en el FIDES.</p> <p>j.- Determinación de precios eficientes a los servicios públicos en pro del equilibrio presupuestario y de la eliminación de subsidios cruzados, los cuales tienden a perjudicar a los más desposeídos.</p> <p>k.- Corrección de la sobrevaluación del bolívar para favorecer al sector exportador.</p>
Elaboración propia con base en AGV (1999)	

Y en tercer lugar, como los sectores más atractivos para la inversión privada suelen constituir monopolios naturales, donde los precios competitivos tienden a surgir de la concentración de activos –debido a la subaditividad de costos y a las economías de espectro- y a que el sector público suele subastarse por razones deficitarias -y en medio de cuestionamientos de distintos actores nacionales-, cualquier inversionista desconfiaría del gobierno y retendría su capital, salvo que lo arriesgue tras asegurar una concesión muy prolongada, de décadas inclusive. De modo que una vez garantizado el monopolio de hecho y de derecho, y con una demanda cautiva, el concesionario sempiterno no tendría muchos incentivos para mantener un precio competitivo.

Ahora bien, los aspectos positivos del documento se resumen en la disposición de todos los gobernadores<sup>44</sup> a materializar la descentralización de servicios y de asumir el costo político de gravar con impuestos propios, exigiendo de la República disciplina fiscal y comprometiéndose ellos a tal pauta. Asimismo, destaca la preocupación de la AGV por reducir los desequilibrios de servicios e infraestructura de las entidades federales en su conjunto.

Sobra acotar que el manifiesto de marzo de 1999 ha sido el único significativo de la AGV durante el actual régimen. Ello se explica fundamentalmente por dos razones: a) la distracción política derivada del proceso constituyente de 1999 y la “relegitimación de poderes” de julio de 2000, y b) la configuración del gobierno unificado horizontal y vertical que obtuvo el oficialismo tras dichos comicios.

En efecto, la AGV quedó acéfala tras la derrota de Dávila, quien buscaba la reelección, en los comicios generales convocados para relegitimar los poderes luego de

---

<sup>44</sup> La exhortación de la AGV fue firmada hasta por el mandatario de Barinas, Hugo de los Reyes Chávez, padre del Presidente. Obviamente, el ex maestro de la escuela rural de Sabaneta no tenía idea de la magnitud de los planteamientos, ni de de que serían vistos como una osadía por su hijo.

promulgada la Carta Magna de 1999. Y sin un líder visible, la AGV –ya con 17 mandatarios oficialistas- fue una presa fácil para el régimen. Por su parte, la ADAVE siguió con su postura beligerante hasta diciembre de 2000, cuando el abanderado del MVR, Freddy Bernal, se apoderó de la Alcaldía de Libertador, produciéndose la salida automática de la ADAVE por parte de Ledezma.

Ya con el control de la AGV, Chávez procedió a su disolución. El 28 de agosto de 2000, tras anunciar la próxima instalación del Consejo Federal de Gobierno como “mecanismo cooperativo” del gobierno nacional con sus homólogos subnacionales, el Vicepresidente de la República, Julián Isaías Rodríguez, asestó a la AGV su supuesto golpe de gracia.

Sin embargo, 6 gobernadores de oposición<sup>45</sup> y el primer alcalde del DMC, Alfredo Peña, salido de las filas oficialistas, habrían sido demasiada molestia para Chávez. El siguiente paso tendría que ser la erradicación absoluta de la disidencia subnacional, valiéndose para ello de la dependencia fiscal de Estados y Municipios y del artículo 72° de la **Constitución de 1999**: el referendo revocatorio.

En ese sentido, la utilización de las transferencias intergubernamentales como arma contra los mandatarios opositores habría sido ya planteada por Luis Miquilena, cabeza civil del MVR, el 15 de octubre de 2000, sólo mes y medio después de declarar disuelta la AGV. Ello habría ocurrido en una reunión con los gobernadores oficialistas en el Estado Lara. Y el texto reproducido es bastante elocuente al respecto. Desde la Presidencia se buscaba:

---

<sup>45</sup> Enrique Mendoza (Miranda), Henrique Salas Feo (Carabobo), Manuel Rosales Guerrero (Zulia), Guillermo Call (Monagas), Eduardo Lapi (Yaracuy) y Luis Lippa (Apure).

“(…) convencer a los gobernadores del oficialismo (…) de las razones políticas para las reformas a las leyes del Fondo Intergubernamental para la descentralización (FIDES) y la de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE). Ambas modificaciones legales implican un recorte de más de 600 millardos [miles de millones de bolívares] en los recursos manejados por las gobernaciones para la ejecución de sus planes de desarrollo e inversión.

El punto es ‘someter’ a los gobernadores de la oposición, esgrimió Miquilena al tomar la palabra, según señaló una fuente presente en la reunión y que solicitó no ser identificada.

Reconoció acto seguido que efectivamente el presupuesto del año 2001 centraliza los recursos en el ejecutivo nacional que podrá disponer así a quien da y a quien no para ejecutar las obras en sus estados. El resultado esperado es gobernadores opositores perdiendo popularidad y (con la consecuente) revocatoria del mandato.”

“Didalco Bolívar (Aragua) observó que al final ‘el cuchillo’ presupuestario afectaría por igual a todo el mundo, a lo que los dirigentes emeverristas enviados desde Caracas respondieron asegurándole que el ejecutivo nacional proveería los recursos a los gobernadores ‘amigos.’

El compromiso sería de palabra con lo cual David De Lima (Anzoátegui) no estuvo muy conforme al objetar que esa certeza sólo la tendrán aquellos gobernadores ‘que estén muy cerca de Chávez.” (González R., <http://www.eluniversal.com>, 16-X-2000).

Aunque la reflexión sobre el presunto uso político de las transferencias se abordará en el capítulo sexto, cabe señalar que los temores de Bolívar y de De Lima, reflejados en la cita, sí habrían sido consistentes con su posterior distanciamiento del gobierno nacional, especialmente del segundo, hoy declarado opositor.

Por otra parte, la AGV sólo había estado en “animación suspendida.” El 24 de abril de 2001 Enrique Salas Feo, sucesor del padre como mandatario carabobeño, comunicó al Ministro del Interior y Justicia, Luis Miquilena, que la AGV había sido reactivada. Sorpresivamente, Miquilena mostró conformidad con tal acción. El presidente interino de la AGV recibió el respaldo de los únicos mandatarios todavía solventes con las cuotas de membresía: Enrique Mendoza (Miranda), Eduardo Lapi (Yaracuy), Guillermo Call (Monagas) y Didalco Bolívar (Aragua). Entonces, se pensaba que en un lapso de 90 días habría elecciones de la nueva directiva, contando con la participación de los 23 gobernadores (Villegas Poljak, <http://www.eluniversal.com>, 25-IV-2001).

Simultáneamente, tras un pacto entre el MVR y AD, el 25 de abril la ADAVE eligió a Henry Falcón (Barquisimeto, Estado Lara) como presidente por un año, con la presencia de 234 de 335 alcaldes (Méndez y Valery, <http://www.eluniversal.com>, 26-IV-2001). Dado

el componente oficialista de la directiva, la ADAVE mantuvo bajo perfil por un tiempo más.

No obstante, la mermada AGV reinició su enfrentamiento con el gobierno nacional en los primeros días de mayo siguiente. Precisamente, la denuncia de Salas Feo era sobre la presunta retención de transferencias intergubernamentales por el Ejecutivo Nacional, traducida en la imposibilidad de gobernaciones y alcaldías de hacer frente al pago de aumento salarial de 10% con carácter retroactivo anunciado por éste (Maracara, <http://www.eluniversal.com>, 09-V-2001).

Lo cierto es que los reclamos por falta de recursos no fueron exclusividad de la AGV. En junio de 2001, correspondió el turno a los 17 gobernadores oficialistas. Teniendo como vocero a Ramón Martínez (Sucre), presentaron un proyecto de reforma de la ley del Fondo intergubernamental para la descentralización (FIDES), buscando reducir el acceso al financiamiento de éste de 8 meses a 45 días. “Señaló Martínez que existe acumulado (...) un billón de bolívares entre 1999-2000, que se eleva a un billón 500 millardos si se le suman otras asignaciones, dinero que debería estar en circulación generando empleo y haciendo que el PIB crezca a un ritmo más acelerado” (Gómez, <http://www.eluniversal.com>, 20-VI-2001). Especialmente, el mandatario se quejó de la concentración de funciones que se estaría atribuyendo el FIDES: “(...) no puede seguir siendo contralor, ejecutor y administrador y, además de eso, creyendo que tienen más bondades que cualquiera en Venezuela. Lo lamentamos.”

Nuevamente, en la IV Cumbre de gobernadores del Polo Patriótico, celebrada el 27 de julio de 2001, 16 mandatarios oficialistas exigieron al gobierno nacional representado por la Vicepresidenta de la República, Adina Bastidas, celeridad en la inversión pública – léase transferencia de recursos- y en la integración del Consejo Federal de Gobierno.

Además, los gobernadores oficialistas expresaron su rechazo a la AGV, argumentando su falta de representatividad; asimismo, Bastidas justificó la exclusión de la representación opositora con la excusa de que dicho evento tenía por objeto brindar mayor respaldo al programa de gobierno de Chávez (Dávila, <http://www.eluniversal.com>, 28-VII-2001).

Tras los sucesos de abril de 2002, el enfrentamiento entre gobierno y oposición bajó de intensidad durante tres meses. En julio, las manifestaciones de calle volvieron a tomar fuerza, con la integración progresiva de la Coordinadora Democrática, en la cual los partidos políticos volvían al ruedo, destacando el papel de la AGV y la ADAVE.

En respuesta, apareció la Asociación de Alcaldes Bolivarianos (ADABO), escisión oficialista de la AGV. Con la presencia de 140 alcaldes y el Vicepresidente de la República, José Vicente Rangel, el 13 de julio de 2002 fue juramentada la directiva de ADABO, liderada por Bernal, mandatario de Libertador. Como dato curioso, cabe destacar las posturas asumidas por Bernal y Henry Falcón, ex presidente de ADAVE. Mientras que Bernal asumía un tono relativamente beligerante –sobre todo al exigir flujo de transferencias-, Falcón –segundo de a bordo- expresó apoyo incondicional al régimen. Otro detalle notable fue la exclusión de alcaldes de Municipios de Aragua, Barinas y Portuguesa, Estados cuyos gobernadores pertenecen al oficialismo, no así los principales mandatarios locales. Bernal pretendió justificar tales ausencias con la excusa de que la ADABO no se había concebido para agrupar a Municipios de cada entidad federal, sino a las alcaldías del MVR, MAS, PPT e independientes. (Cardona Marrero, <http://www.eluniversal.com>, 14-VII-2002).

De modo similar a las demandas de los gobernadores oficialistas de mediados de 2001, la ADABO apenas tardó dos semanas en expresar su descontento con respecto al funcionamiento del FIDES: En agosto de 2002, Bernal presentó al Ministerio de

Planificación un proyecto de reforma a la ley del FIDES, proponiendo incluso la remoción de su directiva. Inclusive la ADABO exigió un debate en la Asamblea Nacional para el 14 de agosto en relación al proyecto de ley del Poder Público Municipal. En ese sentido, debe precisarse que hoy día, aunque existen varios proyectos sobre la materia, la LORM no ha sido reformada para adecuarla a la **Constitución de 1999**, por lo cual hay colisión de normas en varios aspectos.

Nótese que Bernal, dirigente del MVR, se había distanciado de Chávez desde abril de ese año, tras reclamarle su cobardía para enfrentar la situación. Como presidente de la ADABO, no hacía más que trasladar a otra arena dicho enfrentamiento. No es gratuito que Chávez haya promovido un encuentro con la ADABO justo el 30 de agosto de 2002. Allí no sólo buscaba frenar el ascenso de Bernal –al cual había criticado por el deterioro del Municipio Libertador-, sino también dejar claras sus ideas en lo concerniente a la descentralización gubernamental. He aquí la concepción de Chávez sobre este proceso:

“(…) la descentralización como aquí se concibió en tiempos de la cuarta república no fue otra cosa que la división del país en 20 tantas republiquetas, donde unos caudillos se fueron conformando, se fueron atrincherando, unas cúpulas regionales se fueron multiplicando por todas partes y entonces (...) se fue debilitando el Estado nacional, se fue fracturando la unidad nacional y (...) los mismos vicios de aquel modelo de la democracia representativa y todos los manejos del bipartidismo de Punto Fijo pues se fueron multiplicando a niveles regionales y (...) locales. (...) esa descentralización mal entendida tenemos que seguirla (...) revirtiendo, transformando, reenfocando. La descentralización debe ser para desconcentrar el poder, (...) democratizar el poder, (...) darle poder al pueblo, porque en democracia el que manda definitivamente debe ser el pueblo, nosotros hemos dado pasos importantes en esa dirección (...), pero falta un trecho largo por caminar y por hacer y por consolidar en la dirección de los gobiernos populares participativos, protagónicos como manda la Constitución.”<sup>46</sup>

De la cita se desprende lo que podría considerarse la esencia del discurso presidencial sobre la materia: 1) La descentralización venezolana ha sido un proceso perverso, con vicios heredados –y reproducidos- de la democracia bipartidista (sin identificar cuáles serían esos vicios); 2) los gobernadores se han constituido en caudillos en

---

<sup>46</sup> Palabras de Chávez durante el “Encuentro de Alcaldes Bolivarianos con el Presidente de la República,” evento llevado a cabo el 30 de agosto de 2002.

cada entidad, por lo cual representarían una amenaza para la continuidad del Estado-nación (percepción de conflicto existencial con base en una supuesta amenaza interna para la seguridad nacional); 3) si la descentralización política reproduce a la democracia representativa –bipartidista- y ésta era mala de por sí, hay que reorientar el proceso con base en una nueva institucionalidad, o sea, la democracia participativa; 4) esta democracia participativa debe articular una descentralización basada en la desconcentración del poder y en la estructuración de un gobierno popular (las entidades federales no deben tener autonomía, sino obedecer a los lineamientos del Estado-nación y, aparentemente, la participación social apuntaría a un régimen de corte comunista, según el modelo del poder popular en Cuba).<sup>47</sup> En suma, la autonomía política subnacional sería vista como una amenaza a la integridad del territorio nacional, lo que conllevaría la prioridad de someter a los gobernadores –“reyezuelos,” a decir de Chávez- o sustituirlos por otra figura de carácter desconcentrado, aspecto a retomar en el capítulo sexto. A su vez, atendiendo a un esquema de este tipo, habría que movilizar apoyos desde la base vecinal, de allí la creación de los “círculos bolivarianos.”

Volviendo a la dinámica de pugna intergubernamental, hay dos sucesos que marcan el último trimestre de 2002: los decretos de 8 zonas de seguridad en el área metropolitana de Caracas y la intervención de la Policía Metropolitana (PM), adscrita al DMC. Las zonas de seguridad<sup>48</sup> no han tenido otro propósito que restringir las rutas para manifestaciones opositoras, confirmando al Ministerio de Defensa hasta la potestad de avalar o no el

---

<sup>47</sup> Probablemente, el cambio de nombre del Congreso –inédito en el constitucionalismo venezolano- al de Asamblea Nacional tenga esa orientación, lo mismo que el de la denominación del país, de República de Venezuela a República Bolivariana de Venezuela. En Cuba, el Poder Legislativo se llama Asamblea Nacional del Poder Popular, pero la figura de José Martí –el mito del prócer- habría sido adaptada apelando al mito bolivariano.

<sup>48</sup> Cabría preguntarse si tales decretos no tienen relación con el programa de gobierno anunciado por Chávez durante su campaña reeleccionista en 2000. Tal documento contemplaba que 55% del territorio nacional sería reordenado en zonas de seguridad y defensa (Chávez, <http://www.eluniversal.com>, 21-V-2000).



funcionamiento de establecimientos comerciales allí ubicados. Por su parte, la toma de la PM corrió por cuenta del Ministerio del Interior y Justicia y se extendió hasta octubre de 2003, desacatando pronunciamientos judiciales en contra e incautando parte de las armas de la corporación. Ambas acciones estarían denotando justo una concepción militarista del gobierno, no el respeto al Estado de Derecho, y al mismo tiempo implicando la violación de la autonomía político-administrativa de la Alcaldía Metropolitana y de las de Chacao y Baruta, la primera gobernada por el disidente Peña y las segundas, respectivamente, por Leopoldo López y Enrique Capriles Radonsky, ambos de PJ.

Tras el paro general de 2 meses, el 19 de febrero de 2003 Salas Feo, por la AGV, y Saady Bijani, por la ADAVE, volvieron a insistir en la creciente deuda del gobierno nacional con Estados y Municipios por concepto de transferencias (<http://www.unionradio.com.ve>, 19-02-2003), exigencia reiterada a lo largo del año.

Finalmente, la ventana abierta por Chávez, respecto al proceso de “relegitimación” de 2000, también fue aprovechada por los mandatarios subnacionales. Salas Feo y Bolívar, por los gobernadores, y Mervin Méndez (Lagunillas, Estado Zulia), por los alcaldes, -todos a título personal- introdujeron recursos de interpretación ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia haciendo mención al fallo emitido por ésta que argumentaba la posibilidad de reelección presidencial en 2006, dado que el mandato presidencial derivado de las elecciones de 1998 habría sido truncado y que, por ende, el sexenio en curso sería el primero de Chávez. Un fallo análogo benefició a los demandantes en septiembre de 2003 e indirectamente a todos los gobernadores y alcaldes (Álvarez, <http://www.eud.com>, 04-09-2003).

Si bien Salas Feo y Bolívar fueron reelectos en 1998, cuando su mandato era de 3 años, y que la “relegitimación” habría interrumpido su segundo ejercicio, el período actual

sería efectivamente el segundo completo, por lo que, en sentido estricto, ya no podrían aspirar a otra reelección: su potencial cuarto mandato consecutivo de 1995 a 2008. Y el fallo relativo a los alcaldes es ridículo: Ninguno de los triunfantes en 1995 fue a reelección hasta julio de 2000, por lo que permanecieron en el cargo 5 años y no 3 -como prescribía originalmente la LORM- y la “relegitimación” no truncó mandato local alguno. Por un exabrupto judicial, ciertos alcaldes podrían gobernar desde 1995 hasta 2008, encadenando 3 ejercicios consecutivamente y contrariando así tanto la LORM de 1989 como la **Constitución de 1999**.

*Los años transcurridos del régimen actual se han traducido en la politización de la corporación militar y la eliminación del gobierno dividido horizontal y vertical, partiendo de la coyuntura constituyente de 1999. La AGV y la ADAVE se convirtieron en instancias disidentes –desconocidas como interlocutoras válidas-, mientras que las expectativas de carrera ascendente de los mandatarios subnacionales se fueron a pique. La concentración de recursos en pocas entidades se agravó, sujeta a la manipulación política de las transferencias.*

## **V.- Los frenos al cambio: la descentralización que no ha sido tal**

*Este capítulo busca mostrar al lector el lado tangible, pero desapercibido de la descentralización venezolana. Aquí se presenta evidencia respecto a la persistencia tanto de entes paraestatales concebidos en el marco del modelo de sustitución de importaciones de hace cuatro décadas, como de trabas y lagunas institucionales que se erigen en serios obstáculos para una descentralización factible de prestación de servicios. En primer lugar, se hace referencia a las corporaciones de desarrollo regional, cuya continuidad –dados la ausencia de metas y el despilfarro de recursos públicos- hace tiempo no se justifica. Y en segundo lugar, tras mencionar los mecanismos concebidos para descentralizar la prestación de servicios públicos, se analiza la situación de ciertos servicios asumidos por buena parte de los gobiernos estatales: Salud, Educación, Administración de justicia y Vialidad, tomando en cuenta la evolución normativa correspondiente y los resultados que de ésta se derivan.*

## **1.- Las corporaciones de desarrollo regional: ¿Muro de contención de la descentralización venezolana?**

### **1.1.- Origen y evolución de las corporaciones de desarrollo regional, 1959-2000**

Pese a que el concepto de región en Venezuela siempre ha tenido connotaciones geográficas,<sup>1</sup> el constitucionalismo decimonónico le confirió una denotación político-administrativa, identificándolo como agregado de Estados, ya fuese como la mayor entidad político-territorial en que se dividía la República o –bajo el nombre de Sección- como circunscripción electoral, a partir de la cual las Diputaciones de varios Estados designaban una representación judicial común para integrar la Corte Federal.

Aunque actualmente el término región se utiliza muchísimo como sinónimo de Estado, el antecedente inmediato a la primera elección directa de gobernadores del siglo XX no es otro que la definición del vocablo como espacio-programa dentro de una estrategia de crecimiento hacia adentro –sustitución de importaciones-, siguiendo los lineamientos de una economía rentista. Según esta visión, el gobierno nacional es el promotor exclusivo de la actividad económica, el presupuesto público se halla centralizado y las gobernaciones no son más que agencias limitadas a cumplir los objetivos trazados desde la capital de la República. La figura administrativa pertinente para dicha realidad es una desconcentración dual: a) en lo administrativo, con gobernadores designados en cada Estado; y b) en lo económico, con corporaciones productivas, cuyo radio de acción está condicionado por la geografía (accidentes tales como ríos y cordilleras) y orientado por el máximo aprovechamiento de recursos naturales presentes en entidades político-territoriales vecinas.

---

<sup>1</sup> El referente estrictamente geográfico permite distinguir cinco regiones: Los Andes, la Cordillera del Norte, la Cuenca del Lago de Maracaibo, los Llanos y Guayana, las cuales comprenden una o más entidades federales.

Partiendo del enfoque de espacio-programa, la región geográfica de Guayana se convirtió en la primera región administrativa en Venezuela y como tal fue adscrita a un ente rector de carácter paraestatal: la Corporación Venezolana de Guayana (CVG). Ese primer paso se dio durante el gobierno de Rómulo Betancourt (1959-1964), concibiendo como eje de desarrollo a la zona irrigada por el río Caroní, cuyos saltos de agua fueron vistos como una opción inmejorable de desarrollo hidroeléctrico. La acción prioritaria de la CVG recayó en el sector hidroeléctrico con base en Guri, punto de partida de una cadena de represas que se fue completando en las décadas siguientes. Además, durante el primer mandato de Pérez (1974-1979), la nacionalización de la industria siderúrgica fortaleció más todavía el papel de la CVG.

Con las presidencias de Raúl Leoni (1964-1969) y primera de Caldera (1969-1974), aun cuando el término de región administrativa distaba de haber sido regulado para todo el territorio, la corporación de desarrollo regional habría sido una de las figuras utilizadas por los gobernantes de turno para hacer crecer el sector público de la democracia emergente. Resulta que “(...) cuatro corporaciones de desarrollo regional: CORPOANDES, CORPOZULIA, CORPORIENTE y CORPOCCIDENTE (...) estuvieron precedidas por la formación de organizaciones locales que se esforzaron por crearlas para participar de los enormes recursos que hasta entonces se le adjudicaban a la CVG” (Bigler 1981: 164). Siguiendo este argumento, las corporaciones posteriores, más que obedecer a una estrategia cierta de desarrollo con base en un espacio-programa, habrían surgido como una perversión clientelar en una economía cada vez más estatista.

A comienzos del gobierno de Luis Herrera (1979-1984), se dividió al territorio de Venezuela en nueve regiones administrativas, afianzándose el centralismo, política y económicamente hablando.

“La división de Venezuela en Regiones Administrativas obedece a la necesidad de estabilizar el crecimiento demográfico y racionalizar los servicios públicos y se ha hecho con el propósito de equilibrar el desarrollo de las mismas de acuerdo con los recursos disponibles en cada región y en el país en general. (...) sirve al importante propósito de orientar el crecimiento demográfico.

De acuerdo con el Decreto No. 478 sobre Regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional del 8 de enero de 1980, establece que Venezuela se divide en 9 Regiones Administrativas: Región Capital (Distrito Federal y Estado Miranda); Región Central (Estados Aragua, Carabobo y Cojedes); Región de los Llanos (Estados Guárico y Apure con excepción del Distrito Páez); Región Centro-Occidental (Estados Falcón, Lara, Portuguesa y Yaracuy); Región Zuliana (Estado Zulia); Región de los Andes (Estados Barinas, Mérida, Táchira, Trujillo y el Distrito Páez del Estado Apure); Región Nor-Oriental (Estados Anzoátegui, Monagas y Sucre); Región Insular (Estado Nueva Esparta y las Dependencias Federales); Región de Guayana (Estado Bolívar y los Territorios Federales Amazonas y Delta Amacuro). Existen tres subregiones: Subregión Falcón (Estado Falcón); Subregión Costa Oriental del Lago (Distritos Miranda, Bolívar, Lagunillas y Baralt [del Estado Zulia]); Subregión Sureste Andina (Estado Táchira y Distrito Páez del Estado Apure)” (Álvarez del Real 1983: 304).

Nótese cómo se justifica la regionalización administrativa, atribuyéndole al gobierno nacional una función orientadora del crecimiento demográfico. Justificación que podría estar aludiendo a la noción de espacio-programa, pero habiendo transcurrido más de una década de la creación de cuatro corporaciones distintas a la CVG. En efecto, el recurso del espacio-programa se refuerza con la aparición de un número de corporaciones regionales de desarrollo casi equivalente a las regiones reglamentadas en 1980.<sup>2</sup> Así se tiene lo siguiente: 1) Corporación para la recuperación y el desarrollo del Estado Vargas<sup>3</sup> (CORPOVARGAS) situada en la Región Capital; 2) Corporación regional de desarrollo de la Región Central (CORPOCENTRO); 3) Corporación regional para el desarrollo de los Llanos (CORPOLLANOS), en la Región de los Llanos; 4) Fundación para el desarrollo de la Región Centro Occidental (FUDECO); 5) Corporación regional para el desarrollo del Zulia (CORPOZULIA), en la Región Zuliana; 6) Corporación regional para el desarrollo de los Andes (CORPOANDES), en la Región de los Andes; 7) Corporación regional para el

---

<sup>2</sup> Para ese año, ya existían CVG (1960), CORPOANDES (1964), FUDECO (1964), CORPOZULIA (1969), CORPORIENTE (1970) y la extinta Corporación de desarrollo de la Región Centro-occidental (1972). Tras el decreto de regionalización de 1980, surgen CORPOCENTRO (1981) y CVS (1988). Los decretos de regionalización previos corresponden a los primeros gobiernos de Caldera (1969 y 1972) y Pérez (1975, 1976 y 1979), lo que significa que la creación de CORPOANDES y FUDECO ocurrió en ausencia de una idea concreta de desarrollo regional, al menos plasmada en una norma, reforzando los planteamientos de Bigler (1981). Para una cronología detallada, véase <http://www.corpocentro.cid.uc.edu.ve/historica.htm>.

<sup>3</sup> Antes Municipio Vargas del DF y luego Territorio Federal Vargas.

desarrollo de Oriente (CORPORIENTE), en la Región Nor-Oriental; 8) Corporación Venezolana de Guayana (CVG), en la Región de Guayana; y 9) Corporación Venezolana del Suroeste (CVS), con ámbito de acción en las subregiones Costa Oriental del Lago (antiguos Distritos Miranda, Bolívar, Lagunillas y Baralt del Estado Zulia) y Sureste Andina (Estado Táchira y antiguo Distrito Páez del Estado Apure). Solamente la Región Insular carece de corporación, mientras que CORPOVARGAS fue creada por Chávez, eliminando a su vez CORPORIENTE y CVS, esto último culminando parte de la reestructuración administrativa impulsada por el segundo gobierno de Caldera.<sup>4</sup>

En efecto, desde fines de 1996, se había decidido la readscripción de 7 corporaciones de desarrollo regional, cuyo control de tutela era facultad del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, instancia central de la reestructuración y cuya eliminación se consideraba inminente. 6 de dichos entes (CORPOZULIA, CORPOLLANOS, CORPOCENTRO, CORPORIENTE, CORPOANDES y FUDECO) serían asignados al Ministerio de Relaciones Interiores; mientras que la CVG, cuyo presidente tiene rango de Ministro de Estado, estaría bajo la tutela del Ministerio de Industria y Comercio.<sup>5</sup> Para ese momento, la continuidad de la CVS habría estado en duda. Al proyecto de liquidación de ésta, se sumó CORPORIENTE.

Empero, ya instalado el gobierno de Chávez, el Ministerio de la Secretaría no había sido eliminado, conservando la tutela de las corporaciones, paralizadas por ausencia de

---

<sup>4</sup> El único referente normativo de las corporaciones de desarrollo regional después del gobierno de Lusinchi - y antes del de Caldera- fue el capítulo IV del Reglamento parcial No. 2 de la LOD, promulgado por Velásquez el 8 de agosto de 1993. En dicho capítulo, se concebía a estas corporaciones como entes asesores de los gobiernos subnacionales en materia de planificación, transferencia de servicios, modernización burocrática, estadística y asistencia técnica y, al mismo tiempo, como supervisores del curso de las políticas nacionales llevadas a cabo en cada entidad federal. Además, debían apoyar a la sociedad civil para incorporarla en el proceso de descentralización. Obviamente, ello no pasó de un listado de buenos propósitos, carente de mecanismos reales para su cumplimiento.

<sup>5</sup> Véase Corresponsalia (<http://www.eluniversal.com>, 18-XII-1996).

proyectos y recursos. Tal situación motivó que la Comisión de Desarrollo Regional de la Cámara de Diputados del Congreso de la República considerase reunirse con el entonces titular de ese Despacho, Alfredo Peña, para conocer las causas de la inactividad corporativa. Éste fue el cuadro descrito en un despacho de prensa:

“(…)Aristides Hospedales, presidente de la Comisión Legislativa, destacó la necesidad de tomar en cuenta el papel de cada una de las corporaciones a la hora de tomar cualquier decisión sobre su futuro. Con este fin, se elaboró un informe que evidencia la situación que atraviesan los entes.

Hospedales señaló algunos casos particulares como Corporiente, (cuya falta de planes y recursos lo ha llevado a un proceso de eliminación), Corpollanos o Corpoandes (donde se está aplicando una política de liquidación selectiva de personal debido a que tampoco cuenta con recursos ni proyectos específicos de desarrollo regional). No obstante, el diputado adeco señaló que existen corporaciones que han desarrollado sus propios mecanismos de financiamiento, como Corpozulia, que cuenta con planes de desarrollo agrícola, de empresas, minero, turístico, social y de fronteras, además de brindar respaldo a las Gobernación de Zulia y las alcaldías. Hospedales se refirió igualmente a Corpocentro, que actualmente tiene previsto un plan operativo con programas en el sector agrícola e industrial. En el caso de la Corporación Venezolana de Guayana, destacó su labor empresarial al vincularse al desarrollo industrial de Guayana, a través de actividades de las empresas básicas que se encuentran en proceso de privatización. Asimismo, Hospedales planteó la necesidad de que también comparezca ante la Comisión el ministro de Cordiplan, Jorge Giordani, a fin de conocer la información que maneja este centro de planificación” (Corresponsalia, <http://www.eluniversal.com>, 03-IV-1999).

Del balance presentado por el parlamentario, sólo puede deducirse que las corporaciones en su mayoría estaban a la deriva y supeditadas a las transferencias del Ejecutivo Nacional para seguir en funciones, por lo cual se habían visto forzadas a reducir nómina y abandonar proyectos.<sup>6</sup> Como excepciones aparecen CVG y CORPOZULIA, con ciertas esperanzas respecto a los proyectos planteados por CORPOCENTRO. Ya en 1999 era notorio que el rol de las corporaciones, en términos de desarrollo regional, apenas era una reminiscencia de la bonanza petrolera, siendo urgente definir qué hacer con ellas. Sin embargo, el gobierno no sólo eludió la discusión sobre replantear la existencia de las corporaciones, sino que al poco tiempo, gracias a la acción de la ANC, decretó una

---

<sup>6</sup> Uno de los casos más patéticos fue el proyecto de una planta de tratamiento de residuos sólidos en el Municipio Tarbes del Estado Táchira, condenado al olvido por la desaparecida CVS (véase Zabala, <http://www.eluniversal.com>, 10-VIII-1998). Por otra parte, es lamentable la falta de comunicación y coordinación entre autoridades subnacionales y las corporaciones, como demuestra la ruptura de un dique y el desbordamiento del río Sarare en el Municipio Páez del Estado Apure, a mediados de 1997, debido a la ausencia de mantenimiento y labores de limpieza, desastre cuya magnitud habría sido advertida a la Alcaldía y a la Gobernación por la citada corporación en informes que datan de 1993 (véase Cardona Marrero, <http://www.eluniversal.com>, 26-VII-1997).



emergencia legislativa para disolver al Congreso, que tantos cuestionamientos le habría hecho. Y en 2000, añadió CORPOVARGAS a la lista de estas organizaciones.

Adviértase que el propio Caldera trató de impulsar un programa de poblamiento, lo cual habría requerido la acción de las corporaciones. La punta de lanza del sueño de Caldera fue Ciudad Sucre, misma que terminó constituyendo un pueblo fantasma cerca de la frontera con Colombia. Asimismo, se había hablado de un proyecto para deslocalizar la capital de la República, desde Caracas hacia un territorio ubicado en la región de Guayana, buscando estimular el poblamiento del sur del país, especialmente en los estados Guárico, Anzoátegui y Bolívar. Este proyecto, tratando de emular la experiencia brasileña de Río de Janeiro y Brasilia, concibe a la nueva capital situada en la confluencia de los ríos Caura y Orinoco, de allí que la iniciativa se conozca como Ciudad Caura.<sup>7</sup>

Vale agregar que el otro Ministro a quien la Comisión de Desarrollo Regional habría hecho comparecer, Jorge Giordani, titular de Planificación y con gran influencia en Chávez, siempre ha compartido esas ideas de “poblamiento decretado” que tuvo Caldera, razón que habría motivado en gran parte la sobrevivencia de las corporaciones, consideradas por el régimen como el motor potencial de su estrategia de reorientación demográfica y desarrollo concebido geopolíticamente. Evidencia de ello habría sido la forma en que se trató de conducir las tareas de rescate y remoción de escombros tras las inundaciones de diciembre de 1999 en el Estado Vargas.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Para más información sobre Ciudad Caura, véase <http://www.goethe.de/hn/car/caura/spindex.htm> y <http://ciudadcaura.tripod.com/noticia5.htm>.

<sup>8</sup> El gobierno trató que los damnificados fueran a radicar en otras entidades sin las mínimas condiciones para ello. Se afirmó que constituía una oportunidad para iniciar un programa de desconcentración poblacional y Chávez, fiel a sus convicciones, meses luego creó por decreto a CORPOVARGAS.

## **1.2.- Diez años de comportamiento fiscal de las corporaciones: 1991-2001**

Este apartado resume la información del anexo de Finanzas, planteando el balance en forma agregada. La tabla E-1 presenta la composición de los ingresos acordados a las corporaciones entre 1991 y 1997. En términos totales, dichos ingresos tienen trayectoria decreciente y con un comportamiento relativo bianual bastante inestable. Resulta llamativo cómo caen los ingresos por venta de bienes y servicios, aportes del Ejecutivo Nacional y venta de activos y recursos de capital. Únicamente, otros ingresos y los derivados de la propiedad llegan a obtener un peso real y relativo considerable, erigiéndose como los principales componentes de los ingresos acordados para 1995 y 1997. En conjunto, los ingresos de las corporaciones experimentan un descenso real mayor al 72%, explicable en buena parte por la caída de los recursos de venta de bienes y servicios y de los aportes nacionales, además de los altibajos de los recursos financieros.

Por su parte, la tabla E-2 muestra la evolución de los ingresos de las corporaciones para el período 1997-2001. No obstante, el nivel de desagregación es mucho menor. Además, en esta tabla, el presupuesto de 1997 sí presenta rectificaciones, por lo cual el monto es un poco mayor al señalado en la tabla precedente. Aquí se muestra un crecimiento real superior a 45% de los ingresos totales, en tanto que los aportes fiscales sólo descienden entre 1997 y 2001, mientras que van aumentando los ingresos propios y muy significativamente otros ingresos, sin que se precise cuáles conceptos componen esta última categoría.

**Tabla E-1: Ingresos acordados a las corporaciones regionales de desarrollo (millones de Bs. 1995=100)**

Concepto	1991	%	1993	%	1995	%	1997	%	Δ% 1991-1997
Venta de bienes y servicios	24232.1	28.4	9120.5	22.57	2607.3	10.56	2207.4	9.37	<b>-90.89</b>
Propiedad	6355.4	7.5	3153.8	7.80	13016.9	<b>52.75</b>	10922.3	<b>46.38</b>	71.86
Intereses	80.4	0.1	383.7	0.95	382.7	1.55	411.0	1.75	411.04
Otros	6275.0	7.4	2770.1	6.85	12634.3	51.19	10511.4	44.63	67.51
Aportes del Ejecutivo Nacional	35108.3	<b>41.2</b>	4077.0	10.09	1632.3	6.61	1353.3	5.75	<b>-96.15</b>
Otros aportes	19.2	0.0	1132.6	2.80	329	1.33	102.3	0.43	433.81
Venta de activos y recursos de capital	3899.2	4.6	2733.6	6.76	117.7	0.48	221.4	0.94	<b>-94.32</b>
Recursos financieros	15575.4	18.3	20198.0	<b>49.98</b>	6975.7	28.27	8743.4	37.13	-43.86
Total	85189.6	100	40415.6	100.0	24678.9	100	23550.2	100.0	<b>-72.36</b>

Fuente: Elaboración propia con base en anexo de Finanzas

**Tabla E-2: Niveles de ingresos de las corporaciones (millones Bs. 1995=100)**

Ente	1997	1998	1999	2000	2001	Δ% 1997-2001
Aportes fiscales	1397.9	1322.8	705.3	1028.9	1374.1	-1.70
Ingresos propios	10689.6	8742.1	4609.0	5366.6	12016.0	12.41
Otros ingresos	12450.6	17823.3	9768.0	11081.1	22222.5	78.49
Total anual	24538.0	27888.2	15082.4	17476.6	35612.7	45.13

Elaboración propia con base en anexo de Finanzas

Ahora bien, en cuanto a la participación porcentual, la tabla E-3 indica cómo relativamente los otros ingresos se han constituido en el principal aporte presupuestario,

relegando a los ingresos propios a 1 tercio aproximadamente de los ingresos totales, en tanto que los aportes fiscales llegan a representar casi 4% del presupuesto total de las corporaciones.

<b>Tabla E-3: Estructura porcentual de los ingresos de las corporaciones, 1997-2001</b>						
Concepto	Año	1997	1998	1999	2000	2001
Aportes fiscales		5.70	4.74	4.68	5.89	3.86
Ingresos propios		43.56	31.35	30.56	30.71	33.74
Otros ingresos		50.74	63.91	64.76	63.41	62.40
Total anual		100	100	100	100	100
Fuente: Elaboración propia con base en anexo de Finanzas						

<b>Tabla E-4: Gastos de las corporaciones regionales de desarrollo: 1997-2001 (millones de Bs. 1995= 100)</b>						
Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	$\Delta\%$ 1997- 2001
Personal	8599.1	8679.1	7809.7	8002.6	9216.9	7.19
Materiales y suministros	1325.2	966.4	580.8	614.1	1189.6	-10.23
Servicios no personales	4176.0	3553.8	1864.6	2408.2	4120.7	-1.32
Activos reales	3520.6	3211.6	1275.7	1715.4	7405.4	110.34
Activos financieros	1284.9	5520.2	1131.9	379.3	10438.5	712.36
Servicio de la deuda y disminución de otros pasivos	3834.7	4982.0	1333.8	2771.4	1150.7	-69.99
Transferencias	1523.0	810.9	881.6	1420.2	1813.6	19.08
Otros gastos de instituciones descentralizadas	274.6	164.2	204.2	165.7	277.3	0.99
Total	24538.0	27888.2	15082.4	17476.6	35612.7	45.13
Fuente: Elaboración propia con base en anexo de Finanzas						

En lo concerniente al comportamiento de los gastos (véase tabla E-4), a pesar de que el total de éstos aumenta, destaca la contracción real de las partidas de materiales y suministros –insumos productivos- y de servicio de la deuda. Por el contrario, los gastos de personal crecen ligeramente, en tanto que las erogaciones por concepto de activos financieros y reales y de transferencias tienden a explicar en buena medida la tendencia creciente de los gastos totales. En otras palabras, las operaciones financieras –donde el servicio de deuda va cobrando poco a menos peso relativo- serían el principal elemento condicionante del comportamiento de los gastos totales de las corporaciones de 1997 a 2001.

La tabla E-5 resume la participación relativa de cada partida de gasto en el total anual de las corporaciones de desarrollo. Considérese que los gastos de personal representan al menos la cuarta parte de las erogaciones anuales (principal partida hasta 2000), teniendo 1999 como año pico, cuando la nómina equivalió a más de la mitad de los gastos de las corporaciones. También cabe mencionar que la participación del gasto por concepto de servicios no personales siempre se halla por encima del 10% del total anual.

Asimismo, la inestable evolución de la participación porcentual de activos financieros y reales no pasa desapercibida, principalmente porque en 1998 y 2001 constituyen en conjunto la principal causa de erogaciones. Por complemento, el gasto en materiales y suministros cada vez tiene menor importancia en el presupuesto anual, sólo superando 3% y sin alcanzar 5.5% de los gastos.

Las tablas E-6 y E-7 reflejan la situación de equilibrio presupuestario real y relativo tomando como referencia las cifras de cada corporación. Téngase en cuenta que, al margen de la eliminación de CORPORIENTE y CVS, la única corporación cuyos recursos tienden al alza –al igual que el total- ha sido la CVG; todas las demás manifiestan un descenso de

los mismos, con una caída más atenuada en los casos de CORPOANDES y CORPOZULIA y muy severa con respecto a FUDECO. CORPOVARGAS, la corporación más reciente, experimenta un incremento de 582% entre 2000 y 2001.

<b>Tabla E-5: Gastos relativos de las corporaciones regionales de desarrollo, 1997-2001</b>					
Concepto	1997	1998	1999	2000	2001
Personal	35.04	31.12	51.78	45.79	25.88
Materiales y suministros	5.40	3.47	3.85	3.51	3.34
Servicios no personales	17.02	12.74	12.36	13.78	11.57
Activos reales	14.35	11.52	8.46	9.82	20.79
Activos financieros	5.24	19.79	7.51	2.17	29.31
Servicio de la deuda y disminución de otros pasivos	15.63	17.86	8.84	15.86	3.23
Transferencias	6.21	2.91	5.85	8.13	5.09
Otros gastos de instituciones descentralizadas	1.12	0.59	1.35	0.95	0.78
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Fuente: Elaboración propia con base en anexo de Finanzas					

<b>Tabla E-6: Niveles de ingresos/gastos anuales de las corporaciones regionales de desarrollo (millones de Bs. 1995= 100)</b>							
Empresa	Año	1997	1998	1999	2000	2001	$\Delta\%$ 1997-2001
CORPOCENTRO		269.5	241.5	200.7	202.0	173.7	-35.54
CORPOLLANOS		133.1	153.4	93.9	84.9	101.6	-23.63
CORPOANDES		466.0	350.8	365.4	476.3	409.4	-12.14
CORPOZULIA		4301.0	3806.7	3045.7	2942.8	3892.6	-9.50
CORPORIENTE		1382.8	1279.0	1007.4	0.0	0.0	-100
CVG		16659.4	20959.5	9766.1	13112.6	29261.1	75.64
CORPOVARGAS		0.0	0.0	0.0	214.8	1464.7	ND
CVS		362.7	433.4	289.6	210.3	0.0	-100
FUDECO		963.5	663.9	313.5	232.9	309.5	-67.87
<b>Total</b>		<b>24538.0</b>	<b>27888.2</b>	<b>15082.4</b>	<b>17476.6</b>	<b>35612.7</b>	<b>45.13</b>
Fuente: Elaboración propia con base en anexo de Finanzas							

La tabla E-7 es bastante ilustrativa. La carga presupuestaria de apenas 2 corporaciones -CVG y CORPOZULIA- representa entre 85 y 93% de los recursos totales anuales de dichos entes. Por sí sola, la CVG concentra entre 2 tercios y 5 sextos de los recursos de todas las corporaciones. Para 2001, ni siquiera CORPOVARGAS, supuestamente concebida para reconstruir una zona devastada por una catástrofe natural, llega a ejecutar 5% del presupuesto total del sector; a su vez, las 4 corporaciones todavía activas no suman ni 3% de los recursos. Tales cifras ameritan indudablemente la realización de un estudio minucioso sobre las actividades realizadas por cada uno de estos institutos autónomos.

<b>Tabla E-7: Ingresos/gastos relativos de las corporaciones regionales de desarrollo</b>						
<b>Empresa</b>	<b>Año</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
CORPOCENTRO		1.10	0.87	1.33	1.16	0.49
CORPOLLANOS		0.54	0.55	0.62	0.49	0.29
CORPOANDES		1.90	1.26	2.42	2.73	1.15
CORPOZULIA		17.53	13.65	20.19	16.84	10.93
CORPORIENTE		5.64	4.59	6.68	0.00	0.00
CVG		67.89	75.16	64.75	75.03	82.16
CORPOVARGAS		0.00	0.00	0.00	1.23	4.11
CVS		1.48	1.55	1.92	1.20	0.00
FUDECO		3.93	2.38	2.08	1.33	0.87
Total		100	100	100	100	100
Fuente: Elaboración propia con base en anexo de Finanzas						

Por complemento, la tabla E-8 contiene la relación de recursos humanos en cada ente regional de desarrollo. La tendencia observada entre 1992 y 2001 es, en términos generales, de una reducción de nómina tanto individual como colectivamente, a excepción

de CORPOZULIA y de CORPOVARGAS.<sup>9</sup> Nótese cómo la CVG reduce su nómina en sólo 4%, mientras que el descenso total de personal es casi de 20% (con alta incidencia de la eliminación de CORPORIENTE y CVS). Además, la nómina de la CVG siempre supera la mitad de la total, llegando a aproximarse a dos tercios de la misma. CORPOZULIA y CORPOANDES representan al menos la quinta parte de los recursos humanos de tales corporaciones. En 2001, con 7 corporaciones activas, CVG, CORPOZULIA y CORPOANDES agrupaban a 9 de cada 10 empleados, teniendo las dos últimas una participación burocrática tremendamente menor que la de la CVG.

<b>Tabla E-8: Recursos humanos de las corporaciones regionales de desarrollo</b>									
<b>Empresa</b>	<b>Año</b>	<b>1992</b>		<b>1995</b>		<b>1998</b>		<b>2001</b>	
		<i>Abs.</i>	<i>%</i>	<i>Abs.</i>	<i>%</i>	<i>Abs.</i>	<i>%</i>	<i>Abs.</i>	<i>%</i>
CORPOLLANOS		100	1.96	110	2.44	50	1.17	66	1.62
CORPORIENTE		388	7.62	323	7.15	62	1.45	0	0.00
FUDECO		293	5.75	274	6.07	189	4.41	120	2.94
CVG		2769	54.37	2332	51.63	2761	64.36	2658	65.05
CORPOZULIA		570	11.19	562	12.44	504	11.75	684	16.74
CORPOANDES		446	8.76	429	9.50	426	9.93	328	8.03
CVS		327	6.42	274	6.07	208	4.85	0	0.00
CORPOCENTRO		200	3.93	213	4.72	90	2.10	125	3.06
CORPOVARGAS		0	0.00	0	0.00	0	0.00	105	2.57
Total		5093	100	4517	100	4290	100	4086	100

Fuente: Elaboración propia con base en anexo de Finanzas

Las cifras previas muestran un monopolio casi exclusivo de los indicadores fiscales y burocráticos de la CVG, ya que, del universo de corporaciones, es la única que cuenta con estructura y funciones precisas de desarrollo. El grupo CVG, presidido por el Gral. Francisco Rangel Gómez, quien habría puesto su cargo a disposición del Ejecutivo

<sup>9</sup> Para 2000, cuando fue creada apenas contaba con 3 empleados.



Nacional en el primer semestre de 2003, está integrado por trece empresas:<sup>10</sup> 1) Electrificación del Caroní, CA (CVG EDELCA, 23/07/1963), que representa 67% de la producción nacional de electricidad; 2) Industria Venezolana de Aluminio, CA (CVG VENALUM, 29/08/1973), la mayor planta reductora de aluminio primario en América Latina; 3) BAUXILUM, CA (fusión de BAUXIVEN [1979] e INTERALÚMINA [1977] en 03/1994), dirigida mayormente a abastecer a otras empresas de la CVG; 4) Productos forestales de Oriente, CA (CVG PROFORCA, 1988), la cual rige una superficie superior a 400 mil hectáreas de pino Caribe, en el bosque creado más grande del mundo; 5) Promociones FERROCA, SA (CVG FERROCASA, 1987), promotora urbana de la región, habiendo construido 736 unidades habitacionales y más de 15 mil metros cuadrados de áreas comerciales; 6) Compañía General de Minería de Venezuela, CA (CVG MINERVEN, empresa mixta en 1970 y nacionalizada en 1974), poseedora de 12 concesiones para explotación del oro; 7) Carbones del Orinoco, CA (CVG CARBONORCA, 06/11/1987), con una producción anual de 140 mil toneladas de ánodos verdes y 194 mil 800 de ánodos cocidos; 8) Aluminio del Caroní, SA (CVG ALCASA, 14/10/1967), actualmente con 3 líneas reductoras de aluminio, cuya producción anual de aluminio primario de 185 mil toneladas métricas está destinada en 60% al mercado internacional; 9) Ferrominera Orinoco, CA (CVG FMO, 01/01/1976, producto de la nacionalización de 2 empresas), concebida para abastecimiento interno principalmente; 10) Compañía Nacional de Cal, CA (CVG CONACAL, 1976, transferida a CVG en 1986), proveedora de caliza de la corporación; 11) Técnica Minera, CA (CVG TECMIN, 01/02/1986), líder en información geológica y minero-ambiental del país; 12) CVG Internacional (1978), con oficinas en Estados Unidos de América, Holanda y Japón para

---

<sup>10</sup> En paréntesis, fecha de creación.

promoción y venta de los productos de la corporación; y 13) Aluminios Nacionales, SA (ALUNASA, adquirida en Costa Rica por la CVG en 1990), orientada a la manufactura y mercadeo de producto de aluminio laminado.<sup>11</sup>

En síntesis, la sobrevivencia de las corporaciones regionales de desarrollo no parece estar en correspondencia con una Venezuela cuyos gobiernos estatales son políticamente descentralizados. Por el contrario, la indefinición administrativa de estas corporaciones y de sus metas, con la notable excepción de la CVG, no estaría representando otra cosa que despilfarro de recursos. De allí la urgencia de reestructurar –y reducir considerablemente– este sector paraestatal que se resiste a desaparecer.

## **2.- Descentralización de servicios: En la norma y en la práctica**

### **2.1.- Mecanismos de descentralización y estado del proceso: 1989-1999**

El procedimiento establecido por la LOD para la transferencia de servicios consiste en convenios entre la República y los Estados, con la intervención del Presidente y el Senado, por la primera, y de gobernadores y Asambleas Legislativas, por los segundos.

La iniciativa de transferencia de servicios corresponde al Ejecutivo de uno u otro nivel de gobierno con la pertinente doble ratificación legislativa. La transferencia de un determinado servicio ha de comprender: a) los bienes muebles e inmuebles correspondientes, b) el personal asignado, y c) recursos categóricos; todo ello sujeto a un programa de transferencias, el cual debe establecer los mecanismos de supervisión y coordinación del servicio entre ambos niveles de gobierno.

Sin embargo, la LOD abre una puerta para que un Estado se declare incompetente para prestar el servicio y se solicite la reversión de la transferencia al gobierno nacional,

---

<sup>11</sup> Para mayor información sobre esta corporación, visite su dirección electrónica (<http://www.cvg.com>).

creando incentivos para un desempeño fiscal irresponsable, es decir, en principio, se acepta la transferencia del servicio y -una vez ejercidos los recursos que le son propios- se cancela el compromiso. Nótese que tanto la transferencia del servicio como su reversión ameritan la ratificación del Senado, instancia eliminada por la **Constitución de 1999**. Dado que la LOD no ha sido adecuada a esta Constitución, simplemente el proceso se ha paralizado.<sup>12</sup>

Las tablas E-9 y E-10 exhiben el balance de la descentralización de servicios en términos de convenios suscritos. Los cortes de información corresponden a 1997 (mediados del gobierno de Caldera) y a 1999 (primer año del gobierno actual). Cabe destacar que los datos de 1999 fueron obtenidos a fines de 2001, siendo entonces el recuento más actualizado. Ello parece indicar que, salvo el proceso constituyente de 1999 y la “relegitimación de poderes” de 2000, el régimen de Chávez habría prestado poca o ninguna atención a la realidad subnacional.

El panorama en junio de 1997 arroja un saldo promedio de 1.71 Estados que asumen un servicio de prestación nacional y 1.56 convenios de descentralización de servicios suscritos por Gobernación. En otras palabras, 36 convenios en casi 8 años, apenas 7.4% de los acuerdos deseables y con 2 Estados –Aragua y Lara- concentrando 38.9% de éstos (14 de 36).

Ya en 1999, en comparación con 1997, el número de convenios suscritos por las entidades federales se ha incrementado en 125% (de 36 a 81). Así, habría hasta el momento 81 convenios sobre 23 servicios transferidos a 24 gobernaciones (14.7% de los acuerdos posibles), o sea, en promedio, cada servicio ha sido descentralizado a 3.7 entidades, asumiendo cada 1 de ellas 3.4 servicios.

---

<sup>12</sup> Con la tardía reforma del 14 de agosto de 2003, únicamente se sustituyeron las expresiones Senado y Asamblea Legislativa por Asamblea Nacional y Consejo Legislativo, respectivamente, manteniendo los procedimientos.

**Tabla E-9: Avance de la descentralización: Convenios de transferencia suscritos por los gobiernos estatales**

<i>Servicio</i>	<i>Entidades firmantes</i>		<i>Diferencia 1997-1999</i>
	Al 15/06/1997	Al 30/09/1999	
1. Educación	2	3	1
2. Mantenimiento y dotación de infraestructura educativa	0	0	0
3. Deporte	10	19	9
4. Atención al menor	4	8	4
5. Investigación científica	0	0	0
6. Cultura	0	0	0
7. Combate al uso indebido de drogas	2	2	0
8. Salud pública	13	17	4
9. Atención al anciano	2	2	0
10. Mantenimiento de infraestructura médico-asistencial	0	0	0
11. Nutrición	1	2	1
12. Programa Alimentario Materno-Infantil	0	0	0
13. Vivienda popular urbana	0	0	0
14. Vivienda popular rural	0	0	0
15. Ambiente y recursos naturales	0	0	0
16. Atención al indígena	0	0	0
17. Defensa civil	0	0	0
18. Promoción a la agricultura	0	0	0
19. Protección a los consumidores	0	0	0
20. Encomienda de servicio penitenciario	1	13	12
21. Encomienda de turismo	1	2	1
22. Minerales no metálicos y papel sellado	0	13	13
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>81</b>	<b>45</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Relaciones Exteriores (1997, 1999)

Sin embargo, la tabla E-9 refleja que sólo 9 servicios han comenzado a ser asumidos en el papel, de los cuales apenas 4 evidencian el compromiso de más de 10 entidades. Dichas materias son, en magnitud de entidades comprometidas, deporte (19), salud pública (17), encomienda de penitenciarias (13) y minerales no metálicos y papel sellado (13). De modo que estos servicios concentran el 76.5% de los acuerdos suscritos tras 10 años de

elecciones de gobernadores. Por su parte, la tabla E-10 permite apreciar la concentración de 35.8% de los convenios en Lara (9), Aragua (8), Nueva Esparta y Sucre (ambos con 6); mientras que las últimas entidades elevadas a Estados (Amazonas, Delta Amacuro y Vargas) no han suscrito convenio alguno y el antes DF sólo había asumido 1 servicio.

<b>Tabla E-10: Avance de la descentralización: Convenios de transferencia suscritos por cada Gobernación</b>			
<i>Entidad</i>	<i>Convenios suscritos</i>		<i>Diferencia 1997-1999</i>
	Al 15/06/1997	Al 30/09/1999	
Amazonas	0	0	0
Anzoátegui	1	4	3
Apure	0	3	3
Aragua	7	8	1
Barinas	0	2	2
Bolívar	1	2	1
Carabobo	3	4	1
Cojedes	0	1	1
Delta Amacuro	0	0	0
DF	0	1	1
Falcón	1	3	2
Guárico	0	1	1
Lara	7	9	2
Mérida	2	4	2
Miranda	2	4	2
Monagas	3	5	2
Nueva Esparta	1	6	5
Portuguesa	1	2	1
Sucre	1	6	5
Táchira	1	4	3
Trujillo	2	4	2
Vargas		0	0
Yaracuy	1	4	3
Zulia	2	4	2
Total	36	81	45

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Relaciones Interiores (1997 y 1999)

En los próximos apartados, se muestra cómo ha tenido lugar la descentralización de algunos servicios, asumidos por la mayoría de las entidades federales: Salud, Educación, Administración de justicia y Vialidad.

## **2.2.- Salud**

Si fuese por el contenido normativo, el sector Salud sería la bandera de la descentralización de servicios. Sin embargo, el Reglamento 9º de la LOD del 7 de enero de 1994, que establecía los lineamientos para efectuar la descentralización de los servicios de salud, y la **Ley orgánica de Salud (LOS)** del 11 de noviembre de 1998 nunca llegaron a ser instrumentados, debido principalmente a la ausencia de continuidad gubernamental.

En efecto, la promulgación del Reglamento 9º de la LOD fue planteada a menos de un mes de que el mandatario interino, Ramón José Velásquez, entregase el poder a Rafael Caldera, pero no llegó a realizarse. Una de las primeras acciones de Caldera fue sustituir al Ministro de Estado para la Descentralización, Allan Brewer-Carías, por José Guillermo Andueza. Precisamente, Brewer-Carías había sido el principal apoyo de Velásquez para impulsar la descentralización de los servicios mediante la elaboración de más de una docena de reglamentos, los cuales pasaron al olvido con Andueza, sobre todo al desaparecer el Ministro sin cartera para la materia: Andueza se convirtió en Ministro de Relaciones Interiores y la problemática de la descentralización fue asignada a la Dirección General Sectorial de Desarrollo Regional del citado Despacho.

Dado que Caldera estuvo, entre 1994 y 1996, tratando de ignorar las reformas macroeconómicas intentadas por Pérez, el centralismo se impuso a las iniciativas de descentralización que Velásquez había promovido. Tras cumplir dos años de haber asumido la Presidencia por segunda vez, Caldera no dudó en reconocer: “¡Yo me equivoqué!” Y acto seguido, intentó rectificar con la “Agenda Venezuela,” nuevo programa de reformas a

cargo del nuevo jefe del Gabinete económico, Teodoro Petkoff, entonces dirigente del MAS. La descentralización, por lo menos formalmente, volvió a cobrar importancia.

En lo que atañe a la descentralización de la salud, la LOS apareció en **Gaceta Oficial** cuando el país apenas terminaba de elegir a congresistas y gobernadores, preparándose para hacer lo propio con el Presidente. Y ya en diciembre de ese año, el Presidente de la COPRE, Ricardo Combellas, había dado la espalda a Caldera, buscando que Chávez ratificase su permanencia en el órgano. La transformación de la COPRE en Comisión presidencial para la Asamblea Constituyente ocurrió efectivamente en enero de 1999, dejándose de lado los proyectos de reforma concebidos entre 1984 y 1998. Por tanto, todo el marco jurídico, incluida la LOS de Caldera, quedó en suspenso.

Todavía hoy los postulados de los dos ordenamientos mencionados son dignos de retomarse, especialmente los del Reglamento 9º de la LOD. Éste comprendía lineamientos para la transferencia de servicios de Salud Pública dependientes de entes tales como el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS), el Instituto Nacional de Geriátrica y Gerontología, el Instituto Nacional de Nutrición, el Programa Ampliado Materno Infantil (PAMI) y la Fundación para el Mantenimiento de la Infraestructura Médico Asistencial (FIMA). Se precisaba cuáles funciones seguiría desempeñando el MSAS y cuáles corresponderían a los servicios regionales de Salud, una vez realizado el procedimiento de transferencia de competencias (personal, bienes muebles e inmuebles, administración y finanzas), además de establecer mecanismos de coordinación intergubernamental, facultando a los Estados fronterizos para regular la prestación de servicios de Salud a ciudadanos de países vecinos. Asimismo, se consideraba la necesidad de crear instancias estatales y municipales que favorecieran la participación de las comunidades en la planificación, ejecución y evaluación de iniciativas del sector en el ámbito local.

Si bien el tratamiento de la descentralización del servicio no es tan amplio en la LOS, sí se establecen bases para la transferencia de competencias y mecanismos de coordinación. Aunque sólo se habla del Ministerio de la Salud como ente de referencia para descentralizar los servicios del sector, la LOS muestra tres grandes avances con respecto al Reglamento de Velásquez: a) Introduce el concepto de Administración Municipal de Salud, abriendo la posibilidad de que las Alcaldías asuman estos servicios; b) crea la figura de mancomunidad para que dos o más Estados o Municipios realicen convenios de prestación conjunta a comunidades aisladas o con infraestructura asistencial deficiente; y c) es el primer instrumento legal en conceder a los gobernadores la iniciativa de convocar a un miembro del Ejecutivo Nacional, en este caso al Ministro de Salud, a reuniones de evaluación de acciones intergubernamentales en el sector.<sup>13</sup> Sesiones análogas podrían llevarse a cabo en el Estado, previa convocatoria de los alcaldes al gobernador, o viceversa.

Actualmente, los presupuestos de creación de indicadores estatales para medir la calidad de servicios de Salud, de los que ya hablaba el Reglamento de Velásquez, están siendo constatados en 11 Estados (Anzoátegui, Aragua, Bolívar, Carabobo, Falcón, Mérida, Nueva Esparta, Sucre, Trujillo, Yaracuy y Zulia) en el marco del proyecto “La reforma de salud de Venezuela: El impacto de la descentralización en el desempeño del sistema de salud y en las condiciones de salud de la población venezolana” (RESVEN, <http://resven.bizland.com>).<sup>14</sup> Sin lograr todavía uniformidad de recolección de datos en

---

<sup>13</sup> La LOD de 1989 sólo faculta al Ejecutivo Nacional a convocar reuniones de este tipo, específicamente la Convención de Gobernadores. Se aclara que la LOS habla de los gobernadores, no de la AGV. Sin embargo, podría asumirse que el término plural gobernadores –sin especificar un número determinado de ellos- diese la posibilidad para la actuación de la AGV.

<sup>14</sup> RESVEN es coordinado por el Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela y el Instituto de Estudios Superiores de Administración, contando con el respaldo del Centro Internacional de Investigaciones del Desarrollo del Canadá, la Fundación Polar y el Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. En la ejecución conjunta participan también el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, la



estas entidades, ni en términos de desagregación, ni de años de recuento, RESVEN ha reunido cifras de epidemiología, instalaciones, presupuestos y personal, constituyendo la mayor iniciativa para el estudio de la descentralización de la Salud en el país. No obstante, los datos aquí recabados permiten aseverar que tal descentralización no ha ocurrido, dado que de un total de 4875 centros asistenciales, 98.8% continúa adscrito al gobierno nacional. En otras palabras, la descentralización que busca evaluar RESVEN no pasa de la recepción de transferencias intergubernamentales y de la suscripción de convenios, cuya ejecución no ha sido objeto del monitoreo que se esperaría.<sup>15</sup> Empero, las cifras de que dispone RESVEN sí permitirían hacer un diagnóstico relativo a la prestación de los servicios de Salud por parte de los centros asistenciales ubicados en cada Estado, sin que ello equivalga a un diagnóstico de los servicios regionales o administraciones estatales de Salud, como los denominaban el Reglamento 9º de la LOD y la LOS.

La tabla E-11 presenta la distribución de centros asistenciales dependientes del Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS). La columna de situación se refiere a si el servicio ha sido asumido o no por el gobierno estatal. Se tiene que, para 2000, 7 (Amazonas, Barinas, Cojedes, Delta Amacuro, Guárico, Portuguesa y Vargas) de las 24 entidades federales (29.17%) siguen teniendo servicios de salud de carácter centralizado. En cuanto concierne a la ubicación de los establecimientos del MSDS, 1917 de los mismos (39.79%) se concentran en 6 estados (Anzoátegui, Bolívar, Falcón, Guárico, Trujillo y Zulia). Apenas en 9 entidades (37.5% [Anzoátegui, Aragua, Bolívar, Carabobo, DMC,

---

Corporación de Salud del estado Aragua y el Centro de Estudios Provinciales y Locales de la Universidad de Los Andes.

<sup>15</sup> Considérese que los convenios de descentralización de servicios de Salud sólo delegan en los gobernadores el manejo de transferencias y de personal, en tanto que las instalaciones médico-asistenciales y la toma de decisiones en materia de equipamiento y política sanitaria continúa en manos del gobierno nacional. En otras palabras, lo que ha ocurrido es una desconcentración del servicio, actuando los gobernadores como agentes del Presidente.

Falcón, Miranda, Táchira y Zulia]) se cuenta con 30 o más ambulatorios urbanos, representando 64.04% del total nacional. Con respecto a los hospitales con servicios de especialidad, hay 12 entidades (50%) que carecen de ellos y en apenas 5 Estados (Carabobo, Miranda, Trujillo, Vargas y Zulia) y el DMC se ubica 75.76% de dichas instalaciones. Ello denota un patrón de concentración de los centros asistenciales mejor equipados del MSDS en poco más de un tercio de las entidades federales.

<b>Tabla E-11: Establecimientos del Ministerio de Salud y Desarrollo Social: Año 2000</b>								
<b>Tipo de centro</b>		<b>Hospitales</b>			<b>Ambulatorios</b>			<b>Total</b>
<b>Entidad</b>	<b>Situación</b>	<b>Generales</b>	<b>Especiales</b>	<b>Subtotal</b>	<b>Urbanos</b>	<b>Rurales</b>	<b>Subtotal</b>	
Amazonas	C	1	0	1	7	80	87	88
Anzoátegui	D	10	0	10	50	276	326	336
Apure	D	6	0	6	9	100	109	115
Aragua	D	8	2	10	134	57	191	201
Barinas	C	7	0	7	18	197	215	222
Bolívar	D	5	0	5	53	237	290	295
Carabobo	D	6	4	10	32	71	103	113
Cojedes	C	4	0	4	19	96	115	119
Delta Amacuro	C	1	0	1	5	99	104	105
DF (DMC)	D	12	4	16	94	0	94	110
Falcón	D	7	0	7	37	292	329	336
Guárico	C	7	0	7	27	173	200	207
Lara	D	8	1	9	56	245	301	310
Mérida	D	14	1	15	28	205	233	248
Miranda	D	13	4	17	34	206	240	257
Monagas	D	10	2	12	19	212	231	243
Nueva Esparta	D	2	0	2	8	69	77	79
Portuguesa	C	7	0	7	23	156	179	186
Sucre	D	9	1	10	24	196	220	230
Táchira	D	9	1	10	32	172	204	214
Trujillo	D	6	4	10	25	309	334	344
Vargas	C	1	4	5	24	16	40	45
Yaracuy	D	5	0	5	28	86	114	119
Zulia	D	22	5	27	104	165	269	296
<b>Total</b>		<b>180</b>	<b>33</b>	<b>213</b>	<b>890</b>	<b>3715</b>	<b>4605</b>	<b>4818</b>

Nota: C= servicio centralizado; D= servicio descentralizado  
Fuente: Elaboración propia con base en anexo de Salud

Las tablas E-12 y E-13 simplifican, respectivamente, la ubicación y tipo de los establecimientos del MSDS.

<b>Tabla E-12: Relación de hospitales y centros ambulatorios por entidad</b>				
Entidad	Total Hospitales	Total Ambulatorios	Total centros asistenciales	% unidades ambulatorios
Amazonas	1	87	88	98.86
Anzoátegui	10	326	336	97.02
Apure	6	109	115	94.78
Aragua	10	191	201	95.02
Barinas	7	215	222	96.85
Bolívar	5	290	295	98.31
Carabobo	10	103	113	91.15
Cojedes	4	115	119	96.64
Delta Amacuro	1	104	105	99.05
DF (DMC)	16	94	110	85.45
Falcón	7	329	336	97.92
Guárico	7	200	207	96.62
Lara	9	301	310	97.10
Mérida	15	233	248	93.95
Miranda	17	240	257	93.39
Monagas	12	231	243	95.06
Nueva Esparta	2	77	79	97.47
Portuguesa	7	179	186	96.24
Sucre	10	220	230	95.65
Táchira	10	204	214	95.33
Trujillo	10	334	344	97.09
Vargas	5	40	45	88.89
Yaracuy	5	114	119	95.80
Zulia	27	269	296	90.88
<b>Total</b>	<b>213</b>	<b>4605</b>	<b>4818</b>	<b>95.58</b>
Fuente: Elaboración propia con base en anexo de Salud				

En la tabla E-12 se aprecia que en sólo 4 entidades (16.66% [DMC, Mérida, Miranda y Zulia]) se encuentra 35.21% de los hospitales del país, mientras que en 6

(Anzoátegui, Bolívar, Falcón, Lara, Trujillo y Zulia) hay 40.15% de todos los ambulatorios venezolanos. Nótese además que las entidades que integraron el DF hasta 1998, DMC y Vargas, son las únicas en las cuales la proporción de ambulatorios es inferior al 90%, de allí que la cifra de 95.58% de ambulatorios existentes en el país casi podría verse como un promedio, evidenciando así una proliferación de centros con instalaciones cuyos servicios son predominante básicos, de modo tal que al menos el MSDS no puede garantizar a los venezolanos servicios asistenciales de óptima calidad.

<b>Tabla E-13: Proporción de hospitales generales y ambulatorios rurales por entidad</b>		
	% hospitales generales	% ambulatorios rurales
Amazonas	100.00	91.95
Anzoátegui	100.00	84.66
Apure	100.00	91.74
Aragua	80.00	<b>29.84</b>
Barinas	100.00	91.63
Bolívar	100.00	81.72
Carabobo	<b>60.00</b>	<b>68.93</b>
Cojedes	100.00	83.48
Delta Amacuro	100.00	95.19
DF (DMC)	75.00	<b>0.00</b>
Falcón	100.00	88.75
Guárico	100.00	86.50
Lara	88.89	81.40
Mérida	93.33	87.98
Miranda	76.47	85.83
Monagas	83.33	91.77
Nueva Esparta	100.00	89.61
Portuguesa	100.00	87.15
Sucre	90.00	89.09
Táchira	90.00	84.31
Trujillo	<b>60.00</b>	92.51
Vargas	<b>20.00</b>	<b>40.00</b>
Yaracuy	100.00	75.44
Zulia	81.48	<b>61.34</b>
Total	84.51	80.67
Fuente: Elaboración propia con base en anexo de Salud		

La tabla E-13 ratifica el comentario previo. Únicamente en Vargas, Carabobo y Trujillo (12.5% de las entidades) la proporción de hospitales con servicios generales es igual o menor al 60%, es decir, al menos de 4 de cada 10 centros hospitalarios en estos Estados cuentan con atención de especialidades. A su vez, Aragua, Carabobo, DMC, Vargas y Zulia son las 5 entidades (20.83%) cuyo porcentaje de ambulatorios rurales –los más rudimentarios- está por debajo del 70%. Los casos más preocupantes son Amazonas y Delta Amacuro que poseen exclusivamente hospitales generales y tienen más de 90% de ambulatorios rurales.<sup>16</sup>

Las tablas E-14 y E-15 exhiben la distribución real de transferencias por asunción de servicios de salud para el período 1994-1999 y 2001. Llama poderosamente la atención en la tabla E-14 que Amazonas haya recibido tales recursos sólo en 1996 y que con Delta Amacuro haya ocurrido otro tanto en 1995 y 1998. Ello parece indicar que dichos Estados actuaron conforme a incentivos perversos presentes en la LOD, respecto a la operación de convenios de descentralización de servicios: el marco legal contempla la asunción de servicios por los Estados, con posibilidad de revertirlos a la República cuando la Gobernación se declara incompetente, tras recibir y ejecutar recursos, de prestar el servicio. Tal habría sido el caso con estas entidades, mucho más grave con Delta Amacuro, ya que habría ocurrido la asunción irresponsable en 2 años.

Otro aspecto a considerar es el aumento de Estados que asumen el servicio: en 1994 sólo 7 de 23 entidades<sup>17</sup> eran beneficiarias de transferencias por servicios de salud; y ya en

---

<sup>16</sup> No es de extrañar que los indígenas de la etnia Yanomami, habitantes de la Amazonia venezolana, suelen cruzar la frontera con Brasil en busca de atención médica, dada la insuficiente infraestructura hospitalaria en Amazonas y a la ausencia de vías de comunicación.

<sup>17</sup> En el cuadro no aparece Vargas, Estado desde 1998.

1999 ascendían a 17;<sup>18</sup> cifra que se mantiene estática, a pesar de modificaciones político-territoriales recientes.<sup>19</sup>

<b>Tabla E-14: Recursos transferidos por servicios de salud: Gastos de funcionamiento, 1994-1999 (millones de Bs.1995=100)</b>								
<b>Entidad</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Amazonas	0.0	0.0	2.0	0.0	0.0	0.0	2.0	0.00
Anzoátegui	1170.4	5185.0	4401.2	5594.2	6337.4	6621.4	29309.6	8.87
Apure	0.0	0.0	0.0	0.0	3104.1	3191.2	6295.3	1.90
Aragua	1110.2	5721.0	4737.9	6093.7	6366.9	6716.8	30746.5	9.30
Bolívar	1072.6	4835.0	4004.5	4825.6	5990.9	6165.3	26894.0	8.14
Carabobo	1556.6	6709.0	5740.4	8360.5	7355.1	7819.8	37541.3	11.36
Delta Amacuro	0.0	75.0	0.0	0.0	174.9	0.0	249.9	0.08
DF	0.0	0.0	0.0	0.0	2224.5	7923.3	10147.8	3.07
Falcón	573.1	2485.0	2295.6	2878.6	3045.7	3259.9	14538.0	4.40
Lara	0.0	0.0	5380.2	6255.4	5477.7	6057.2	23170.5	7.01
Mérida	0.0	1201.0	3379.2	4601.2	3587.2	4223.8	16992.3	5.14
Miranda	0.0	0.0	4565.8	5668.9	4463.9	5513.3	20211.9	6.11
Monagas	91.0	1277.0	3050.0	3641.9	3003.9	3311.0	14374.9	4.35
Nueva Esparta	0.0	0.0	0.0	0.0	1083.3	1955.9	3039.1	0.92
Sucre	0.0	1562.0	4207.1	4948.0	4203.3	4741.9	19662.3	5.95
Táchira	88.3	1162.0	4279.6	5198.7	3944.5	4733.1	19406.3	5.87
Trujillo	0.0	1440.0	3877.4	4845.9	4190.1	4534.6	18888.0	5.71
Yaracuy	0.0	0.0	0.0	0.0	2084.2	2442.2	4526.4	1.37
Zulia	0.0	1503.0	7228.6	8458.2	8215.9	9159.8	34565.4	10.46
<b>Total</b>	<b>5662.4</b>	<b>33155.0</b>	<b>57149.6</b>	<b>71370.8</b>	<b>74853.4</b>	<b>88370.4</b>	<b>330561.6</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en anexo de Salud

En lo concerniente al comportamiento real de los recursos entre 1994 y 1999, hay una tendencia creciente en todos los casos; pero una vez más se observa cómo Anzoátegui, Aragua, Bolívar, Carabobo, Lara, Miranda y Zulia concentran 61.25% de las transferencias

<sup>18</sup> Recuérdese el total de Estados descentralizados (tabla E-11).

<sup>19</sup> El DF asume la descentralización de los servicios de salud entre 1998 y 1999, tras la escisión del Municipio Vargas (el Estado 23), y para el 2000 es sustituido por el DMC.

en cuestión. Este patrón se reafirma en la tabla E-15, lo mismo que el incremento real de recursos. Para 2001, tales Estados y el DMC suman 64.19% de las transferencias en cuestión.

<b>Tabla E-15: Recursos transferidos por servicios de salud: Gastos de funcionamiento (millones de Bs. 1995= 100)</b>		
<b>Entidad</b>	<b>2001</b>	<b>%</b>
Anzoátegui	6462.3	6.79
Apure	3576.1	3.76
Aragua	7222.6	7.58
Bolívar	6027.2	6.33
Carabobo	7830.2	8.22
Distrito Metropolitano de Caracas	10567.6	11.10
Falcón	3113.1	3.27
Lara	6685.4	7.02
Mérida	4253.0	4.47
Miranda	6659.0	6.99
Monagas	3516.6	3.69
Nueva Esparta	2003.3	2.10
Sucre	4896.0	5.14
Táchira	4647.1	4.88
Trujillo	4938.4	5.19
Yaracuy	2839.3	2.98
Zulia	9677.5	10.16
<b>Total</b>	<b>95232.5</b>	<b>100</b>
Fuente: Elaboración propia con base en anexo de Salud		

Uno esperaría que, como mínimo en estas 8 entidades, los servicios descentralizados de salud mostrasen cifras alentadoras en cuanto a instalaciones y cobertura se refiere. En ese sentido, la tabla E-16 hace el balance de lo más resaltante de las experiencias subnacionales.

**Tabla E-16: Descentralización efectiva de los servicios de salud: Centros asistenciales por entidad federal**

<i>Entidad</i>	<i>57 centros asistenciales descentralizados</i>
Apure	<b>1 ambulatorio urbano tipo I</b> adscrito a la <i>Policía del Estado</i> , San Fernando de Apure. <u>Total: 1.</u>
Aragua	<b>Hospital estatal tipo I “Los Samanes”</b> . Actualmente administrado por el Rotary Club de Maracay. <b>Hospital estatal tipo III “José María Benítez”</b> , La Victoria. <u>Total: 2.</u>
Bolívar	<b>1 hospital tipo I</b> adscrito a la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), centro desconcentrado, dependiente de una corporación regional. <b>3 ambulatorios urbanos tipo I</b> adscritos a la <i>Gobernación</i> . <u>Total: 4.</u>
Carabobo	<b>1 ambulatorio urbano tipo I</b> adscrito a la <i>Universidad Experimental de Carabobo</i> . <b>7 ambulatorios urbanos tipo I</b> adscritos a la <i>Alcaldía de Valencia</i> . <u>Total: 8.</u>
DF*	<b>1 ambulatorio urbano tipo I</b> adscrito a la Compañía Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), gestión privada. <b>1 ambulatorio urbano tipo I</b> adscrito al Colegio Nacional de Periodistas (CNP), gestión privada. <b>1 ambulatorio urbano tipo I</b> adscrito a la Cía. <i>Luz Eléctrica de Caracas</i> , gestión privada. <u>Total: 3.</u>
Falcón	<b>1 hospital tipo I</b> adscrito a la <i>Policía del Estado</i> . <u>Total: 1.</u>
Guárico	<b>1 ambulatorio urbano tipo I</b> adscrito a la <i>Universidad Experimental</i> . <b>1 ambulatorio urbano tipo I</b> , adscrito a la <i>Gobernación</i> . <u>Total: 2.</u>
Mérida	<b>1 ambulatorio urbano tipo I</b> adscrito al Colegio de Abogados. <b>1 ambulatorio urbano tipo I</b> adscrito a la Corporación de Los Andes (CORPOANDES), centro desconcentrado, dependiente de una corporación regional. <u>Total: 2.</u>
Miranda	<b>2 ambulatorios rurales tipo I</b> , <b>1 ambulatorio rural-urbano tipo I</b> (cogestión con la <i>Gobernación</i> ), <b>2 ambulatorios urbanos tipo I</b> (1 en cogestión con la <i>Gobernación</i> ) y <b>1 ambulatorio urbano tipo II</b> (cogestión con la <i>Gobernación</i> ), adscritos a la <i>Alcaldía de Baruta</i> . <b>1 ambulatorio urbano tipo I</b> , <b>4 ambulatorios urbanos tipo II</b> y <b>1 ambulatorio urbano tipo III</b> , adscritos a la <i>Alcaldía de Chacao</i> . <u>Total: 12.</u>
Sucre	<b>1 ambulatorio urbano tipo I</b> adscrito al Concejo Municipal de Bermúdez. <u>Total: 1.</u>
Yaracuy	<b>1 hospital tipo I</b> adscrito a la <i>Gobernación</i> . <u>Total: 1.</u>
Zulia	<b>1 ambulatorio urbano tipo I</b> , <b>1 ambulatorio urbano tipo II</b> y <b>1 hospital tipo I</b> , adscritos a la <i>Policía del Estado</i> . <b>1 ambulatorio urbano tipo I</b> adscrito al <i>Rotary Club.</i> , gestión privada. <b>1 ambulatorio urbano tipo I</b> adscrito al <i>Club de Leones</i> , gestión privada. <b>1 ambulatorio urbano tipo I</b> adscrito a la <i>Federación Campesina</i> , gestión privada. <b>1 ambulatorio urbano tipo I</b> adscrito a <i>EEZ</i> , gestión privada. <b>4 ambulatorios urbanos tipo I</b> adscritos a la <i>Alcaldía de Simón Bolívar</i> . <b>4 ambulatorios urbanos tipo I</b> adscritos a la <i>Alcaldía de Cabimas</i> . <b>3 ambulatorios urbanos tipo I</b> adscritos a la <i>Alcaldía de Santa Rita</i> . <b>1 ambulatorio urbano tipo I</b> adscrito a la <i>Alcaldía de Colón</i> . <b>1 ambulatorio urbano tipo I</b> adscrito a la <i>Alcaldía de J.M. Semprún</i> . <u>Total: 20.</u>

Categorías de ambulatorio: a.- **Urbanos:** Tipo I= dispensario o centro materno-infantil; tipo II= unidad sanitaria; tipo III= ambulatorio. b.- **Rurales:** Tipo I= dispensario; tipo II= medicatura rural. Por su parte, los hospitales se clasifican en **generales** y **especiales**, en ambos grupos hay centros catalogados como tipos I al IV que, en orden ascendente, se corresponden con cifras mayores en cuanto a personal, unidades de atención y camas disponibles. Los escasos 6 hospitales descentralizados sólo comprenden centros de atención general.

\* Nota: Así aparece en la fuente nacional, aunque en enero de 2000 ya había sido creado el DMC.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Salud y Desarrollo Social (<http://www.msds.gov.ve>), la Alcaldía de Baruta (<http://www.baruta.gov.ve>) y la Alcaldía de Chacao (<http://www.chacao.gov.ve>), ambas del Estado Miranda.

Lo que podría catalogarse de descentralización efectiva en la prestación de servicios de salud (gestión subnacional de centros de salud) ha tenido lugar en Apure, Aragua, Bolívar, Carabobo, DMC, Falcón, Guárico, Mérida, Miranda, Sucre, Yaracuy y Zulia



(véase tabla E-16). De las entidades concentradoras de recursos sólo Anzoátegui y Lara quedarían al margen de reseñar esfuerzos al respecto. Sin embargo, nótese que apenas hay 3 hospitales adscritos a gobiernos estatales y 57 centros asistenciales descentralizados que junto a los 4818 dependientes del MSDS representan una oferta pública de 4875 unidades, de las cuales sólo 1.17% es de gestión subnacional y en buena parte correspondiente a institutos autónomos, alcaldías e incluso universidades y corporaciones regionales de desarrollo.

Cabe destacar la figura de coordinación bajo la cual la Gobernación de Miranda colabora con la Alcaldía de Baruta en la gestión de 4 ambulatorios; igualmente resalta la administración de 6 ambulatorios por parte de la Alcaldía de Chacao. Asimismo, es de reseñar la actividad de la Alcaldía de Valencia en el Estado Carabobo, única en el país en regir 7 ambulatorios urbanos de primer nivel. Con respecto al Zulia, 5 de sus alcaldías administran 13 ambulatorios, lo que representa un involucramiento de la cuarta parte de sus gobiernos locales en la prestación de servicios de salud. Por su parte, Aragua es el único Estado que cuenta con 2 hospitales bajo su adscripción.

### **2.3.- Educación**

Curiosamente, según el informe de avance de la descentralización de servicios del Ministerio de Relaciones Interiores (1997 y 1999), para 1999 sólo Aragua (25-11-1995), Lara (28-06-1995) y Nueva Esparta (31-07-1998) habían suscrito convenios específicos de asunción de servicios educativos.<sup>20</sup>

Resulta muy difícil evaluar qué acontece en el sector educativo, debido a la ausencia de datos sobre transferencias categóricas, lo que permitiría apreciar la distribución de

---

<sup>20</sup> Otras 18 entidades habían firmado acuerdos previos para ello, pero apenas Barinas había remitido al Senado el programa de transferencia y, alcanzada su aprobación, no procedió con el convenio.

recursos. Asimismo, un diagnóstico integral requeriría datos desagregados de oferta curricular, cobertura, deserción y promoción en cada nivel de gobierno y tanto en el sector público como en el privado.

Independientemente de que no se haya cumplido con el procedimiento formal de suscripción de convenios, cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE) para el año escolar 1998-1999 evidencian que sí se han dado pasos hacia una educación descentralizada, incluso privatizada en cada nivel del servicio.<sup>21</sup>

Con las cifras disponibles, sí puede clasificarse a las unidades educativas según su administración, nivel educativo y entidad político-territorial donde se ubican. La tabla E-17 corresponde a la educación preescolar. De 10811 centros preescolares en Venezuela, 38.32% es de administración nacional; 31.71%, estatal; 1.58%, municipal; 24.91%, privada; y 3.48%, autónoma; con el sector público representando 71.61% del universo y los planteles descentralizados, 61.68% del mismo.<sup>22</sup> Empero, ¿cómo se reparten estos planteles en el territorio? El balance es el siguiente: a) 50.32% de los preescolares existentes en el país se asienta en 7 entidades (Distrito Capital [DC],<sup>23</sup> Aragua, Bolívar, Carabobo, Lara, Miranda y Zulia), denotándose una cierta concentración; b) se hace notar que la oferta privada supera el 30% de preescolares en 7 entidades y en 4 de ellas (DC, Aragua, Carabobo y Vargas) representa al menos la mayoría relativa; c) mientras que el aporte

---

<sup>21</sup> Uno de los aspectos a revisar por el marco regulatorio de la descentralización comprende la privatización de servicios asistenciales y educativos, de modo tal que al fomentar la participación privada se garantice al mismo tiempo un nivel mínimo de prestación comparable al de la oferta pública nacional, y, en particular, debe delimitarse bien qué es una escuela privada a diferencia de una autónoma.

<sup>22</sup> Aquí se considera escuela descentralizada cualquier plantel que corresponda a las siguientes administraciones: estatal, municipal, privada y autónoma.

<sup>23</sup> Se ignora si el gobierno nacional trata como equivalentes a las jurisdicciones del DC (reducido al Municipio Libertador) y al DMC (Municipios Libertador y 4 alcaldías del Estado Miranda: Chacao, Baruta, Sucre y El Hatillo). Se plantea esto ya que en algunas partidas presupuestarias o estadísticas desagregadas por Estado se menciona indistintamente a uno u otro cuando el DC sólo puede considerarse entidad local. El DMC tendría un status análogo a los Estados por ser la jurisdicción que reemplaza al DF.

municipal resulta ínfimo en todos los casos, la gestión autónoma sólo es digna de mención en el DC; d) aunque los planteles centralizados dominan la oferta en 9 entidades, la descentralización en el nivel de educación preescolar sí ha sido notoria: las gobernaciones constituyen la oferta principal en 11 entidades y en todas, con la excepción de Vargas y DC que hasta 1998 integraban el DF, alcanzan al menos 15% de los preescolares existentes.

<b>Tabla E-17: Educación preescolar: Planteles por dependencia y entidad federativa, 1998-1999</b>												
<i>Entidad</i>	<i>Total por Estado</i>	<i>%</i>	<i>Privada</i>	<i>%</i>	<i>Nacional</i>	<i>%</i>	<i>Estadal</i>	<i>%</i>	<i>Municipal</i>	<i>%</i>	<i>Autónomo</i>	<i>%</i>
DC	613	5.67	301	<b>49.10</b>	194	31.65	2	0.33	1	0.16	115	<b>18.76</b>
Amazonas	94	0.87	3	3.19	9	9.57	79	<b>84.04</b>	1	1.06	2	2.13
Anzoátegui	508	4.70	170	<b>33.46</b>	245	<b>48.23</b>	76	14.96	10	1.97	7	1.38
Apure	221	2.04	9	4.07	79	35.75	130	<b>58.82</b>	0	0	3	1.36
Aragua	596	5.51	249	<b>41.78</b>	148	24.83	162	27.18	11	1.85	26	4.36
Barinas	298	2.76	28	9.40	129	43.29	135	<b>45.30</b>	4	1.34	2	0.67
Bolívar	558	5.16	161	28.85	226	<b>40.50</b>	142	25.45	17	3.05	12	2.15
Carabobo	632	5.85	275	<b>43.51</b>	208	32.91	115	18.20	26	4.11	8	1.27
Cojedes	166	1.54	8	4.82	72	43.37	79	<b>47.59</b>	2	1.20	5	3.01
Delta Amacuro	88	0.81	4	4.55	33	37.50	48	<b>54.55</b>	1	1.14	2	2.27
Falcón	597	5.52	59	9.88	266	<b>44.56</b>	262	43.89	7	1.17	3	0.50
Guárico	290	2.68	48	16.55	108	37.24	121	<b>41.72</b>	1	0.34	12	4.14
Lara	811	7.50	145	17.88	348	<b>42.91</b>	300	36.99	4	0.49	14	1.73
Mérida	507	4.69	56	11.05	217	42.80	225	<b>44.38</b>	4	0.79	5	0.99
Miranda	1046	9.68	373	<b>35.66</b>	236	22.56	375	<b>35.85</b>	36	3.44	26	2.49
Monagas	305	2.82	55	18.03	158	<b>51.80</b>	85	27.87	5	1.64	2	0.66
Nueva Esparta	178	1.65	47	26.40	53	29.78	66	<b>37.08</b>	2	1.12	10	5.62
Portuguesa	441	4.08	38	8.62	147	33.33	249	<b>56.46</b>	0	0	7	1.59
Sucre	321	2.97	38	11.84	156	<b>48.60</b>	104	32.40	11	3.43	12	3.74
Táchira	478	4.42	88	18.41	252	<b>52.72</b>	103	21.55	22	4.60	13	2.72
Trujillo	458	4.24	21	4.59	172	37.55	260	<b>56.77</b>	1	0.22	4	0.87
Vargas	128	1.18	54	<b>42.19</b>	39	30.47	0	0	0	0	35	<b>27.34</b>
Yaracuy	293	2.71	34	11.60	195	<b>66.55</b>	46	15.70	1	0.34	17	5.80
Zulia	1184	10.95	429	<b>36.23</b>	453	<b>38.26</b>	264	22.30	4	0.34	34	2.87
Total	10811	100	2693	24.91	4143	<b>38.32</b>	3428	31.71	171	1.58	376	3.48

Fuente: Elaboración propia con base en: <http://www.ine.gov.ve>, sección: Estadísticas municipales (agregados por entidad)

El panorama de la educación básica en sus etapas 1 y 2 (1° a 6°) se resume en la tabla E-18. En este nivel, hay 15875 escuelas, de las cuales 31.26% es nacional; 47.99%, estatal; 3%, municipal; 16.61%, privado; y 1.14%, autónomo; con 82.25% de los planteles en el sector público y las escuelas descentralizadas alcanzando 68.74% del universo.

**Tabla E-18: Educación básica, 1era y 2da etapas (1° a 6°): Planteles por dependencia y entidad federativa, 1998-1999**

<i>Entidad</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Privada</i>	<i>%</i>	<i>Nacional</i>	<i>%</i>	<i>Estadal</i>	<i>%</i>	<i>Municipal</i>	<i>%</i>	<i>Autónomo</i>	<i>%</i>
DC	526	3.31	267	<b>50.76</b>	177	33.65	2	0.38	2	0.38	78	<b>14.83</b>
Amazonas	205	1.29	8	3.90	7	3.41	188	<b>91.71</b>	1	0.49	1	0.49
Anzoátegui	744	4.69	154	20.70	363	<b>48.79</b>	199	26.75	28	3.76	0	0
Apure	622	3.92	32	5.14	154	24.76	409	<b>65.76</b>	26	4.18	1	0.16
Aragua	602	3.79	226	<b>37.54</b>	114	18.94	260	<b>43.19</b>	1	0.17	1	0.17
Barinas	836	5.27	40	4.78	174	20.81	586	<b>70.10</b>	36	4.31	0	0
Bolívar	852	5.37	176	20.66	299	35.09	322	<b>37.79</b>	49	5.75	6	0.70
Carabobo	748	4.71	319	<b>42.65</b>	176	23.53	219	29.28	30	4.01	4	0.53
Cojedes	208	1.31	11	5.29	32	15.38	164	<b>78.85</b>	1	0.48	0	0
Delta Amacuro	130	0.82	7	5.38	30	23.08	93	<b>71.54</b>	0	0	0	0
Falcón	852	5.37	46	5.40	321	37.68	467	<b>54.81</b>	15	1.76	3	0.35
Guárico	562	3.54	43	7.65	105	18.68	401	<b>71.35</b>	13	2.31	0	0
Lara	1278	8.05	124	9.70	469	36.70	669	<b>52.35</b>	16	1.25	0	0
Mérida	876	5.52	47	5.37	268	30.59	518	<b>59.13</b>	43	4.91	0	0
Miranda	1037	6.53	324	<b>31.24</b>	194	18.71	472	<b>45.52</b>	46	4.44	1	0.10
Monagas	455	2.87	48	10.55	182	40.00	218	<b>47.91</b>	5	1.10	2	0.44
Nueva Esparta	149	0.94	49	<b>32.89</b>	35	23.49	64	<b>42.95</b>	1	0.67	0	0
Portuguesa	732	4.61	33	4.51	149	20.36	550	<b>75.14</b>	0	0	0	0
Sucre	744	4.69	35	4.70	266	35.75	433	<b>58.20</b>	8	1.08	2	0.27
Táchira	932	5.87	96	10.30	417	<b>44.74</b>	280	30.04	139	<b>14.91</b>	0	0
Trujillo	764	4.81	19	2.49	234	30.63	508	<b>66.49</b>	3	0.39	0	0
Vargas	154	0.97	50	<b>32.47</b>	34	22.08	0	0	0	0	70	<b>45.45</b>
Yaracuy	377	2.37	36	9.55	168	44.56	169	<b>44.83</b>	1	0.27	3	0.80
Zulia	1490	9.39	447	<b>30.00</b>	594	39.87	427	28.66	13	0.87	9	0.60
Total	15875	100	2637	16.61	4962	31.26	7618	<b>47.99</b>	477	3.00	181	1.14

Fuente: Elaboración propia con base en: <http://www.ine.gov.ve>, sección: Estadísticas municipales (agregados por entidad)

La relación es ésta: a) 51.37% de las escuelas primarias de Venezuela se concentra en 8 Estados (Barinas, Bolívar, Falcón, Lara, Mérida, Miranda, Táchira y Zulia); b) en este

nivel educativo, la oferta es predominantemente descentralizada de modo que los gobiernos estatales tienen como mínimo la mayoría relativa de establecimientos en 19 entidades y, con las excepciones de DC y Vargas, representan más del 25% de planteles existentes en cada 1 de las 24 jurisdicciones; c) en Carabobo y DC, la oferta principal es privada, mientras que, en otros 5 Estados, la misma alcanza 30% o más de escuelas; d) la oferta municipal únicamente destaca en Táchira, en tanto que las escuelas autónomas son mayoría relativa en Vargas y también son dignas de mención en el DC; e) únicamente en Anzoátegui y Táchira prevalecen los establecimientos centralizados.

La situación de la etapa 3 de la educación básica (7° a 9°) se refleja en la tabla E-19. De un total de 3757 escuelas, 40.96% es centralizado; 5.59%, estatal; 0.32%, municipal; 52.57% privado; y 0.56%, autónomo; nótese que si bien 59.04% de las escuelas de este nivel está descentralizado, el aporte de Estados y Municipios resulta marginal ante el sector privado, que supera a la República. Pese a ello, los datos apuntan a un nivel educativo centralizado: a) 50.43% del total nacional se agrupa en 6 entidades (DC, Aragua, Bolívar, Carabobo, Miranda y Zulia); b) sólo en Amazonas la Gobernación es el mayor oferente, mientras que en 4 entidades (Barinas, Monagas, Nueva Esparta y Trujillo) la oferta estatal supera 10% de los establecimientos, y en todo el país las dependencias municipales y autónomas son muy escasas; c) las escuelas privadas predominan en 10 entidades, sumando 19% o más de los planteles en las 24 jurisdicciones; d) sin embargo, en 10 Estados los establecimientos nacionales dominan la oferta y en todas las 24 entidades representan al menos 25% de las escuelas.

<b>Tabla E-19: Educación básica, 3era etapa (7° a 9°): Planteles por dependencia y entidad federativa, 1998-1999</b>												
<i>Entidad</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Privada</i>	<i>%</i>	<i>Nacional</i>	<i>%</i>	<i>Estadal</i>	<i>%</i>	<i>Municipal</i>	<i>%</i>	<i>Autónomo</i>	<i>%</i>
DC	241	6.41	174	<b>72.20</b>	61	25.31	0	0	1	0.41	5	2.07
Amazonas	21	0.56	4	19.05	7	33.33	10	<b>47.62</b>	0	0	0	0
Anzoátegui	196	5.22	113	<b>57.65</b>	74	37.76	9	4.59	0	0	0	0
Apure	62	1.65	18	29.03	40	<b>64.52</b>	4	6.45	0	0	0	0
Aragua	259	6.89	154	<b>59.46</b>	98	37.84	7	2.70	0	0	0	0
Barinas	136	3.62	45	33.09	64	<b>47.06</b>	27	<b>19.85</b>	0	0	0	0
Bolívar	221	5.88	141	<b>63.80</b>	70	31.67	5	2.26	0	0	5	2.26
Carabobo	355	9.45	262	<b>73.80</b>	87	24.51	6	1.69	0	0	0	0
Cojedes	39	1.04	11	28.21	25	<b>64.10</b>	3	7.69	0	0	0	0
Delta Amacuro	16	0.43	5	31.25	11	<b>68.75</b>	0	0	0	0	0	0
Falcón	140	3.73	37	26.43	96	<b>68.57</b>	4	2.86	0	0	3	2.14
Guárico	100	2.66	47	47.00	49	<b>49.00</b>	4	4.00	0	0	0	0
Lara	209	5.56	89	42.58	112	<b>53.59</b>	8	3.83	0	0	0	0
Mérida	129	3.43	54	41.86	68	<b>52.71</b>	7	5.43	0	0	0	0
Miranda	378	10.06	233	<b>61.64</b>	104	27.51	31	8.20	10	2.65	0	0
Monagas	105	2.79	31	29.52	62	<b>59.05</b>	12	<b>11.43</b>	0	0	0	0
Nueva Esparta	56	1.49	28	<b>50.00</b>	21	37.50	7	<b>12.50</b>	0	0	0	0
Portuguesa	103	2.74	32	31.07	64	<b>62.14</b>	7	6.80	0	0	0	0
Sucre	103	2.74	23	22.33	77	<b>74.76</b>	3	2.91	0	0	0	0
Táchira	183	4.87	98	<b>53.55</b>	81	44.26	2	1.09	1	0.55	1	0.55
Trujillo	132	3.51	26	19.70	75	<b>56.82</b>	31	<b>23.48</b>	0	0	0	0
Vargas	45	1.20	30	<b>66.67</b>	15	33.33	0	0.00	0	0	0	0
Yaracuy	87	2.32	20	22.99	61	<b>70.11</b>	6	6.90	0	0	0	0
Zulia	441	11.74	300	<b>68.03</b>	117	26.53	17	3.85	0	0	7	1.59
Total	3757	100	1975	<b>52.57</b>	1539	40.96	210	5.59	12	0.32	21	0.56

Fuente: Elaboración propia con base en: <http://www.ine.gov.ve>, sección: Estadísticas municipales (agregado por entidad)

La tabla E-20 se refiere a la distribución de los planteles de educación diversificada y profesional. En todo el país hay 2525 centros de este nivel, con 38.14% centralizado; 1.11%, estadal; 0.08%, municipal; 60.32%, privado; y 0.36%, autónomo; como en el nivel educativo precedente, la oferta privada prácticamente monopoliza los planteles descentralizados, que suman 61.87% del universo. En este caso, la tendencia es hacia una descentralización del servicio mediante su privatización: a) apenas en 4 Estados (Barinas, Monagas, Nueva Esparta y Trujillo) los planteles adscritos a las gobernaciones superan 5%

de la oferta en la jurisdicción respectiva, sin siquiera alcanzar 8%; b) las dependencias municipales y autónomas son casi inexistentes; c) en 11 Estados, la República rige la oferta, en 8 de ellos representa más de 60% de los planteles y en Apure, Falcón y Sucre supera 70% de los mismos; d) el sector privado prevalece en 13 entidades, en 8 de las cuales alcanza más de 60% de escuelas, con DC, Carabobo, Miranda y Zulia por encima de 73% de ellas.

<b>Tabla E-20: Educación diversificada y profesional: Planteles por dependencia y entidad federativa, 1998-1999</b>												
<i>Entidad</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Privada</i>	<i>%</i>	<i>Nacional</i>	<i>%</i>	<i>Estadal</i>	<i>%</i>	<i>Municipal</i>	<i>%</i>	<i>Autónomo</i>	<i>%</i>
DC	183	7.25	139	<b>75.96</b>	41	22.40	0	0	1	0.55	2	1.09
Amazonas	5	0.20	2	40.00	3	<b>60.00</b>	0	0	0	0	0	0
Anzoátegui	138	5.47	89	<b>64.49</b>	48	34.78	1	0.72	0	0	0	0
Apure	33	1.31	7	21.21	26	<b>78.79</b>	0	0	0	0	0	0
Aragua	170	6.73	112	<b>65.88</b>	57	33.53	0	0	0	0	1	0.59
Barinas	73	2.89	36	<b>49.32</b>	33	45.21	4	<b>5.48</b>	0	0	0	0.00
Bolívar	144	5.70	99	<b>68.75</b>	41	28.47	2	1.39	0	0	2	1.39
Carabobo	258	10.22	210	<b>81.40</b>	48	18.60	0	0	0	0	0	0
Cojedes	22	0.87	8	36.36	14	<b>63.64</b>	0	0	0	0	0	0
Delta Amacuro	9	0.36	4	44.44	5	<b>55.56</b>	0	0	0	0	0	0
Falcón	95	3.76	27	28.42	68	<b>71.58</b>	0	0	0	0	0	0
Guárico	64	2.53	33	<b>51.56</b>	31	48.44	0	0	0	0	0	0
Lara	154	6.10	81	<b>52.60</b>	73	47.40	0	0	0	0	0	0
Mérida	85	3.37	41	48.24	43	<b>50.59</b>	1	1.18	0	0	0	0
Miranda	259	10.26	191	<b>73.75</b>	62	23.94	4	1.54	1	0.39	1	0.39
Monagas	69	2.73	27	39.13	37	<b>53.62</b>	4	<b>5.80</b>	0	0	1	1.45
Nueva Esparta	40	1.58	21	<b>52.50</b>	16	40.00	3	<b>7.50</b>	0	0	0	0
Portuguesa	77	3.05	27	35.06	48	<b>62.34</b>	2	2.60	0	0	0	0
Sucre	66	2.61	14	21.21	52	<b>78.79</b>	0	0	0	0	0	0
Táchira	139	5.50	79	<b>56.83</b>	58	41.73	1	0.72	0	0	1	0.72
Trujillo	74	2.93	20	27.03	49	<b>66.22</b>	5	<b>6.76</b>	0	0	0	0
Vargas	33	1.31	23	<b>69.70</b>	10	30.30	0	0.00	0	0	0	0
Yaracuy	43	1.70	15	34.88	27	<b>62.79</b>	1	2.33	0	0	0	0
Zulia	292	11.56	218	<b>74.66</b>	73	25.00	0	0.00	0	0	1	0.34
Total	2525	100	1523	<b>60.32</b>	963	38.14	28	1.11	2	0.08	9	0.36

Fuente: Elaboración propia con base en: <http://www.ine.gov.ve>, sección: Estadísticas municipales (agregados por entidad).

En suma, la descentralización estatal de la educación sí estaría funcionando en los niveles preescolar y básico de 1º a 6º. Ya en el nivel básico de 7º a 9,º la República domina la oferta, secundada por el sector privado; lo cual se invierte en el nivel diversificado y profesional. A su vez, los planteles municipales y autónomos constituyen en la mayoría de los casos un componente muy reducido.

#### **2.4.- La administración de justicia**

El instrumento legal más relevante producido por la Corte Suprema de Justicia, durante la presidencia de la Dra. Cecilia Sosa Gómez, fue el **Código Orgánico Procesal Penal (COPP)**, derogatorio del **Código de Enjuiciamiento Criminal** de 1926.<sup>24</sup> Con dicha regulación se buscaba dar celeridad a los procedimientos y “descentralizar” la justicia,<sup>25</sup> lo cual sería complementado con el artículo 272º de la **Constitución de 1999**. Tal artículo estableció la descentralización del sistema penitenciario.

Hacer aplicable el COPP, que establece procesos orales y expeditos, y con presupuestos como la comparecencia del imputado ante el juez de control a más tardar en las 12 horas próximas a su detención, requiere mucho más que artículos de avanzada. En otras palabras, cada entidad federal ameritaba tener listo -y con circuitos cerrados de televisión y una red informática bien estructurada- su respectivo Palacio de Justicia, asignación que sigue pendiente en algunos casos.<sup>26</sup> Además, era imprescindible contar con

---

<sup>24</sup> El COPP entró en vigencia en enero de 1998, siendo objeto de reforma parcial en 2000 y de reforma general a fines de 2001.

<sup>25</sup> En realidad, el término más propio es la desconcentración, porque la función judicial se rige desde la capital de la República mediante el Tribunal Supremo de Justicia y el Consejo de la Magistratura. Lo novedoso con la instrumentación del COPP fue el involucramiento de los gobernadores electos en las obras de construcción de los palacios de Justicia. No obstante, estos mandatarios no hacían otra cosa que cumplir la función de agentes del poder nacional en ese ámbito.

<sup>26</sup> En 1999, la mayoría de dichas edificaciones se hallaba en construcción y hoy día Cojedes, Delta Amacuro, Lara, Monagas y Vargas siguen careciendo de sedes para el Poder Judicial desconcentrado. Recuérdese que el Ministerio de Justicia fue absorbido por el Despacho del Interior y el proceso constituyente saturó la agenda



personal suficiente para las metas planteadas, principalmente tanto en el Ministerio Público como en los tribunales.

Vale decir que siendo procedente denunciar un hecho punible ante un fiscal del Ministerio Público o, en su defecto, funcionarios de policía de investigaciones penales (que a su vez deben informar del procedimiento al primero dentro de las próximas 8 horas), cabría esperar que la ciudadanía contase con un número suficiente de tales funcionarios a los fines de cumplir con la normativa y, muy especialmente, recibir el respaldo que se espera de las autoridades.

Se destaca que el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC), sustituto de la Policía Técnica Judicial, es una instancia vinculada tanto al Ministerio del Interior y Justicia como al Ministerio Público y tiene su sede en Caracas, capital de la República, mientras que las policías estatales y municipales no pasan de ser órganos de apoyo a la investigación penal, con actuación limitada a detener imputados en flagrancia.<sup>27</sup> Entonces, ¿ante quiénes acudirían los ciudadanos de Estados distantes de la ciudad de Caracas, en caso de no contar con fiscales suficientes en su entidad? Dicha interrogante cobraría mayor fuerza si uno fuese víctima de amenazas o testigo de homicidio. En ausencia de funcionarios facultados cerca de los ciudadanos, ¿cómo podría ordenarse la detención preventiva de un imputado?<sup>28</sup>

#### **2.4.1.- La factibilidad de aplicación de la reforma de procedimiento penal**

Antes de hacer afirmaciones al respecto, conviene realizar una exploración diagnóstica tanto de la distribución de las oficinas del Ministerio Público y de los defensores de oficio

---

pública. Al año siguiente, los gobernadores sólo estaban preocupados por la relegitimación de poderes, con el agravante de que desde entonces la entrega de transferencias a los Estados ha sido muy irregular.

<sup>27</sup> Tal es el contenido del artículo 15° de la ley sobre la materia, que confiere el carácter de reserva legal a posibles facultades adicionales para las policías subnacionales.

<sup>28</sup> Por otra parte, igualmente se requiere de médicos forenses suficientes para constatar denuncias de violación, lesiones personales y para realizar autopsias con celeridad.

como de la problemática delictiva en cada entidad federal. Las tablas E-21 y E-22 plasman tanto la clasificación como la localización de las fiscalías en todo el país (para una desagregación mayor, véase anexo de Justicia).

<b>Tabla E-21: Fiscalías por materia</b>		
Materia	Total	%
Plena	240	46.42
Protección al menor y la familia	74	14.31
Superior	24	4.64
Responsabilidad penal del adolescente	24	4.64
Proceso sumarial	24	4.64
Penal	19	3.68
Drogas	14	2.71
Sistema penal de responsabilidad del adolescente	12	2.32
Régimen penitenciario	11	2.13
Familia	9	1.74
Contencioso-administrativa	8	1.55
Derechos fundamentales	8	1.55
Salvaguarda del patrimonio público	7	1.35
Nivel nacional	6	1.16
Casación ante Tribunal Supremo	5	0.97
Ambiente	4	0.77
Disciplinaria judicial	3	0.58
Civil	3	0.58
Ambiental e indigenista	3	0.58
Plena y drogas	2	0.39
Drogas y salvaguarda	2	0.39
Derechos de autor	2	0.39
Fiscalía ante Tribunal Supremo	2	0.39
Agraria y defensa ambiental	2	0.39
Bancaria y seguros	2	0.39
Penal y Hacienda	1	0.19
Plena y ambiente	1	0.19
Proceso	1	0.19
Tribunales de Hacienda	1	0.19
Salud	1	0.19
Laboral y defensa integral del ciudadano	1	0.19
Servicios públicos y defensa integral del ciudadano	1	0.19
Defensa integral del ciudadano	0	0.00
Total	517	100

Fuente: Elaboración propia con base en: <http://www.fiscalia.gov.ve>

La tabla E-21 contabiliza las oficinas del Ministerio Público clasificadas por materia. Casi la mitad de las mismas (46.42%) es plena, teniendo amplia competencia, lo que no implica que el personal acreditado necesariamente maneje todos los procedimientos a seguir en cada situación. A mucha distancia, con 14.31% del total, les siguen las fiscalías competentes para la protección al menor y la familia. El resto de materias sólo es atendido por menos de 5% de estas dependencias en cada caso.

Nótese que las 19 fiscalías cuya exclusividad es la materia penal están circunscritas al DC y que es sólo allí donde se pueden atender denuncias relativas a delitos muy específicos (como los que atentan contra la salvaguarda del patrimonio público) u otros, cuyos despachos calificados no alcanzan ni 1% del universo nacional. Se trata entonces, como puede apreciarse detalladamente en el anexo de Justicia, de una concentración de fiscalías por materia en el DC y 8 entidades más.

En efecto, la concentración cuantitativa de fiscalías por entidad federal es reflejada en la tabla E-22. Solamente en el DC radica más de 1 tercio de dichas oficinas, y junto con Zulia, Carabobo, Táchira, Bolívar, Anzoátegui, Aragua, Lara y Miranda aglutinan 70.32% del universo. Apenas puede garantizarse que cada entidad federal cuente con una fiscalía superior, fungiendo como oficina desconcentrada del Ministerio Público y 2 o más plenas. En consecuencia, estas dependencias que sí se hallan en todas las jurisdicciones estatales deberían recibir denuncias que ameriten efectivamente averiguaciones penales, aun cuando carezcan de especialidad en tal materia.

<b>Tabla E-22: Fiscalías por entidad</b>		
Entidad	Total	%
DC	178	34.43
Zulia	40	7.74
Carabobo	26	5.03
Táchira	22	4.26
Bolívar	21	4.06
Anzoátegui	20	3.87
Aragua	19	3.68
Lara	19	3.68
Miranda	18	3.48
Sucre	16	3.09
Falcón	15	2.90
Guárico	15	2.90
Mérida	13	2.51
Monagas	11	2.13
Portuguesa	11	2.13
Trujillo	11	2.13
Barinas	10	1.93
Apure	9	1.74
Vargas	9	1.74
Yaracuy	9	1.74
Nueva Esparta	8	1.55
Amazonas	6	1.16
Cojedes	6	1.16
Delta Amacuro	5	0.97
Total	517	100
Fuente: Elaboración propia con base en: <a href="http://www.fiscalia.gov.ve">http://www.fiscalia.gov.ve</a>		

En lo que concierne a la comisión de delitos por entidad federal, del recuento estadístico detallado del anexo de Justicia, cabe resaltar lo siguiente: a) 35.9% de los delitos cometidos –y denunciados- entre 2000 y 2001 comprendió homicidios, lesiones personales, robo de autos,<sup>29</sup> posesión de drogas, violaciones y porte ilícito de armas, lo que conlleva

<sup>29</sup> Aunque sí se cuenta en los datos originales del CICPC con las categorías robo, hurto, entre otras, no se tomaron en cuenta en estudio, puesto que las denuncias que mayormente ocurren en Venezuela son aquellas que, como en el caso de vehículos, involucran a empresas aseguradoras. Aquí sólo se trajo a colación delitos que la comunidad suele ser más propensa a denunciar; no obstante, a pesar de lo humillante de una violación en sí, el examen forense a que debe someterse la víctima también lo es y suele frenar buena parte de las denuncias.

agresión e intimidación, demandando la activación inmediata de averiguaciones penales; b) en DC, Carabobo, Aragua, Bolívar, Zulia y Miranda se cometen 4 de cada 5 delitos y 64% de los que implican agresión e intimidación, por tanto, aparte del DC, al menos estos 5 Estados deberían tener fiscalías penales; c) en todo el país se promedia diariamente un aproximado de 22 homicidios (1 por hora), 71 casos de lesiones (3 por hora) y 66 autos robados (2.7 por hora),<sup>30</sup> evidenciando un entorno violento e inseguro.

Lo anterior se ratifica con la información de la tabla E-23, que señala el crecimiento porcentual de la comisión de delitos en el primer semestre tanto de 2001 como de 2002. Así, a nivel nacional, el primer semestre de 2002 ha tenido 44.37% más delitos denunciados en comparación al mismo lapso de 2001. Mientras que en términos absolutos DC y Carabobo siguen siendo las entidades más inseguras, Monagas, Barinas, Nueva Esparta y Sucre experimentaron un aumento mayor a 100% en cuanto a delitos denunciados. En general, 12 Estados tuvieron un incremento superior a 50% en dicha variable, con apenas Trujillo, Yaracuy y Lara por debajo de 20%.

La tabla E-24 muestra el aumento porcentual de robo de autos, lesiones, violaciones y homicidios, todos sobre 25%. Con base en lo denunciado durante el primer semestre de 2002, cada día se está hablando aproximadamente de 28 asesinatos (1.15 por hora), 103 autos robados (4.28 por hora), 12 violaciones (1 cada 2 horas) y 97 lesiones (4 por hora).

---

<sup>30</sup> El cálculo de estos promedios se hizo considerando que 2000 fue año bisiesto. En consecuencia, la frecuencia de delitos cometidos se dividió entre 731 días y 17544 horas, cifra equivalente.

<b>Tabla E-23: Crímenes por Estado</b>			
<i>Entidad</i>	<i>Primer semestre</i>		$\Delta\%$
	2001	2002	
Monagas	1698	4181	146.23
Barinas	922	2217	140.46
Nueva Esparta	1234	2745	122.45
Sucre	1279	2741	114.31
Cojedes	837	1564	86.86
Delta Amacuro	255	427	67.45
Apure	658	1098	66.87
Portuguesa	1543	2542	64.74
Anzoátegui	3811	6228	63.42
Bolívar	5029	7999	59.06
Guárico	2061	3220	56.23
Falcón	1364	2124	55.72
Miranda	5439	7880	44.88
Mérida	2318	3358	44.87
Zulia	5660	8101	43.13
Táchira	4021	5725	42.38
Aragua	5573	7806	40.07
Amazonas	221	306	38.46
DC	20574	28077	36.47
Vargas	1763	2349	33.24
Carabobo	12094	15043	24.38
Trujillo	1306	1481	13.40
Yaracuy	1324	1483	12.01
Lara	4782	5125	7.17
Total	85766	123820	44.37

Fuente: Ministerio del Interior y Justicia, citado por Mollejas (http://www.eluniversal.com, 18-IX-2002)

<b>Tabla E-24: Incremento de crímenes principales</b>					
<i>Tipo</i>	<i>Primer semestre</i>		$\Delta\%$	<i>Promedio 2002</i>	
	2001	2002		Día	Hora
Robo de autos	11661	18782	61.07	102.63	4.28
Violaciones	1480	2120	43.24	11.58	0.48
Lesiones	13043	17722	35.87	96.84	4.04
Homicidios	3968	5032	26.81	27.49	1.15

Fuente: Promedios propios con base en Ministerio del Interior y Justicia, citado por Idem.  
Nota: Divisor = 183 días = 4392 horas

Los cálculos de la tabla E-25 se hicieron con base en los delitos denunciados entre 2000 y 2001, con la particularidad de que 2001 tuvo cifras menores a las de 2000; empero, los datos más recientes apuntan a un repunte de la criminalidad y por ende los promedios de fiscalías y defensores -por comisión de delitos con agresión e intimidación- se reducirían, agravando tremendamente la celeridad y viabilidad misma del sistema procesal penal.

**Tabla E-25: Proporción de oficinas del Ministerio Público respecto a la incidencia diaria de delitos en cada entidad federal**

Entidad	Fiscalías (F)	Fiscalías superiores y plenas (FSP)	Defensores públicos (DP)	Promedio diario de delitos		Número de fiscalías/delitos diarios		DP/AI
				Agresión e intimidación (AI)	Generales (G)	F/G	FSP/AI	
DC*	178	56	97	38.6	148.8	1.2	1.4	2.5
Amazonas	6	3	4	0.6	1.9	3.2	4.6	6.2
Anzoátegui	20	13	11	7.3	28.2	<b>0.7</b>	1.8	1.5
Apure	9	6	11	1.9	5.4	1.7	3.1	5.7
Aragua	19	12	16	10.9	44.4	<b>0.4</b>	<b>1.1</b>	1.5
Barinas	10	7	11	2.1	7.1	1.4	3.4	5.3
Bolívar	21	14	22	13.4	42.1	<b>0.5</b>	<b>1.0</b>	1.6
Carabobo	26	12	25	26.5	83.9	<b>0.3</b>	<b>0.5</b>	0.9
Cojedes	6	4	7	1.7	4.9	1.2	2.4	4.2
Delta Amacuro	5	3	4	0.5	1.5	3.3	6.1	8.1
Falcón	15	9	13	2.3	9.2	1.6	3.8	5.5
Guárico	15	10	16	4.9	14.7	1.0	2.0	3.3
Lara	19	11	24	10.2	31.8	<b>0.6</b>	<b>1.1</b>	2.3
Mérida	13	9	28	5.1	16.2	<b>0.8</b>	1.7	5.4
Miranda	18	13	34	10.6	35.4	<b>0.5</b>	1.2	3.2
Monagas	11	6	9	3.6	12.9	<b>0.9</b>	1.7	2.5
Nueva Esparta	8	6	9	1.7	8.6	<b>0.9</b>	3.5	5.3
Portuguesa	11	7	17	4.3	11.9	<b>0.9</b>	1.6	3.9
Sucre	16	9	16	2.3	8.6	1.9	3.9	7.0
Táchira	22	11	28	7.8	24.2	<b>0.9</b>	1.4	3.6
Trujillo	11	8	17	2.6	7.6	1.5	3.1	6.5
Vargas	9	5	13	2.5	7.7	1.2	2.0	5.3
Yaracuy	9	7	8	2.9	8.5	1.1	2.4	2.8
Zulia	40	23	59	12.1	37.9	1.1	1.9	4.9
Nacional	517	264	499	176.2	490.9	1.1	1.5	2.8

Fuente: Cálculos propios con base en anexo de Justicia y <http://defensapublica.tsj.gov.ve>

\* Los datos del Ministerio Público refieren al DC; los del CICPC, al DMC; y los del Tribunal Supremo de Justicia, al área metropolitana de Caracas. Los 3 entes parecen hablar del mismo territorio; sin embargo, ello no es así.

Como el COPP es sumamente optimista en cuanto a la velocidad del proceso penal, se asume que no hará falta expediente y que con presentación oral de pruebas en un día bastará para dictar veredicto y sentencia, ello por parte de un juez respaldado por uno o dos escabinos<sup>31</sup> o hasta por un jurado.

Para cumplir lo anterior, se precisa que la fase inicial del proceso –denuncia y averiguación- se cumpla en los tiempos prescritos en la norma, es decir, cualquier denuncia recibida por los órganos de investigación policial debe informarse a los fiscales del Ministerio Público en las 8 horas siguientes, cualquier detenido debe ser llevado a declarar ante el juez competente en las 12 horas próximas y debe tener asegurado un defensor público a más tardar en un día. Antes de pasar a la información de la tabla E-25, sólo por sentido común, ¿se estaría incurriendo en omisión sancionable si no se cumple al pie de la letra con las disposiciones mencionadas, suponiendo que no se comunique al fiscal o juez sobre un procedimiento que comienza con una denuncia introducida a las 7 p.m., por mencionar una hora a la cual tales funcionarios podrían razonablemente haber abandonado su sitio de trabajo?

La tabla E-25 muestra que 63.53% de los defensores de oficio se concentra en DC, Zulia, Miranda, Mérida, Táchira, Lara, Carabobo y Bolívar. Pero como se observa en la última columna, la relación entre el número de tales funcionarios por entidad con respecto al promedio diario de delitos AI sólo es inferior a la unidad en Carabobo y apenas de 1.5 en Aragua; en el resto de las entidades es mayor igual a 2.5 defensores por delito denunciado. Por otra parte, en 11 Estados hay menos de 1 fiscal por delito diario y excepcionalmente Amazonas y Delta Amacuro superan el cociente 2, o sea, 22 entidades medianamente

---

<sup>31</sup> Ciudadanos escogidos aleatoriamente para conocer del caso y actuar como tribunal ampliado. Los escabinos no son profesionales del Derecho.



podrían atender las denuncias en el supuesto de que todos sus fiscales estuviesen plenamente facultados. Asimismo, cuando se piensa en el número de fiscalías superiores y plenas por delitos diarios AI, Aragua, Bolívar, Carabobo y Lara se aproximan por defecto o exceso a 1, lo que significa que estarían en el límite para atender las denuncias de 1 día. Considérese que estas cifras remiten a un cuadro difícilmente manejable aun asumiendo que el proceso penal en sus etapas iniciales pueda cubrirse efectivamente en 1 día, es decir, en un lapso que vaya de las 8 a.m. a las 8 p.m. Naturalmente que, a pesar de que se contase con una infraestructura óptima en las sedes desconcentradas del Poder Judicial, siempre habría un rezago de un día a otro, principalmente con denuncias introducidas después de las 4 p.m. Si se piensa en una tendencia creciente de la incidencia delictiva, a partir del primer semestre del 2002, simplemente podrá concluirse que el sistema procesal penal nacional y subnacional está al borde del colapso en Venezuela y que las metas del COPP cada vez se hacen más inalcanzables.

También se advierte que, desde 1999, gracias al régimen de transitoriedad que estableció la ANC, el Poder Judicial -desde la cima a la base- tiene carácter provisional, habiéndose nombrado a muchos magistrados al margen de la Constitución vigente. Y si la fusión del Ministerio de Justicia con el del Interior no ha significado celeridad en cuanto a la renovación pendiente de los jueces, el hecho de que Luis Miquilena (2 veces), Ignacio Arcaya, Luis Alfonso Dávila, Diosdado Cabello y Lucas Rincón Romero se hayan alternado al frente de tal Ministerio habría imposibilitado una mínima continuidad de gestión. Otro tanto aconteció con el desmembramiento del Consejo de la Judicatura y su sustitución -tal vez más de nombre que de procedimiento- por el Consejo de la Magistratura, instancia que ha debido encargarse de organizar los concursos de oposición para nombrar jueces titulares. A 4 años de la emergencia judicial, de 1300 jueces, apenas

25.38% surgió de concursos de oposición, mientras que 71.54% tiene carácter provisional (Álvarez, <http://www.eud.com>, 04-08-2003).

Partiendo de la base de 1300 magistrados, no deja de ser pertinente preguntarse si dicho número sería suficiente para dar respuesta a los procesos que sean activados. En 2000, Venezuela contaba con 24 millones 169 mil 744 habitantes (<http://www.ine.gov.ve>); suponiendo constantes tanto el número de jueces como la población, por regla de tres se tendría lo siguiente: a) habría 5.4 jueces por cada 100 mil personas; b) los promedios diarios de delitos AI y delitos totales por cada 100 mil personas serían, respectivamente 0.73 y 2.03; c) entonces, por cociente, habría 7.4 magistrados por delito AI y 2.7 por cada delito. Estos indicadores serían satisfactorios si y sólo si: 1) no hubiese rezago en las fases de denuncia y averiguación diarias del proceso, y 2) se contase con una distribución de los jueces -en las materias e instancias requeridas- que fuese proporcional a la incidencia delictiva en las entidades federales. En caso contrario, inevitablemente se estaría ante una inercia procesal. Lamentablemente, se carece de una desagregación de la distribución de los tribunales, imposibilitándose un análisis más preciso.

Como agravante, denuncias sobre la actividad de grupos paramilitares y guerrilleros en entidades fronterizas con Colombia (Zulia, Táchira y Apure),<sup>32</sup> los cuales se dedicarían al secuestro y a la extorsión, aunado a la presunta existencia de grupos de exterminio integrados en buena parte por funcionarios policiales y militares, protagonistas de ajusticiamientos en los Estados Anzoátegui, Bolívar, Falcón, Portuguesa y Yaracuy, son elementos que siembran más desconfianza en la ciudadanía. A ello hay que sumar un comando guerrillero urbano, “Carapaica,” presunto brazo armado del grupo parapolicial

---

<sup>32</sup> Incluso han circulado manifiestos que darían fe de la creación de las Autodefensas Unidas de Venezuela como respuesta a una guerrilla binacional, el Frente Bolivariano de Liberación.

“Tupamaros,” conocido desde hace más de una década por “hacer justicia” en el barrio “23 de enero” de Caracas. Dicho comando se atribuyó ante los medios la autoría de la emboscada de funcionarios de la Policía Metropolitana de Caracas que tuvo lugar el 14 de agosto de 2002, fecha en que el Poder Judicial sobreseyó el delito de rebelión militar imputado a los militares que desconocieron al gobierno de Chávez en abril de ese año.<sup>33</sup>

#### **2.4.2- Las cárceles: ¿Cómo descentralizar lo que menos se prefiere?**

¿Habrá alguien que anhele vivir cerca de un centro penitenciario? Salvo algún excéntrico, nadie tendrá aspiraciones de ese tenor. Tener una propiedad próxima a una cárcel suele hacerla bajar de precio, aunque uno esté convencido de que sin ese reclusorio —con delincuentes libres y haciendo de las suyas— está en riesgo toda la comunidad. Pues bien, esa dualidad de las cárceles les confiere la condición bastante particular de ser algo que podría denominarse bien-mal público puro: sus externalidades negativas (depreciación de la propiedad del suelo, riesgos de ser atacado tras fuga, mayores impuestos para mejorar el funcionamiento de las cárceles) y positivas (contención de amenazas comunes y probable regeneración de individuos a ser reincorporados a la sociedad) alcanzan no sólo a la localidad donde se ubica la prisión, sino también a las vecinas. No se trata de casetas de peaje en un tramo de autopista; por el contrario, tener en su territorio y administrar un centro penitenciario resulta una responsabilidad bastante incómoda para gobernadores y alcaldes. Sostener un reclusorio garantizando seguridad personal a los reos y la satisfacción aceptable de sus necesidades básicas, incluyendo rehabilitación, es una tarea tan compleja como costosa.

---

<sup>33</sup> Posteriormente, el 3 de enero de 2003, en emboscada a una marcha pacífica de la oposición en el Paseo “Los Próceres,” la bandera de “Carapaica” ondeó ante las cámaras de televisión.

En 1991, el penalista Elio Gómez Grillo<sup>34</sup> se pronunciaba en favor de la descentralización de las cárceles, apelando a un mayor conocimiento de las necesidades de la población reclusa por parte de los gobiernos estatales, los cuales equivaldrían a más de 20 autoridades responsabilizadas con respuestas específicas para cada una de las citadas instalaciones, en vez de la acción uniforme y distante del gobierno nacional. Probablemente, la inclusión en la **Constitución Bolivariana** del artículo 272° obedezca a la iniciativa del propio Gómez Grillo, entonces diputado a la ANC. Si bien sus argumentos coinciden con las ventajas teóricas de la descentralización, el reto de solucionar la problemática carcelaria venezolana no puede asumirse desconociendo la realidad.

En primer lugar, para tratar de comprometer a los 23 gobiernos estatales y a la Alcaldía Metropolitana de Caracas en la materia carcelaria, en cada una de estas jurisdicciones debería radicar al menos un centro penitenciario. Como se aprecia en la tabla E-26 (I y II), en sentido estricto, el requisito anterior casi se cumple a cabalidad, ya que en 20 entidades federales hay prisiones. Sin embargo, la distribución de las 32 cárceles habilitadas es tremendamente irregular: sólo en el área metropolitana de Caracas y el Estado Miranda hay 9 de ellas (28.13%), lo que representa 22.63% de la población reclusa en 2000; a su vez, Bolívar, Carabobo, Guárico, Lara, Monagas y Sucre cuentan con 2 prisiones cada uno y, respectivamente, con 2.97%, 7.94%, 13.2%, 4.31%, 2.68% y 3.37% de reclusos. Ello significa que en 8 entidades existe 65.63% de las cárceles venezolanas y 57.1% de la población reclusa. No obstante, en apenas 4 reclusorios (12.5% del total) de Anzoátegui, Mérida, Táchira y Zulia se halla 27.31% de la población, lo que indica la existencia de centros de capacidad instalada muy disímil, presumiéndose hacinamiento grave en algunos de ellos. Por otra parte, resulta preocupante que únicamente 5 prisiones

---

<sup>34</sup> Citado por Nieto Palma (2003).

tengan anexo femenino independiente, mientras que en otras 16 las mujeres comparten el mismo espacio que los hombres, exponiéndose con ello a probables y reiteradas violaciones.

<b>Tabla E-26 (I): Distribución de la población reclusa total</b>							
<b>Entidad</b>	<b>Penitenciaria</b>	<b>Población femenina</b>		<b>Reclusos</b>		<b>Diferencia</b>	<b>Δ%</b>
		<i>Anexo independiente</i>	<i>Mixto</i>	<b>1999</b>	<b>2000</b>		
Anzoátegui (E)	<i>Internado Judicial de Anzoátegui</i>		X	771	721	-50	-6.49
Apure (E)	<i>Internado Judicial de Apure</i>		X	199	150	-49	-24.62
Aragua	<i>Centro Penitenciario de Aragua. (Tocorón)</i>	X		685	516	-169	-24.67
Área metropolitana de Caracas y Miranda	<i>Internado Judicial Capital "El Rodeo I"</i>			971	431	-540	-55.61
	<i>Internado Judicial Capital "El Rodeo II"</i>			337	523	186	55.19
	<i>Casa de Reeducción y Trabajo Artesanal de El Paraíso</i>	X		978	695	-283	-28.94
	<i>Internado Judicial de El Junquito</i>			22	74	52	236.36
	<i>Internado Judicial de Tránsito El Junquito</i>			0	0	0	0.00
	<i>Instituto Nacional de Orientación Femenina</i>	X		194	211	17	8.76
	<i>Internado Judicial de Los Teques</i>			421	278	-143	-33.97
	<i>Centro Penitenciario Metropolitano "Yare I"</i>			985	946	-39	-3.96
	<i>Centro Penitenciario Metropolitano "Yare II"</i>			372	237	-135	-36.29
	<i>Centro Penitenciario de Reclusión y Rehabilitación antidroga</i>			23	25	2	8.70
Barinas (E)	<i>Internado Judicial de Barinas</i>		X	370	402	32	8.65
Bolívar (E)	<i>Internado Judicial del Estado Bolívar</i>		X	716	312	-404	-56.42
	<i>Centro Penitenciario de Región Oriental</i>			257	137	-120	-46.69

<b>Tabla E-26 (II): Distribución de la población reclusa total</b>							
<b>Entidad</b>	<b>Penitenciaria</b>	<b>Población femenina</b>		<b>Reclusos</b>		<b>Diferencia</b>	<b>Δ%</b>
		<i>Anexo independiente</i>	<i>Mixto</i>	<b>1999</b>	<b>2000</b>		
Carabobo	<i>Internado Judicial de Valencia</i>			1505	1093	-412	-27.38
	<i>Centro Penitenciario de Carabobo ("Máxima")</i>	X		435	106	-329	-75.63
Falcón	<i>Internado judicial de Falcón</i>		X	212	235	23	10.85
Guárico	<i>Internado Judicial de Guárico</i>		X	420	344	-76	-18.10
	<i>Penitenciaria General de Venezuela</i>			1570	1650	80	5.10
Lara (E)	<i>Internado Judicial de Lara</i>			177	28	-149	-84.18
	<i>Centro Penitenciario Occidental de Lara</i>		X	310	623	313	100.97
Mérida (E)	<i>Internado Judicial de Mérida</i>		X	794	776	-18	-2.27
Monagas (E)	<i>Internado Judicial de Monagas</i>		X	358	405	47	13.13
	<i>Liceo Múltiple Penitenciario de Oritupano "Naranja Ostty"</i>			9	0	-9	-100.00
Nueva Esparta (E)	<i>Internado Judicial de la Región Insular</i>		X	271	374	103	38.01
Portuguesa (E)	<i>Centro Penitenciario Región Los Llanos</i>		X	466	268	-198	-42.49
Sucre (E)	<i>Internado Judicial de Carúpano</i>		X	210	208	-2	-0.95
	<i>Internado Judicial de Sucre</i>		X	440	314	-126	-28.64
Táchira (E)	<i>Centro Penitenciario de Occidente (Santa Ana)</i>		X	1616	1629	13	0.80
Trujillo	<i>Internado Judicial de Trujillo</i>		X	341	313	-28	-8.21
Yaracuy (E)	<i>Internado Judicial del Estado Yaracuy</i>		X	115	84	-31	-26.96
Zulia (E)	<i>Cárcel Nacional de Maracaibo (Sabaneta)</i>	X		1897	1001	-896	-47.23
Total= 32 centros activos, 2 inhabilitados		5	16	18447	15109	-3338	-18.10

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio del Interior y Justicia, citado por <http://www.ine.gov.ve> y Human Rights Watch (1998)

Igualmente inquietante es que se incurra en actos sensacionalistas como la voladura del Retén de Catia, durante el segundo mandato de Caldera. Con ello, sólo se contribuyó a saturar más los centros penitenciarios, los cuales carecen de la ya mencionada separación de población por sexos y de la que obedecería a los antecedentes penales.<sup>35</sup>

Otro elemento fundamental para promover la descentralización de cualquier servicio tiene que ver con experiencias previas al respecto. En Venezuela ni siquiera se habla de prisiones piloto; más bien, durante el interinato de Velásquez, se reglamentó la desconcentración de las cárceles mediante la encomienda del servicio. Este mecanismo confería a los gobernadores funciones de supervisión carcelaria (selección de personal y no aceptación de procesados de otras entidades) y se sustentaba en la suscripción de un acuerdo que podría ser rescindido unilateralmente por el extinto Ministerio de Justicia. Casi todos los convenios en dicha materia datan de 1994 y 1995; no obstante, 7 jurisdicciones no se comprometieron al respecto: Aragua, Miranda, DF, Carabobo, Falcón, Guárico y Trujillo. Tales jurisdicciones poseen 16 penitenciarías (50%) y representan 50.81% de la población reclusa en 2000. De modo que la mitad del universo carcelario venezolano carece de la experiencia de servicio desconcentrado, lo cual -en caso de que ello hubiese funcionado- podría dar paso a diferencias notorias, favoreciendo a las entidades que hubiesen asumido la desconcentración penitenciaria. Además, ¿el artículo 272º constitucional, carente de ley especial, implicaría obligar a Amazonas, Cojedes, Delta Amacuro y Vargas a construir prisiones que actualmente no tienen? ¿Cuáles son los mecanismos mediante los cuales podría instrumentarse la descentralización de prisiones? ¿Será que sin saberlo, ni solicitarlo, las gobernaciones están obligadas a asumir el

---

<sup>35</sup> En otras palabras, un simple ladrón puede terminar compartiendo celda con criminales de alta peligrosidad y, por ende, ser violado y agredido. Lejos de favorecer la rehabilitación, el reclusorio termina siendo un centro de degeneración.

mantenimiento de las instalaciones y el pago del personal involucrado? De ser así, ¿con cuáles recursos se estaría contando?

Como corolario, si la población reclusa nacional disminuyó del año 1999 al 2000 en más de un sexto, como reflejo del descenso ocurrido en 22 penitenciarías, cabe preguntarse: ¿cuántos reclusos cumplieron condena y en qué condiciones psicológicas fueron liberados, cuántos murieron y cuántos, reubicados y dónde? Una vez que el gobierno nacional haya dado cifras precisas al respecto, entonces podría darse un primer paso hacia la descentralización carcelaria.

## **2.5.- Vialidad**

En otro reglamento derivado de la LOD, que data de noviembre de 1993, el Presidente Velásquez promovió la descentralización de las vías de comunicación. Ello requería, además convenios de transferencia suscritos con el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC),<sup>36</sup> la promulgación por la Asamblea Legislativa correspondiente de una ley especial por la que el Estado asumía el servicio, creándose así los institutos estadales de Vialidad, responsables de la administración y mantenimiento de carreteras y autopistas presentes en su territorio. Y cuando se tratase de tramos de vías conectados con los de otra entidad, debía asumirse su mantenimiento y administración (incluyendo puentes y otras estructuras) bajo la figura de mancomunidad entre las gobernaciones implicadas.

Llama mucho la atención que no exista registro de algún convenio entre el MTC y los gobiernos estadales.<sup>37</sup> Probablemente, ello signifique que los gobiernos de Caldera y de Chávez hayan omitido el rol supervisor en materia de vialidad, otorgado por el reglamento

---

<sup>36</sup> Hoy Ministerio de Infraestructura.

<sup>37</sup> Aunque no se tuvo acceso a las Gacetas de los Estados, se presume que todas las entidades asumieron el servicio, ya que el mismo les otorga el cobro de peaje, una fuente nada desdeñable de ingresos propios, dada la ausencia de tributos estadales.



de 1993. En consecuencia, no es de extrañar que ciertas gobernaciones se nieguen a cumplir labores de mantenimiento una vez traspasados los límites de su entidad.<sup>38</sup>

Tabla E-27: Red vial nacional existente (Kms.) por entidad federal, 1996-1999												
Entidad	Características de la vialidad											
	Total			Pavimentada			Engrazonada			Tierra		
	1996	1999	Δ%	1996	1999	Δ%	1996	1999	Δ%	1996	1999	Δ%
Nacional	94929.3	95671.4	0.78	33600.3	34857.1	3.74	27045.7	27022.7	-0.09	34283.3	33791.6	-1.43
DF	902.6	925.6	2.55	561.6	584.6	4.10	182.7	182.7	0.00	158.3	158.3	0.00
Amazonas	643.3	832.2	<b>29.36</b>	217.9	217.9	0.00	160.7	320	<b>99.13</b>	264.7	294.3	<b>11.18</b>
Anzoátegui	8937.3	8926.8	-0.12	3179.2	3195.4	0.51	1704	1704	0.00	4054.1	4027.4	-0.66
Apure	9536.6	5202.6	<b>-45.45</b>	2362.7	1429.4	<b>-39.5</b>	4046.9	839.5	<b>-79.26</b>	3127	2933.7	-6.18
Aragua	2151.7	2151.7	0.00	1034.3	1041.4	0.69	669.8	662.7	-1.06	447.6	447.6	0.00
Barinas	7377.9	7329.4	-0.66	1050.8	1232.3	<b>17.27</b>	3049.8	2934.5	-3.78	3277.3	3162.6	-3.50
Bolívar	6367.3	6742.8	5.90	2401.6	2996.8	<b>24.78</b>	1694.3	1502.5	-11.32	2271.4	2243.5	-1.23
Carabobo	1701.5	1688.1	-0.79	899.6	896.8	-0.31	646.1	632.2	-2.15	155.8	159.1	2.12
Cojedes	2557.5	2630	2.83	511.4	642.9	<b>25.71</b>	965.3	1026	6.29	1080.8	961.1	<b>-11.08</b>
Delta Amacuro	521.2	559	7.25	266.1	273.7	2.86	0	4.8	∞	255.1	280.5	<b>9.96</b>
Falcón	6609.5	6673.8	0.97	1966.6	2038.6	3.66	1188.4	1188.4	0.00	3454.5	3446.8	-0.22
Guárico	5227.2	9505.1	<b>81.84</b>	1482.5	2359.2	<b>59.14</b>	739.7	4018.9	<b>443.31</b>	3005	3127	4.06
Lara	5857.9	5882.8	0.43	1479.1	1674.3	<b>13.20</b>	1248.7	1188	-4.86	3130.1	3020.5	-3.50
Mérida	2403.1	2357.5	-1.90	1397.6	1362.7	-2.50	355.1	349.7	-1.52	650.4	645.1	-0.81
Miranda	3088.9	3075.8	-0.42	1610.5	1616	0.34	956.9	942	-1.56	521.5	517.8	-0.71
Monagas	5326.7	5326.7	0.00	2389.1	2389.1	0.00	1167.4	1167.4	0.00	1770.2	1770.2	0.00
Nueva Esparta	590.2	638.4	8.17	465.7	529.4	<b>13.68</b>	14.6	14	-4.11	109.9	95	<b>-13.56</b>
Portuguesa	5285.3	5401.9	2.21	960.5	1022	6.40	3182.6	3260.9	2.46	1142.2	1119	-2.03
Sucre	2094.3	2094.3	0.00	1079.4	1079.4	0.00	684	684	0.00	330.9	330.9	0.00
Táchira	3499.3	3473.4	-0.74	1799.1	1773	-1.45	1146.7	1146.9	0.02	553.5	553.5	0.00
Trujillo	2592	2592.6	0.02	1092.3	1100.2	0.72	717.5	710.2	-1.02	782.2	782.2	0.00
Yaracuy	2349.7	2346	-0.16	881.2	888.3	0.81	1017.5	1007.5	-0.98	451	450.2	-0.18
Zulia	9308.3	9314.9	0.07	4511.5	4513.7	0.05	1507	1535.9	1.92	3289.8	3265.3	-0.74

Fuente: Elaboración propia con base en Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI, 1996: 414, 1999: 875)

La tabla E-27 muestra los tipos de vialidad por entidad federal entre 1996 y 1999.

La variación observada en dicha infraestructura permite inferir si las Gobernaciones se han encargado de aumentar la red vial o de darle mantenimiento.

<sup>38</sup> Uno de los casos de deterioro de infraestructura vial más referidos en Centro-Occidente de Venezuela es el Túnel de La Cabrera de la Autopista Regional del Centro: Los gobiernos de Aragua y Carabobo han hecho caso omiso a la creación de una mancomunidad y se responsabilizan mutuamente del mantenimiento de la obra en cuestión.

A pesar de que la vialidad en todo el país sigue siendo casi la misma, hay que hacer algunos matices: a) 8 Estados tuvieron una reducción relativa de su red vial, pero sólo es realmente notorio en el caso de Apure, que perdió casi 46% de la misma; b) Aragua, Monagas, Sucre, Trujillo y Zulia se conformaron con preservar la infraestructura que tenían en 1996; c) Guárico y Amazonas fueron las entidades con esfuerzos más notorios para aumentar su vialidad; d) en cuanto a las vías pavimentadas, éstas crecieron 10% o más en 7 Estados, destacando Guárico; la contraparte alarmante es Apure con la pérdida de casi 40% de la misma; e) a su vez, la vialidad que se supondría provisoria –de granzón (piedra picada)- creció notablemente en 2 Estados rurales, Amazonas y Guárico; en tanto que en Apure disminuyó casi 80% la red engrazonada, sumado a la reducción de tramos pavimentados; f) finalmente, las carreteras de tierra –las más primitivas- se mantienen prácticamente iguales en 11 Estados, lo que equivaldría a una omisión notoria por los institutos de vialidad respectivos; Cojedes, Falcón, Lara, Nueva Esparta y Portuguesa constituyen casos notables: menos kilómetros de tierra dieron paso a más kilómetros de asfalto;<sup>39</sup> por su parte, Amazonas y Delta Amacuro aumentaron sus carreteras de tierra en poco más de 9%. En suma, aun cuando en Amazonas haya crecido la vialidad en casi 30%, ello se debió al incremento de kilómetros de granzón y tierra y a la conservación de los tramos pavimentados de 1996, lo que no demerita la gestión descentralizada dado el carácter rural y lo poco poblado y extenso de la entidad;<sup>40</sup> destacan también 6 Estados (Cojedes, Falcón, Guárico, Lara, Nueva Esparta y Portuguesa) que aumentan las vías de comunicación totales, pavimentadas y engrazonadas, llegando a disminuir –con una excepción- las carreteras de tierra. La gestión de los otros 17 institutos estatales de vialidad

---

<sup>39</sup> En ese sentido, lo hecho por Anzoátegui y Yaracuy no sólo es de proporciones casi imperceptibles, sino que su vialidad en términos generales sufrió deterioro.

<sup>40</sup> Casi la quinta parte del territorio nacional.

no permite hablar de esfuerzos notorios en términos de infraestructura; por el contrario, da lugar a mayores dudas que justificarían un estudio presupuestario de los 24 entes, resaltando componentes tales como ingresos por peaje, gasto corriente, mantenimiento y construcción de vías según tipo.

<b>Tabla E-28: Red vial nacional (Kms.) ,1999</b>				
	<b>Características de la vialidad por entidad (% Kms.)</b>			
<b>Entidad</b>	<b>Total</b>	<b>Pavimentada</b>	<b>Engrazonada</b>	<b>Tierra</b>
Nacional	100	<b>36.43</b>	28.25	<b>35.32</b>
DF	100	<b>63.16</b>	19.74	17.10
Amazonas	100	26.18	38.45	35.36
Anzoátegui	100	35.80	19.09	<b>45.12</b>
Apure	100	27.47	16.14	<b>56.39</b>
Aragua	100	<b>48.40</b>	30.80	20.80
Barinas	100	16.81	<b>40.04</b>	<b>43.15</b>
Bolívar	100	<b>44.44</b>	22.28	33.27
Carabobo	100	<b>53.12</b>	37.45	9.42
Cojedes	100	24.44	39.01	36.54
Delta Amacuro	100	<b>48.96</b>	0.86	<b>50.18</b>
Falcón	100	30.55	17.81	<b>51.65</b>
Guárico	100	24.82	<b>42.28</b>	32.90
Lara	100	28.46	20.19	<b>51.34</b>
Mérida	100	<b>57.80</b>	14.83	27.36
Miranda	100	<b>52.54</b>	30.63	16.83
Monagas	100	<b>44.85</b>	21.92	33.23
Nueva Esparta	100	<b>82.93</b>	2.19	14.88
Portuguesa	100	18.92	<b>60.37</b>	20.71
Sucre	100	<b>51.54</b>	32.66	15.80
Táchira	100	<b>51.05</b>	33.02	15.94
Trujillo	100	<b>42.44</b>	27.39	30.17
Yaracuy	100	37.86	<b>42.95</b>	19.19
Zulia	100	<b>48.46</b>	16.49	35.05

Fuente: Cálculos propios

Conviene apreciar la composición de la red vial por entidad federal para 1999. La tabla E-28 hace constar que a nivel nacional los tramos pavimentados son equiparables a los de tierra, dejando en tercer lugar a aquellos de granzón. Con respecto a la red pavimentada, comprende 40% o más de los kilómetros en 13 entidades y supera 16% en las

24. Ahora bien, en 11 Estados las carreteras de granzón y tierra superan 60% de los tramos, con Portuguesa y Barinas con menos de 1 quinto de vías pavimentadas, mientras que en Apure, Delta Amacuro, Falcón y Lara más de 50% de sus kilómetros es de tierra. El balance descrito denota un serio rezago en materia de infraestructura vial en la sexta parte de las entidades federales; por el contrario, el antes DF, Aragua, Carabobo, Miranda, Sucre y Táchira son las 6 jurisdicciones donde los kilómetros de pavimento superan a los de granzón y éstos, a los de tierra.

<b>Tabla E-29: Transporte: Inversiones de infraestructura y equipos según programa, 1995-1999</b>							
<b>Programa</b>	<b>Inversiones (millones de Bs.1995=100)</b>					<b>Total invertido</b>	<b>% inversión real total</b>
	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>		
Total	23656.7	9440.4	863933.0	55685.1	41206.8	993922.0	100
Estudios y proyectos	299.6	181.4	569.5	133.0	39.1	1222.7	0.12
Carreteras y autopistas	6840.9	953.9	6225.4	2562.5	301.0	16883.6	1.70
Vialidad urbana	945	100.1	2734.2	1253.2	125.2	5157.7	0.52
Vialidad agrícola	7265	3642.8	2783.9	2594.8	1046.1	17332.6	1.74
Mantenimiento de carreteras y autopistas	3471.6	1342.1	12079.4	2487.3	0.0	19380.4	1.95
Metro	4000	788.9	766588.9	3683.7	4648.6	779710.1	78.45
Ferrocarriles	210	2431.2	11794.9	8686.9	15885.5	39008.5	3.92
Transporte aéreo	624.6	0.0	862.6	650.3	275.3	2412.8	0.24
Transporte acuático	0	0.0	208.4	270.9	0.0	479.3	0.05
Otros	0	0.0	60085.7	33362.6	18885.9	112334.2	11.30

Fuente: Cálculos propios con base en OCEI (1999: 875)

La tabla E-29 exhibe la asignación del gasto real en infraestructura y equipos entre 1994 y 1999. En lo que atañe al gasto total y por programa, la tendencia es de altibajos; sin

embargo, se advierte que la inversión total del período se concentró en infraestructura del Metro de Caracas, seguido por proyectos no especificados. La asignación de los rubros destinados a la vialidad para vehículos automotores y, por ende, competencia de los Estados ni siquiera alcanzó 6% de la inversión total, por lo cual no sorprende que los kilómetros de dicha vialidad hayan crecido menos de 1% entre 1996 y 1999.

<b>Tabla E-30: Transporte: Inversiones de infraestructura y equipos por región administrativa, 1995-1999</b>							
<b>Región</b>	<b>Inversiones (millones de Bs 1995= 100.)</b>					<b>Total invertido</b>	<b>% inversión real total</b>
	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>		
Total	23656.7	9440.4	863933.0	55685.1	41206.8	993922.0	100
Capital	6630.1	1379.7	780670.6	14694.9	9951.2	813326.6	81.83
Central	1648.9	441.0	973.3	463.8	19811.5	23338.5	2.35
Los Llanos	634.2	169.5	1791.2	839.1	717.2	4151.3	0.42
Centro-occidental	5130.7	3721.4	3846.7	2425.7	2387.7	17512.2	1.76
Zuliana	257.8	167.5	486.2	105.6	1674.9	2692.0	0.27
Andina	2970.2	1088.9	5258.0	1806.3	2844.1	13967.6	1.41
Nor-oriental	1733.8	653.2	1596.4	358.1	1832.1	6173.5	0.62
Insular	311.8	56.5	331.8	135.6	303.4	1139.0	0.11
Guayana	827.1	158.1	567.2	139.2	911.4	2602.9	0.26
Alcance nacional	3512.1	1604.6	68411.7	34716.9	773.3	109018.5	10.97

Fuente: Cálculos propios con base en Idem

Asimismo, la tabla E-30 indica dónde se invirtió en infraestructura y equipos durante los años citados. Coincide con la tabla previa en lo que atañe a concentración del gasto: la tabla E-29 menciona que casi 79% del gasto 1995-1999 fue destinado a obras del Metro de Caracas y, consecuentemente con eso, la tabla E-30 refiere que la Región Capital recibió cerca de 82% de la inversión en infraestructura y equipos. Nótese también que el gasto de 11.3% dedicado a programas no especificados tendría su cifra homologable en 10.97% de infraestructura de alcance nacional. En ambas tablas, se evidencia un gasto en

infraestructura tremendamente concentrado en el área metropolitana de Caracas, en detrimento de los Estados.

Empero, la tabla E-30 fue construida tras constatar la existencia de transferencias categóricas por la asunción del servicio de vialidad. Los datos de la tabla E-31 contabilizan los recursos reales mínimos de que habrían dispuesto las entidades federales para invertir en infraestructura y equipos. Se dice recursos mínimos porque se ignora cuánto han percibido los Estados por cobro de peajes y demás activos de sus institutos de vialidad. Asimismo, la presunta ausencia de convenios de transferencia del servicio de vialidad sería un importante elemento para explicar los fallos de supervisión del MTC –actual Ministerio de Infraestructura- en cuanto al uso de recursos categóricos por las gobernaciones.

<b>Tabla E-31: Transporte: Inversiones de infraestructura y equipos, 1995-1998*</b>					
Concepto	millones de Bs (1995= 100)				
	1995	1996	1997	1998	Total
Inversión total en regiones	20144.6	7835.9	795521.3	20968.2	844470.0
Transferencias por transporte y comunicaciones	2063.3	1032.2	2192.1	6427.3	11714.9
Transferencias del sector/inversión	10.24	13.17	0.28	30.65	1.39
Fuente: Cálculos propios con base en tabla E-29 y Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE, 1999)					
* Excluye las inversiones de alcance nacional.					

Como se reseñó en párrafos anteriores, la inversión en infraestructura y equipos de 1995 a 1999 estuvo muy centralizada. Sin embargo, es pertinente indagar cuál fue el nivel de gobierno responsable de tal centralización. ¿Acaso los gobiernos estatales no contaron con recursos para tomar decisiones de gasto con independencia de las emanadas de la Presidencia y el MTC y velar por las demandas de sus electores en materia de vialidad?

Suponiendo que los ingresos por peaje hayan sido insignificantes, las transferencias categóricas habrían sido la única fuente de inversión estatal en infraestructura vial. La tabla E-31 presenta el monto agregado de las transferencias referidas. Los porcentajes exhibidos hacen constar que 1998 fue un caso excepcional puesto que las transferencias fueron equivalentes a 30.65% de la inversión total en las regiones. Entonces, la inversión en programas destinados a vialidad para vehículos automotores representó 16% del total (véase tabla E-29), mientras que durante el período 1995-1999 los mismos rubros estuvieron por debajo de 6%. Si bien las transferencias agregadas de 1997 no tendrían importancia relativa, las correspondientes a 1995 y 1996 apenas representarían poco más de 10% de la inversión, o sea, en un escenario extremo, donde las transferencias categóricas fuesen los únicos recursos para que las 24 gobernaciones<sup>41</sup> llevaran a cabo labores de mantenimiento y construcción de autopistas y carreteras, difícilmente podría esperarse decisiones autónomas de los institutos de vialidad. Las prioridades en infraestructura -como los recursos- obedecerían a los lineamientos del gobierno nacional.

En sentido contrario, y ante la ausencia de mecanismos de control intergubernamental, entidades con numerosas casetas de peaje y flujo vehicular alto en su territorio, siendo beneficiarias de transferencias categóricas que se asumen como incondicionales, tendrán incentivos para dilapidar recursos y responsabilizar en la práctica al gobierno nacional de deberes que ya no le corresponden.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> La Gobernación del DF fue sustituida por la Alcaldía Metropolitana de Caracas, por lo que actualmente hay 23 gobernaciones.

<sup>42</sup> El Gobierno de Aragua, encabezado por Didalco Bolívar desde 1995, es un buen ejemplo de arbitrariedad. Tal vez sea el único y preocupante caso en que el gobernador de un Estado haya designado como director del Instituto de Vialidad justo al Contralor de la entidad, con la total complicidad del Consejo Legislativo, integrado en su totalidad por miembros del MVR, partido que se coludió con el MAS para los comicios nacionales y estatales de 1998. No en balde la red vial aragüeña de 1996 apenas conservaba su extensión en 1999: las cifras indican un aumento de los tramos pavimentados en menos de 1% con una reducción un poco

*En las dos grandes secciones de este capítulo, se ha podido detectar la persistencia de patrones de desconcentración, en lugar de la descentralización de servicios públicos que se pretende. Mientras que las corporaciones regionales siguen existiendo en ausencia de una misión a realizar, la instrumentación de la descentralización de servicios se ha llevado a cabo partiendo de mecanismos institucionales que en nada favorecen la asignación eficiente de recursos en las áreas que se pretende atender. Muy por el contrario, la noción de las gobernaciones como agencias ejecutoras de los designios presidenciales tiende a traducirse en respuestas inadecuadas a las necesidades particulares de cada entidad federal, lo cual se agrava por la inexistente coordinación intergubernamental.*

---

mayor de las vías engrazonadas; las carreteras de tierra seguían igual. Al parecer, la acción del Instituto de Vialidad de Aragua ha estado muy lejos de sus competencias.



## VI.- Los riesgos de la “revolución pacífica”

*En capítulos precedentes, se han abordado la transformación del antes sistema bipartidista venezolano y sus repercusiones en materia presupuestaria subnacional, a raíz de la descentralización política iniciada en 1989 y del proceso constituyente de 1999. Ahora se presenta un intento de reflexión sobre el entramado institucional concebido por el régimen de Chávez para instaurar no tanto una revolución al estilo de Fidel Castro, sino –por llamarlo quizás más adecuadamente- un mercantilismo militarista, muy semejante a una Capitanía General ultramarina de la España del siglo XVII.*

*En ese sentido, inicialmente se enfatiza la serie de modificaciones al sistema de transferencias intergubernamentales, mismo que podría utilizarse como instrumento de retaliación política; para luego llamar la atención sobre supuestos mecanismos de coordinación intergubernamental, cuyo propósito de fondo sería someter a gobernadores y alcaldes al poder nacional.*

## 1.- La descentralización de la renta petrolera y la posibilidad de utilización del sistema de transferencias intergubernamentales como arma política

### 1.1.- El sector petrolero en el presupuesto nacional

Es indudable la importancia que tiene el petróleo para la economía venezolana. De hecho, la tabla F-1 refleja el peso relativo de la industria petrolera en el producto interno bruto (PIB) de 1994 a 2000. El PIB petrolero representa aproximadamente la cuarta parte del PIB anual. Aunque el mismo exhibe en cada uno de sus renglones un comportamiento real con altibajos, la estructura porcentual muestra el predominio relativo de las actividades productoras de servicios, en tanto que las petroleras y las productoras de bienes tienen participación equiparable.

<b>Tabla F-1: PIB por actividad económica (millones de Bs. 1984=100)</b>									
Año	PIB	Tipo de actividad económica				Menos: Servicios a Bancos imputados	Subtotal	Más: Derechos de importación	Total
		Petroleras	No petroleras	Productoras de bienes	Productoras de servicios				
1994	Absoluto	130.2	406.3	161.9	252.4	8.0	536.5	8.6	545.1
	%	23.89	74.54	29.71	46.30	1.46	98.43	1.57	100
1995	Absoluto	139.4	416.5	166.9	255.3	5.6	555.9	10.7	566.6
	%	24.60	73.50	29.45	45.05	0.99	98.11	1.89	100
1996	Absoluto	150.1	406.0	163.1	247.0	4.0	556.2	9.3	565.5
	%	26.549	71.802	28.839	43.671	0.707	98.352	1.648	100
1997	Absoluto	164.2	423.3	173.8	253.9	4.5	587.5	14.0	601.5
	%	27.30	70.37	28.90	42.21	0.74	97.67	2.33	100
1998	Absoluto	167.5	419.5	168.5	255.5	4.5	587.0	15.5	602.6
	%	27.80	69.63	27.97	42.40	0.75	97.42	2.58	100
1999	Absoluto	155.1	396.9	153.4	247.6	4.1	552.0	13.9	565.9
	%	27.40	70.14	27.10	43.75	0.72	97.54	2.46	100
2000	Absoluto	160.0	408.8	156.9	256.1	4.3	568.8	15.4	584.2
	%	27.38	69.98	26.87	43.84	0.73	97.36	2.64	100
2001	Absoluto	158.6	425.0	164.6	264.7	4.3	583.5	17.0	600.5
	%	26.41	70.77	27.40	44.08	0.71	97.17	2.83	100

Fuente: Banco Central de Venezuela, sección de estadísticas (<http://www.bc.gov.ve>)

No obstante, el peso fiscal del sector petrolero es mucho más visible para la Hacienda Pública, como se aprecia en la tabla F-2. Por sí sola, en 2003 esta industria habría generado 31.55% de los ingresos fiscales y casi la mitad de los ordinarios. Sumando los ingresos petroleros extraordinarios, dicho sector representa casi 36% de los ingresos fiscales. Particularmente, la renta de hidrocarburos es casi la cuarta parte de los ingresos fiscales y a más de un tercio de los ordinarios. En lo que atañe al endeudamiento, éste abarca 26.08% de los recursos comprometidos en 2003.

<b>Tabla F-2: Estructura porcentual del presupuesto de ingresos, 2003. Participación relativa de la actividad petrolera</b>			
<b>Concepto</b>	<b>Millones de Bs.</b>	<b>Participación porcentual</b>	
		<i>Ingresos fiscales</i>	<i>Ingresos ordinarios</i>
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	30752489.5	<b>73.92</b>	
INGRESOS ORDINARIOS	27140570.7	65.24	
<b>Petroleros</b>	13124662.7	<b>31.55</b>	<b>48.36</b>
<i>Tributarios</i>	903800.3	2.17	3.33
<i>No tributarios</i>	12220862.4	29.38	45.03
Ingresos empresariales y de la propiedad	12220862.4	29.38	45.03
<i>Renta de hidrocarburos</i>	9820862.4	<b>23.61</b>	<b>36.19</b>
<i>Dividendos de PDVSA</i>	2400000.0	5.77	8.84
<b>No petroleros</b>	14015908.1	33.69	<b>51.64</b>
<i>Tributarios</i>	13508473.1	32.47	49.77
<i>Impuesto al valor agregado</i>	6273067.0	<b>15.08</b>	<b>23.11</b>
<b>No tributarios</b>	507435.0	1.22	1.87
<b>INGRESOS EXTRAORDINARIOS</b>	3611918.8	<b>8.68</b>	
<b>Petroleros (ingresos por concesiones)</b>	1831036.8	4.40	
<b>No petroleros</b>	1780882.0	4.28	
<b>FUENTES DE FINANCIAMIENTO</b>	10847937.1	<b>26.08</b>	
<b>TOTAL</b>	41600426.6	100	

Fuente: Cálculos propios con base en Asamblea Nacional (2002)

## **1.2.- Petróleo y transferencias, 1961-2003. Dependencia fiscal y posibilidad de subordinación política**

La legislación ha concebido a los ingresos petroleros y a la renta de hidrocarburos como fuente de transferencias intergubernamentales. Las partidas en cuestión corresponden a los situados constitucional y municipal, las asignaciones económicas especiales (AEE) y el Fondo de inversión y estabilización macroeconómica (FIEM). Si bien la otra partida de transferencia, el Fondo intergubernamental para la descentralización (FIDES), no recibe aportes de origen petrolero, su marco normativo, al igual que los de las transferencias mencionadas, ha sido objeto de modificaciones durante el régimen de turno. Estas modificaciones son dignas de consideración en tanto que las transferencias representan casi la totalidad de los ingresos de las entidades federales e inclusive han tendido a desplazar a los ingresos propios como rubro principal del presupuesto municipal, tal y como se pudo apreciar en capítulos precedentes.

### **1.2.1.- Los situados de Estados y Municipios**

Con relación al situado constitucional, según se expuso en el capítulo II, esta partida fue creada por la **Constitución de 1925** durante la dictadura gomecista, siendo, de hecho y de derecho, la confiscación de las rentas de los Estados por parte de la Hacienda Pública Nacional. A pesar de que las Constituciones siguientes mantuvieron y hasta reformaron la figura citada, en este apartado se retoma la serie de modificaciones sufridas por la misma y por su transferencia indirecta –el situado municipal- a partir de la **Constitución de 1961**, ordenamiento más duradero de la historia política venezolana y referente institucional de la democracia de “Punto Fijo.”

Nótese que el monto del situado municipal está directamente relacionado con el monto del situado constitucional, como así resumen las tablas F-3 y F-4. Además, cabe

recordar que el situado constitucional de 1961 fue concebido para financiar a entidades federales cuyos mandatarios eran agentes de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República. En consecuencia, se trataba de un esquema de Estado unitario articulado verticalmente en lo político y en lo fiscal. De allí que se asumiera devolver las rentas a los Estados para invertir las conforme a planes y programas nacionales. Ello explicaría el carácter parcialmente categórico del situado constitucional, al condicionar 50% de su monto a inversiones coordinadas por el gobierno nacional (el situado coordinado). Entonces, los gobernadores contaban con 50% del monto original como partida incondicional, pero deduciendo de ésta un porcentaje oscilante (10 a 15%) por concepto de situado municipal.

<b>Tabla F-3: Creación y reforma de partidas de transferencia (I): Situado constitucional</b>				
<i>Año</i>	<i>Instrumento</i>	<i>Entidad beneficiaria</i>	<i>Base de transferencia</i>	<i>Criterios de asignación</i>
1961	Constitución	Estados, DF y Territorios Federales	12.5% de ingresos ordinarios estimados. Participación creciente en 0.5% anual hasta el mínimo de 15% en 1966	30% en partes iguales + 70% según proporción de población
1976	Ley de coordinación y reglamento			50% del monto destinado a la inversión coordinada con planes nacionales.
1980	Ley de coordinación		Ambas restricciones.	
1989	Ley de descentralización		16% de ingresos ordinarios estimados y adicionales. Participación creciente en 1% anual hasta 20% en 1994	30% en partes iguales + 70% según proporción de población. Mínimo de 50% del monto destinado a la inversión coordinada con planes nacionales
1999	Constitución	Estados y Distrito Capital	Participación oscilante de 15 a 20% de ingresos ordinarios estimados	30% en partes iguales + 70% según proporción de población. Mínimo de 50% del monto destinado a la inversión coordinada con planes nacionales

Hasta fines de 1989, siendo agentes directos del Presidente, los gobernadores no habrían tenido muchos incentivos para otorgar a los Municipios el porcentaje máximo sobre el situado no coordinado, salvo que se buscara fortalecer a nivel municipal la imagen del partido de gobierno.

<b>Tabla F-4: Creación y reforma de partidas de transferencia (II): Situado municipal</b>				
<i>Año</i>	<i>Instrumento</i>	<i>Entidad beneficiaria</i>	<i>Base de transferencia</i>	<i>Criterios de asignación</i>
1961	Constitución	Municipios	Reserva legal	
1976	Ley de coordinación y reglamento		Participación oscilante de 10 a 15% sobre el situado constitucional del Estado (5 a 7.5% del subtotal), no sujeto a coordinación	Partes iguales.
1980	Ley de coordinación		Participación oscilante de 12.5 a 20% sobre el situado constitucional del Estado, no sujeto a coordinación. Planteamiento de inversión coordinada sin mecanismos precisos.	30% en partes iguales + 70% según proporción de población.
1989	Leyes de descentralización y régimen municipal		10% del situado constitucional del Estado, no sujeto a coordinación. Participación creciente en 1% anual hasta 20% en 2000.	50% en partes iguales + 50% según proporción de población. Los Distritos metropolitanos reciben 50% de cada Municipio integrante, invirtiéndolo según proporción de población.
1999	Constitución		Mínimo de 20% del situado constitucional del Estado, no sujeto a coordinación.	

Ahora bien, son notorios los cambios en las reglas de asignación de los situados ante la elección directa de gobernadores y alcaldes en diciembre de 1989. En primer lugar, aunque los situados constitucional y municipal partían de un porcentaje base creciente, el último continuaría incrementándose hasta 2000 mientras que el primero permanecía fijo desde 1994. Esto parece indicar un mecanismo de tensión fiscal progresiva hacia el gobernador electo, sobre todo cuando, en segundo lugar, la restricción del monto de la inversión coordinada pasa a ser un mínimo de 50% del situado constitucional. De modo que

se estaría reduciendo el situado no categórico en manos de un mandatario con autonomía política del Presidente. En efecto, el artículo 18° de la LOD establece que los planes coordinados de inversión serán concertados en la Convención de gobernadores –instancia cuya convocatoria es exclusividad presidencial- y están sujetos a la aprobación del Presidente en Consejo de Ministros. Como no hay regla de decisión para avalar medidas en la Convención de gobernadores, la iniciativa presidencial del proyecto de ley de presupuesto -y del situado constitucional y del porcentaje coordinado- no tendría muchas objeciones si el partido de gobierno constituyese la primera minoría de mandatarios nacionales y el resto de éstos se distribuyera en fuerzas no afines.

Ya en la **Constitución de 1999**, el situado constitucional no sólo vuelve a ser un porcentaje oscilante, sino que el situado municipal se convierte en un mínimo de 20% respecto de aquél, por lo cual el papel potencial que podría jugar una instancia a la cual se alude en varias leyes de transferencia –el Consejo Federal- despierta muchas sospechas. Si la ley que regule a dicho ente le otorga a la Presidencia el control político de éste, entonces la asignación de transferencias podría convertirse en un instrumento para subordinar a los gobernadores y alcaldes de oposición. Por ejemplo, el Consejo podría dictaminar el porcentaje mínimo del situado constitucional y al mismo tiempo reducirlo aún más, incrementando el monto de la inversión coordinada y el porcentaje propio del situado municipal. Así, los gobernadores podrían ver afectados notablemente sus propios programas y proyectos de inversión.

Por otra parte, el carácter supuestamente categórico con el cual fue creado el situado municipal nunca ha sido materializado por la coordinación de inversiones productivas y programas sociales por parte de los gobernadores. La legislación sobre coordinación del situado constitucional fue promulgada tiempo después que la **Constitución de 1961** y sólo

en 1976 fue cuando se consideró la coordinación del situado municipal en un reglamento de la ley respectiva.<sup>1</sup> Por complemento, la LOD de 1989 aumentó el porcentaje asignado al situado municipal, pero omitió fijar mecanismos de coordinación. En consecuencia, esta partida se volvió incondicional, constituyendo un botín muy atractivo para políticos de partidos pequeños.

Otros incentivos perversos del situado municipal de 1989 se desprenden de sus criterios de asignación. Previo a la LOD, se aplicaba la misma regla del situado constitucional (30% en partes iguales + 70% en proporción a la población), favoreciéndose a Municipios muy poblados. La LOD trató de corregir ese sesgo, estableciendo porcentajes iguales. Sin embargo, la laxitud del cumplimiento de los requisitos de creación de un Municipio de la LORM de 1989, aunado a lo incondicional del situado municipal, se sumó al incentivo que para los políticos locales representaba el aumento porcentual del monto del situado correspondiente: más dinero para repartir entre las jurisdicciones por su sola existencia. Acto seguido, estos políticos habrían actuado en coaliciones de pequeños partidos -tanto a nivel municipal como estatal- para fundar nuevos Municipios, o sea, sus parcelas de poder con recursos incondicionales asegurados... Pese a que al aumentar las localidades, el monto apropiable por cada una de éstas disminuiría.

A su vez, el gobierno nacional también podría asegurarse la fragmentación de Municipios cuyas dimensiones e influencia pudieran constituir plataformas para el ascenso de políticos rivales.<sup>2</sup> Otro elemento que debilitaría fiscalmente a los Municipios son las inéditas transferencias ascendentes de la mitad de los recursos del situado en pro de los

---

<sup>1</sup> Y con la altísima rotación de gobernadores designados, ello habría sido inviable.

<sup>2</sup> Tal habría sido el caso del Municipio Valencia, dividido en cuatro tras la descentralización política. Desde el siglo XIX, Valencia, capital del Estado Carabobo, ha sido -junto con Caracas y Maracaibo- una de las tres principales ciudades del país, tanto que allí en 1826 se decidió la separación de Venezuela de la Colombia bolivariana.



Distritos metropolitanos que se constituyeran. La utilidad misma de la figura del Distrito metropolitano sería objeto de discusión, en cuanto podría conllevar una eventual duplicación administrativa y presupuestaria.

### **1.2.2.- El FIDES**

Única de las principales partidas de transferencia en la que la industria petrolera no tiene incidencia directa (véase tabla F-5). Fue creada por el interinato de Ramón José Velásquez en 1993 para financiar proyectos de inversión productiva y de prestación de servicios, estando orientada a corregir el sesgo del situado constitucional, que favorecía sobre todo a las entidades federales más pobladas. En ese sentido, el FIDES incorpora el criterio de compensación interterritorial al momento de establecer el monto propio de cada entidad. Empero, la actividad del FIDES ha sido muy irregular, debido a su suspensión temporal durante los gobiernos de Caldera y Chávez, los cuales cambiaron la principal fuente de ingresos de aquél.

El FIDES de 1993 surgió como reacción del gobierno nacional ante las demandas de creación del IVA como una fuente de ingresos propios para los Estados. Dichas demandas fueron canalizadas a través de la AGV. Aunque el IVA no fue descentralizado, sí se concedió a los Estados participación en el producto del tributo mediante el acceso al FIDES, incorporando fuentes adicionales de ingreso.

El FIDES de Velásquez contemplaba una participación creciente en el IVA, abarcando a gobernaciones y alcaldías. Además, la existencia de un cierto excedente de recursos no comprometidos podría canalizarse para atender los pasivos laborales derivados de la descentralización de servicios. Si bien el monto compensatorio era sólo 35% del FIDES, la participación creciente de los gobiernos subnacionales hasta alcanzar 30% del producto del IVA ayudaba a solventar esta deficiencia relativa.

**Tabla F-5: Creación y reforma de partidas de transferencia (III): FIDES**

<i>Año</i>	<i>Instrumento</i>	<i>Entidad beneficiaria</i>	<i>Base de transferencia</i>	<i>Criterios de asignación</i>
1993	Decreto-ley	Estados, DF y Municipios	Participación en el IVA, una vez deducido el monto destinado al situado constitucional; préstamos multilaterales y bilaterales; programas de cooperación técnica; intereses de colocación de sus recursos; beneficios por sus actividades; otros. Participación creciente en la recaudación nacional del IVA: 4% en 1993, 10% en 1994, 15% en 1995, 18% en 1996, 22% en 1997, 24% en 1998, 28% en 1999, hasta un máximo de 30% en 2000. La participación de Estados y Municipios en los recursos provenientes del IVA es inversamente proporcional a razón de 4% anual: en 1993, los primeros acceden a 90% de dichos recursos, pero su participación habría caído a 70% en 1998, en tanto que los segundos pasarían de 10 a 30% del citado monto en el mismo periodo. Si el saldo de recursos no comprometidos y sus intereses representa 50% de los ingresos por IVA asignados al FIDES en un ejercicio fiscal, el monto correspondiente al porcentaje excedente deberá reintegrarse al Ejecutivo Nacional, para atender los pasivos laborales concernientes a servicios transferidos o transferibles a Estados y Municipios.	65% de la participación de Estados y Municipios en el IVA se asigna 98% según la proporción de población de cada jurisdicción + 2% en proporción a la extensión territorial. El 35% restante de tales recursos se distribuye entre las jurisdicciones con rezagos en servicios públicos superiores al promedio nacional, con base en un indicador diseñado por FIDES.
1997	Ley y reglamento	Estados y Municipios	15 a 20% del ingreso real estimado por ICSVM; créditos internacionales, programas intergubernamentales de cooperación técnica; recursos asignados por el Ejecutivo Nacional, Estados, Municipios y entes privados; beneficios por sus operaciones; y otros recursos asignados. Deducido un máximo de 0.5% por gastos de funcionamiento, el monto corresponde en un 60% a Estados y en 40%, a Municipios. Cuenta especial de reserva -sin recursos determinados- para financiar proyectos de Estados y Municipios que hayan agotado su cuenta de participación, una vez que el Consejo Directivo del FIDES realice el estudio técnico respectivo.	45% según proporción de población de Estados y Municipios + 10% según extensión territorial de éstos + 45% según el índice de compensación interterritorial (ICI). El ICI fue creado con miras a beneficiar a las jurisdicciones con menor desarrollo relativo y escasos recursos. Para su cálculo, se considera 2 variables agregadas: índice de desarrollo humano (esperanza de vida, logro educativo e ingreso [ajustado por el indicador de necesidades básicas insatisfechas]) y recursos financieros (situado constitucional, asignaciones económicas especiales y 55% del FIDES). El complemento de la primera variable (déficit de desarrollo humano) y los recursos financieros constituyen partes iguales para establecer la alícuota compensatoria del ICI. No se ha hallado evidencia sobre la instrumentación de un ICI nuevo en el actual régimen.
2000 (I)	Reforma parcial por "Congresillo" (comisión legislativa transitoria nombrada por la ANC, precedente de la Asamblea Nacional)	Estados, Distrito Metropolitano de Caracas y Municipios	15 a 20% del ingreso real estimado por IVA; créditos internacionales, programas intergubernamentales de cooperación técnica; recursos asignados por el Ejecutivo Nacional, Estados, Municipios y entes privados; beneficios por sus operaciones; y otros recursos asignados. Deducido un máximo de 2% por gastos de funcionamiento, el monto corresponde en un 60% a Estados y en 40%, a Municipios. Menciona como destinatario de los recursos al Distrito Metropolitano de Caracas, pero remite la asignación a criterios metodológicos posteriores. Mínimo de 20% de las asignaciones de Estados y Municipios para proyectos promovidos por la sociedad organizada. Cuenta especial de reserva con recursos de la participación de Estados y Municipios, para financiar obras de recuperación en las zonas afectadas por la catástrofe natural de diciembre de 1999.	
2000 (II)	Reforma parcial	Estados, Distrito Metropolitano de Caracas y Municipios	Mínimo de 15% del ingreso real estimado por IVA; créditos internacionales, programas intergubernamentales de cooperación técnica; recursos asignados por el Ejecutivo Nacional, Estados, Municipios y entes privados; beneficios por sus operaciones; y otros recursos asignados; ello sujeto a la propuesta del Consejo Federal (aún inexistente). Deducido un máximo de 2% por gastos de funcionamiento, el monto corresponde en un 60% a Estados y en 40%, a Municipios. Menciona como destinatario de los recursos al Distrito Metropolitano de Caracas, pero remite la asignación a criterios metodológicos posteriores. Mínimo de 20% de las asignaciones de Estados y Municipios para proyectos promovidos por la sociedad organizada. Cuenta especial de reserva con recursos de la participación de Estados y Municipios que no hayan sido ejecutados en el correspondiente ejercicio fiscal, para financiar obras de recuperación en las zonas afectadas por la catástrofe natural de diciembre de 1999. Si lo acumulado en la cuenta de reserva alcanza 20% de la asignación anual del FIDES, el excedente se restituirá a la Tesorería Nacional. Creación de un fondo capitalizable hasta un 20% opcional para cancelar deudas por concepto de prestaciones sociales y pasivos laborales de la administración pública estatal y municipal, "con la condición vinculante de que dichas obligaciones se deriven de proyectos de modernización y reestructuración de sus estructuras administrativas." "La participación del Consejo Federal de Gobierno (...) se hará efectiva para la formulación y sanción del Presupuesto (...) 2002, y siguientes, una vez sancionada la ley de creación de dicho órgano."	

Ya con Caldera, el FIDES de 1997 ratifica la sustitución del IVA –suspendido a los pocos meses de su instrumentación- por el impuesto general al consumo suntuario y ventas al mayor (ICSVM), conllevando además el abandono del esquema de participación creciente por otra de tipo oscilante (de 15% a 20%), es decir, reduciendo las expectativas de recursos de los mandatarios estatales y locales. Igualmente, se disminuyó la partida de las entidades federales de 70% a 60% del FIDES, incrementando en 10% la de los Municipios. Asimismo, el monto de compensación interterritorial subió de 35% a 45% de los recursos del FIDES, se incorpora a la ecuación de distribución el elemento territorial (10% a ser repartido con base en dicho criterio) y se introduce una cuenta de reserva, cuyos recursos no son especificados, con el objeto de financiar proyectos de gobiernos subnacionales que hubiesen agotado su cuenta de participación.

Las dos reformas de Chávez en 2000 retoman al IVA como aporte principal del FIDES, tras eliminar el ICSVM. Con la primera, el DMC, reemplazo del DF, se convierte en beneficiario del FIDES, aunque sin especificar cuáles criterios se usarán para crear su cuenta de participación. Por otro lado, la cuenta especial de reserva se integra a partir de recursos de las cuentas de participación de Estados y Municipios, debiendo recurrirse a ésta sólo para financiar obras de reconstrucción en las jurisdicciones afectadas por el fenómeno meteorológico (vaguada de depresión con inundaciones y deslaves) de diciembre de 1999. También se obliga a los gobiernos subnacionales a asignar 20% de sus cuentas de participación para financiar proyectos promovidos por la sociedad organizada. De este modo, la cuenta especial de reserva y los proyectos de la sociedad organizada generan nuevas restricciones que se traducen en la disminución de recursos disponibles por los mandatarios subnacionales.

La segunda reforma de 2000, promulgada dos meses después, especifica que los recursos de Estados y Municipios que se destinen a la cuenta especial de reserva serán aquellos no ejecutados durante el ejercicio fiscal previo. Si esta cuenta alcanza 20% de lo destinado al FIDES durante el ejercicio fiscal en vigor, el excedente será transferido a la Tesorería Nacional. Además, se crea un fondo capitalizable con opción hasta 20% del FIDES para atender pasivos laborales de Estados y Municipios, siempre y cuando se trate de obligaciones derivadas de proyectos de modernización administrativa. Como colofón, esta reforma plantea el involucramiento del Consejo Federal desde la formulación presupuestaria de 2002. Sin embargo, todavía hoy sigue sin sancionarse la ley orgánica de dicho Consejo.<sup>3</sup>

Y en opinión de Machado,<sup>4</sup> no debe pasar desapercibido que las cuentas de participación de muchos Municipios no llegan a ser ejecutadas, ya que sus alcaldes ignoran cómo acceder al financiamiento del FIDES.

### **1.2.3.- Las AEE: bonificación por concepto de hidrocarburos**

A fines de diciembre de 1996, el gobierno de Caldera promulgó la ley de creación de AEE, instrumentada desde 1998. Con esta ley, que también pretendió promover el gasto categórico, se reafirmó el patrón rentista de la economía y del esquema de transferencias intergubernamentales. A la deducción sobre ingresos petroleros correspondiente al situado constitucional, sigue otra con respecto a la renta de hidrocarburos (véase tabla F-6). Así, se establece una doble transferencia de ingresos petroleros. Como 70% de la partida se otorga a Estados con yacimientos de hidrocarburos, con 70% de este subtotal proporcional a la

---

<sup>3</sup> Cabría esperar que la ausencia de datos del FIDES en los proyectos de presupuesto de 2001 y 2002 no obedezca a la retención de recursos del Fondo por Tesorería Nacional, con miras a la aplicación retroactiva de la Ley orgánica del Consejo Federal, una vez que la misma fuese promulgada.

<sup>4</sup> José Ramón Machado, entonces funcionario de la Dirección General Sectorial de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior y Justicia, en entrevista concedida a fines de noviembre de 2001.

contribución fiscal de cada entidad, las AEE no hacen otra cosa que propiciar la concentración de recursos en muy pocos Estados.

<b>Tabla F-6: Creación y reforma de partidas de transferencia (IV): AEE</b>				
<i>Año</i>	<i>Instrumento</i>	<i>Entidad beneficiaria</i>	<i>Base de transferencia</i>	<i>Criterios de asignación</i>
1996	Ley	Estados	Participación variable (20% en 1998, 25%, en 1999; y un máximo de 30% desde 2000) en la tributación de hidrocarburos y de minas, una vez deducido el situado constitucional. 70% del monto para Estados con hidrocarburos; el 30% restante para Estados carentes de ellos.	Las asignaciones para Estados con hidrocarburos se distribuyen: 70% en proporción a la contribución fiscal de la entidad respecto a la actividad de la industria mencionada + 20% en proporción a la población + 5% en proporción a la extensión territorial + 5% para entidades donde se realicen procesos petroquímicos y de refinación. Las asignaciones para otros Estados se otorgan: 90% según proporción de población + 5 en proporción a la extensión territorial + 5 para entidades con actividades petroquímicas y de refinación.
2000 (I)	Reforma parcial por "Congresillo"	Estados y Municipios	Participación creciente (20% en 1998, 25%, en 1999; y un máximo de 30% desde 2000) en la tributación de hidrocarburos y minas, una vez deducido el situado constitucional. 70% del monto para Estados con hidrocarburos; el 30% restante para Estados carentes de ellos. Mínimo de 40% de las asignaciones de cada Estado para los Municipios (criterios de distribución sin especificar). Mínimo de 20% de las asignaciones de Estados y Municipios para proyectos promovidos por la sociedad organizada.	Las asignaciones para Estados con hidrocarburos se distribuyen: 70% en proporción a los niveles de producción de la industria mencionada en cada entidad + 20% en proporción a la población + 5% en proporción a la extensión territorial + 5% para entidades donde se realicen procesos petroquímicos y de refinación. Las asignaciones para otras entidades se otorgan: 90% según proporción de población + 5 en proporción a la extensión territorial + 5 para jurisdicciones con actividades petroquímicas y de refinación.
2000 (II)	Reforma parcial	Estados, Distrito Metropolitano de Caracas y Municipios	Mínimo de 25% de la tributación de hidrocarburos y minas, una vez deducido el situado constitucional; monto sujeto a la propuesta del Consejo Federal. 70% del monto para entidades con hidrocarburos; el 30% restante para entidades carentes de ellos. Mínimo de 40% de las asignaciones de cada Estado para los Municipios (criterios de distribución sin especificar). Mínimo de 20% de las asignaciones de Estados y Municipios para proyectos promovidos por la sociedad organizada.	Las asignaciones para Estados con hidrocarburos se distribuyen: 70% en proporción a los niveles de producción de la industria mencionada en cada entidad + 20% en proporción a la población + 5% en proporción a la extensión territorial + 5% para entidades donde se realicen procesos petroquímicos y de refinación. Las asignaciones para otras entidades se otorgan: 90% según proporción de población + 5 en proporción a la extensión territorial + 5 para jurisdicciones con actividades petroquímicas y de refinación.

Las reformas del 2000 apenas se distancian por 27 días. La primera de ellas reduce las AEE de las entidades federales, concediendo 40% del monto de éstas a los Municipios respectivos. Al mismo tiempo, tal y como se hace con el FIDES en 2000, se impone a Estados y Municipios destinar 20% de sus AEE para financiar proyectos de la sociedad organizada.

Suponiendo que un Estado reciba 100 millones de dólares por concepto de AEE, tendrá que entregar 40 millones a sus Municipios y de los 60 restantes, otros 12 irán a proyectos de la sociedad organizada, es decir, tras dicha reforma la Gobernación termina transfiriendo 52% de las AEE inicialmente percibidas. Ello afectaría sobre todo a las expectativas de gasto de los mandatarios de Zulia y Monagas, entidades que reciben las AEE más cuantiosas. Asimismo, se sustituye el criterio de contribución fiscal de la entidad por el de niveles de producción de hidrocarburos, diluyendo con ello el impacto de la diversidad de base impositiva a través de su sustitución por unos indicadores a fijar por el régimen. La segunda reforma reduce de 30% a un mínimo de 25% el monto deducible de la renta de hidrocarburos, supeditándolo a la propuesta del Consejo Federal.

Igualmente, es pertinente preguntarse cómo opera la doble transferencia del ingreso petrolero y cuánto del mismo reciben finalmente Estados y Municipios. Para responder a ello, se han construido las tablas F-7 y F-8, partiendo de la estructura porcentual de los ingresos ordinarios de la **Ley de presupuesto de 2003** (tabla F-2) y de los porcentajes mínimos para constituir las partidas.

<b>Tabla F-7: Aportes petroleros por situado constitucional y AEE: Escenario hipotético con base en la estimación del presupuesto de 2003</b>							
<i>Cantidad hipotética (millones de dólares)</i>		<i>Saldo progresivo</i>				<i>Transferencia petrolera</i>	
		<b>Situado (15%)</b>	Deducción 1	<b>AEE (25%)</b>	Deducción 2	Absoluta	%
Ingresos ordinarios	100	15	85				
Petroleros	<b>48.36</b>	<b>7.25</b>	41.10		33.42	14.94	30.9
Renta de hidrocarburos	36.19	5.43	<b>30.76</b>	<b>7.69</b>	23.07	13.12	36.25
Fuente: Cálculos propios							

Supóngase ingresos ordinarios de 100 millones de dólares, de los cuales 48.36 millones son ingresos petroleros. A esta cantidad se le resta un quinto (7.25 millones) como aporte al situado constitucional, quedando 41.10 millones. De este monto, 30.76 millones corresponden a renta de hidrocarburos, rubro del que se derivan las AEE (7.69 millones). Hechas las deducciones respectivas, las transferencias ascienden a 14.94 millones (13.12 millones de renta de hidrocarburos), representando 30.9% de los ingresos petroleros originalmente estimados.

Ahora bien, ¿cómo se distribuye esta doble transferencia entre gobernaciones y alcaldías? La tabla F-8 indica las partidas de situado y AEE que recibe cada nivel de gobierno. Partiendo del escenario anterior, las entidades federales recibirían 60% de las AEE y el situado constitucional, del cual se deduce el situado municipal. En consecuencia, de los 14.94 millones transferidos, 11.135 millones (23.03% del ingreso petrolero) van a las entidades federales, en tanto que 3.805 millones (7.87% del ingreso petrolero) pertenecen a los Municipios. En suma, de cada 100 unidades monetarias ingresadas a la Hacienda Pública Nacional por concepto de actividad petrolera, 23.03 unidades son transferidas a los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas y 7.87, a los Municipios comprendidos en

éstos. En otras palabras, el rentismo también se ha descentralizado, quedándole a la República 69.1% de los ingresos del sector petrolero.

**Tabla F-8: Destino final de la doble transferencia petrolera (millones de dólares)**

<i>Destinatario</i>	<i>Situado</i>	<i>AEE</i>	<i>Renta petrolera neta transferida</i>	
			Absoluta	%
Entidades federales	7.25	4.61	11.135 (11.86 - situado municipal [20% situado constitucional coordinado])	23.03
Municipios	0.725	3.08	3.805	7.87
Total	7.25 (el situado municipal es parte del constitucional)	7.69	14.94	30.9

Fuente: Cálculos propios

Recapitulando, dado que la última reforma de la ley del FIDES estableció que éste recibiría un mínimo de 15% de la recaudación del IVA y que dicho rubro equivaldría actualmente a 23.11% de los ingresos ordinarios, esta partida de transferencia sólo comprendería 3.47% de los ingresos ordinarios. Por tanto, su potencial compensatorio (respecto al 15% de ingresos ordinarios transferidos mediante el situado y las AEE) sería despreciable, mucho más aún si se considera la no ejecución de muchas cuentas de participación municipal por desconocimiento del funcionamiento del FIDES.<sup>5</sup> Este esquema de transferencias con sesgo hacia entidades petroleras y muy pobladas se reafirma con la actividad del FIEM, como se comentará de inmediato.

#### 1.2.4.- El FIEM

El auge petrolero de los años setenta fue el aura que envolvió la creación del fondo de inversiones de Venezuela (FIV). A través de dicha instancia se canalizaba un nivel

<sup>5</sup> Mientras menos cuentas de participación se ejecuten, más pronto se superará el excedente estipulado en la cuenta de reserva, favoreciendo con ello las arcas de la Tesorería Nacional.



considerable de divisas, fuente de recursos para promover un gasto público significativo, todavía mayor tras nacionalizarse la industria petrolera. El FIV constituía la expresión más acabada del rentismo y de la estatización de la economía, impulsada por el casi automático desplazamiento de la inversión privada por el aumento del gasto público, tendiendo progresivamente a la balanza comercial negativa y al endeudamiento externo.

Ya a fines del segundo gobierno de Caldera, la continuidad del FIV, herencia del primer gobierno de Pérez, se hallaba en duda. Por el contrario, más que impulsar el gasto público, se contemplaba utilizar al eventual excedente de petrodólares como un elemento de estabilización de la economía, en situaciones en las que el precio internacional del barril del crudo cayese, repercutiendo negativamente en los ingresos ordinarios. Así, el gabinete económico encabezado por Maritza Izaguirre y Teodoro Petkoff promovió la creación del FIEM, quedando pendiente la liquidación del FIV para el gobierno de Chávez. Se esperaba –como debió haber sido– que el primer año del FIEM fuese el último del FIV, pero no fue así necesariamente.

Si bien el FIEM de 1998 estableció entre sus fuentes de ingreso al impuesto sobre la renta no petrolera, son precisamente la tributación y el producto del sector de hidrocarburos los principales rubros de aporte a dicho ente. Como se explica en la tabla F-9, para destinar recursos al FIEM, se precisa alcanzar un excedente sobre el ingreso promedio de los cinco ejercicios fiscales anteriores de los rubros ya mencionados. Adicionalmente, el presupuesto de ingresos del FIEM se complementa con la ganancia de sus operaciones y aportes extraordinarios del gobierno nacional.

**Tabla F-9: Creación y reforma de partidas de transferencia (V): Ingresos constitutivos del Fondo de inversión y estabilización macroeconómica (FIEM)**

Propósito original: “Artículo 1º: Se crea un fondo de inversión sin personalidad jurídica adscrito al Banco Central de Venezuela, (...) cuyo objeto será procurar que las fluctuaciones del ingreso petrolero no afecten el necesario equilibrio fiscal, cambiario y monetario (...)” (1998).

I.- Excedente del promedio de ingresos de los últimos 5 años calendario por concepto de:

1) Impuesto sobre la renta a:

1.1) enriquecimiento de personas naturales no residentes en el país (tasa de 34%), enriquecimientos netos de préstamos por instituciones financieras extranjeras no domiciliadas en el país (tasa de 4.95%), y enriquecimientos netos anuales obtenidos por empresas aseguradoras (tasa de 10%);

1.2) ingresos percibidos por Petróleos de Venezuela, SA (PDVSA) y empresas filiales constituidas o domiciliadas en el país, derivados de las cuotas de participación pagadas por las compañías privadas precalificadas para participar en los procesos licitatorios de apertura petrolera, de los bonos de desempate ofrecidos y pagados por las compañías ganadoras, de los bonos sobre la rentabilidad neta de los proyectos de participación por crecimiento económico (PEG, siglas inglesas), pagados en base al porcentaje ofrecido por los inversionistas y de cualquier otro similar;

2) Impuesto de explotación del petróleo y del gas; y

3) Dividendos decretados y pagados por PDVSA.

II.- Beneficios netos de operaciones realizadas con los recursos mencionados y de la enajenación de bienes del FIEM.

III.- Aportes extraordinarios del Ejecutivo Nacional.

Excepción: En circunstancias que dificulten el logro de la recaudación estimada, tomando como base el promedio de la tributación de los últimos 5 años, se hará el ajuste correspondiente, considerándose la disponibilidad de recursos para el FIEM.

Fuente: Elaboración propia.

La tabla F-10 detalla los mecanismos de funcionamiento originales del FIEM y las cinco reformas realizadas por el gobierno de Chávez hasta el primer semestre de 2003. Desde 1998, el FIEM recibe divisas compradas al Banco Central por el Ejecutivo Nacional, con las cuales abre tres tipos de cuentas de participación, correspondientes a la República, las entidades federales y PDVSA. Nótese que las divisas excedentes son base para aportes extraordinarios del situado constitucional y AEE, e inclusive de la cuenta de participación de cada entidad federal, y que el FIEM deduce la suma propia del situado municipal, transferida directamente a las alcaldías.

**Tabla F-10: Creación y reforma de partidas de transferencia (V): Cambios en los principios operativos del FIEM, 1998-2003**

<b>Marco normativo</b>	<b>Mecanismo de operación</b>
Decreto-ley (04-11-1998)	<p>a.- Compra de divisas del Ejecutivo Nacional al Banco Central de Venezuela (BCV), para transferirlas al FIEM. Dado que los ingresos referidos en el número I son base para recursos extraordinarios de situado constitucional y AEE, el FIEM tiene una cuenta para cada entidad federal, lo mismo que para PDVSA y la República. Diagnóstico trimestral del Ejecutivo Nacional y PDVSA para evaluar si las metas de la programación presupuestaria anual del FIEM son sostenibles, considerando el comportamiento del mercado petrolero.</p> <p>b.- Venta de divisas del FIEM al BCV para transferir bolívares a la Tesorería Nacional y entidades federales (y directamente a los Municipios), cuando la recaudación sea inferior al ingreso promedio de los últimos 5 años calendario en cada rubro de aporte fiscal al Fondo, habiéndose reducido los ingresos ordinarios estimados y, por ende, las partidas de situado constitucional (y municipal) y AEE. Transferencia de divisas a PDVSA por reducción de ingresos de ésta por caída del precio de exportación de hidrocarburos por debajo del promedio de los últimos 5 años. Dichas transferencias sólo deben cubrir las diferencias de ingreso respecto a lo estimado, teniendo como límite 2 tercios del saldo del FIEM durante el año fiscal previo.</p> <p>c.- Las transferencias a la República, entidades federales y PDVSA requieren opinión favorable de las comisiones de Finanzas de Senado y Diputados –actuando conjuntamente- en los 20 días siguientes a su consulta. Su omisión se considerará aprobatoria.</p> <p>d.- Cuando el monto del FIEM supere 80% del monto equivalente al ingreso promedio de las exportaciones petroleras de los últimos 5 años, el excedente será transferido así: d.1.- La parte correspondiente a la República, al Fondo de rescate de la deuda pública de Venezuela para el pago y amortización anticipada de ésta; d.2.- la parte correspondiente a las entidades federales les será transferida para gastos de inversión; y d.3.- la parte correspondiente PDVSA, directamente a dicha empresa.</p> <p>e.- Los recursos del FIEM no formarán parte de las reservas internacionales ni del patrimonio del BCV. EL FIEM tampoco podrá realizar operaciones que representen endeudamiento (incluyendo créditos directos a la República, entidades federales y PDVSA).</p>
Decreto-ley de reforma parcial (20-05-1999)	<p>a.- La transferencia de recursos a la Tesorería Nacional, en caso de disminución ingresos ordinarios, será destinada en 40% al Fondo único social (FUS).</p> <p>b.- Cuando el monto del FIEM supere 80% del monto equivalente al ingreso promedio de las exportaciones petroleras de los últimos 5 años, el excedente será transferido así: d.1.- La parte correspondiente a la República: 25% al Fondo de rescate de la deuda pública, 35% al Fondo de inversiones de Venezuela (FIV), y 40% al FUS; d.2.- la parte correspondiente a las entidades federales les será transferida para gastos de inversión; y d.3.- la parte correspondiente PDVSA, directamente a dicha empresa, para que se le otorgue el destino dictaminado por el Presidente en Consejo de Ministros. Además, esta instancia del Ejecutivo podrá autorizar el uso del excedente mencionado sin haber alcanzado el porcentaje exigido, sometiendo esta iniciativa a la aprobación de las Comisiones de Finanzas de ambas Cámaras. Mientras no se cree el FUS, los recursos respectivos permanecerán en el FIEM.</p> <p>c.- Establecimiento de montos fijos representando a los ingresos promedio de los 5 años anteriores de los rubros que integran el FIEM. Dichos montos se plantean, arbitrariamente, desde 1999 hasta 2004. En el FIEM sólo deberá mantenerse o transferirse 50% del excedente de tales cantidades.</p>
Decreto-ley de reforma parcial (04-10-2001)	<p>a.- Sustitución de los montos fijos citados por otra figura arbitraria y transitoria: desde 2003 a 2007 se transferirá, una vez hechas las deducciones correspondientes, un porcentaje sobre el ingreso fiscal petrolero y el obtenido por exportación de hidrocarburos. Este porcentaje parte de un mínimo de 6% sobre tales rubros en 2003, aumentando 1% anual hasta alcanzar 10% en 2007.</p> <p>b.- Establecimiento de la retroactividad de la reforma –irregular de por sí- sobre transferencias intergubernamentales existentes en el FIEM, afectando a los recursos subnacionales de los 3 primeros trimestres de 2001, el primero de los cuales ya había transcurrido.</p>
Ley de reforma parcial (11-10-2002)	<p>a.- El porcentaje creciente anual sobre los ingresos por exportación de hidrocarburos, planteado en la reforma anterior se corre 1 año: de 2004 a 2008. Retroactividad aplicable a los recursos de los 3 primeros trimestres de 2001.</p> <p>b.- El FIEM no percibirá ingresos durante el período correspondiente al último trimestre de 2001 (retroactividad) y a los ejercicios fiscales de los años 2002 y 2003, “a los fines de proveer a la aplicación de las nuevas reglas.”</p> <p>c.- Durante 2002 y hasta junio de 2003, 20% de las transferencias del FIEM a Estados y Municipios, al superar en el FIEM un monto equivalente al 80% del ingreso promedio quinquenal de exportaciones petroleras, podrá destinarse a cubrir insuficiencias presupuestarias.</p>
Ley de reforma parcial (07-01-2003)	<p>a.- La Comisión de Finanzas del Senado desapareció con éste durante el proceso constituyente de 1999. Apenas este año, se corrige el requisito de aprobación de las transferencias del FIEM por el Legislativo, remitiéndose a la Comisión de Finanzas de la Asamblea unicameral.</p> <p>b.- Libre albedrío del Presidente en Consejo de Ministros para que la República, PDVSA y las entidades federales dispongan de su cuenta en el FIEM: Suspense de los supuestos de procedimiento hasta 2008, inclusive la restricción de aportes del FIEM para compensar diferencias de ingresos estimados.</p> <p>c.- Retroactividad hasta los recursos de los 3 primeros trimestre de 2001.</p>
Ley de reforma parcial (04-04-2003)	<p>a.- Ratificación de la suspensión por 5 años de las restricciones sobre aportes compensatorios por disminución de ingresos y sobre manejo de cuentas.</p> <p>b.- Durante 2003, las transferencias del FIEM a Estados y Municipios, al superar en el FIEM un monto equivalente al 80% del ingreso promedio quinquenal de exportaciones petroleras, podrán destinarse a cubrir insuficiencias presupuestarias.</p> <p>c.- “Las obligaciones de la República con los Estados y Municipios, por concepto de los aportes causados y aún por transferir (...), serán pagadas por la República mediante la afectación de un porcentaje fijo de los montos que en cada oportunidad le correspondan a ésta (...). El referido porcentaje será establecido por el Ministro de Finanzas en consulta con la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional dentro de los ciento ochenta (180) días continuos inmediatamente siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley.”</p> <p>d.- Todavía este texto habla del FIV, instancia sustituida por el Banco de desarrollo económico y social (BANDES) a mediados de 2001.</p>

Fuente: Elaboración propia

El manejo de los recursos del FIEM debe estar en función del diagnóstico trimestral del mercado petrolero internacional por parte del Ejecutivo Nacional y PDVSA. Asimismo, las transferencias a la República, entidades federales y PDVSA -para subsanar la caída de los ingresos ordinarios estimados- han de contar con el aval de las comisiones de Finanzas de las Cámaras Alta y Baja actuando conjuntamente, considerándose la omisión de su pronunciamiento una aprobación tácita. Mientras que las transferencias a los niveles de gobierno se realizan en bolívares, tras la venta de divisas del FIEM al BCV, las destinadas a PDVSA son en dólares americanos. Estas transferencias de estabilización del gasto público tienen como límite alcanzar dos tercios del saldo del FIEM durante el ejercicio fiscal previo.

Por otra parte, si lo acumulado en el FIEM supera el 80% del ingreso quinquenal promedio de exportaciones petroleras, el excedente apropiable por la República será transferido al fondo de rescate de la deuda pública de Venezuela, procurando la amortización y pago anticipados de los compromisos externos. El monto perteneciente a las entidades federales deberá destinarse a gastos de inversión; a su vez, el excedente que corresponde a PDVSA es transferido directamente a la empresa.

La primera de las reformas del FIEM durante el gobierno actual ocurre en mayo de 1999. Particularmente, se inicia la arbitrariedad en el manejo del fondo: a) se establece una violación transitoria, obviando los ingresos quinquenales promedio de los rubros de aporte y fijando como frontera para el excedente destinado al FIEM montos específicos entre 1999 y 2004; b) se asigna 40% de los recursos transferibles a la Tesorería Nacional -en caso de reducción de ingresos ordinarios- a un ente inexistente para ese momento: el Fondo único social (FUS); c) se faculta al Ejecutivo Nacional para dictar a PDVSA qué hacer con las transferencias de inversión y además el primero puede ignorar la restricción fiscal para

utilizar los recursos derivados de un auge petrolero (el excedente sobre 80% del monto del FIEM equivalente al ingreso quinquenal promedio de exportaciones del sector). Para ello se solicitaría la opinión de las comisiones de Finanzas de ambas Cámaras, prevaleciendo el criterio político –entonces cegado por el inminente proceso constituyente- sobre el técnico, con el desprecio tácito de la necesidad de seguimiento trimestral del mercado petrolero.

Otra grave distorsión del FIEM original fue quebrar el principio de disciplina fiscal según el cual 100% de los recursos extraordinarios apropiables por la República serían transferidos al fondo de rescate de la deuda pública. Según esta reforma, sólo 25% de tales recursos se destina a dicho ente, otorgando 35% del monto al FIV y 40% al FUS, instancia creada el 26 de octubre de 1999 y reformada el 12 de noviembre de 2001. En otras palabras, el gasto público desplazó a la prioridad de sanear las finanzas del país.

La reforma de abril de 2001 sustituye los montos fijos para asignar el excedente correspondiente al FIEM por otra arbitrariedad transitoria: la deducción de un porcentaje creciente en 1 punto anual del ingreso fiscal petrolero y de exportación de hidrocarburos, con lo cual pasaría de 6% de ambos rubros en 2003 hasta 10% en 2007. Peor aún, se crea una cláusula retroactiva para afectar a los ingresos del FIEM del primer trimestre de 2001.

Con la reforma de octubre de 2002, se corre un año –de 2004 a 2008- la fijación de la deducción porcentual creciente sobre los ingresos por exportación de hidrocarburos. Se establece que durante el último trimestre de 2001, 2002 y 2003 el FIEM no percibirá ingresos “a los fines de proveer a la aplicación de las nuevas reglas.” Una vez más, se aplica una disposición retroactiva, dándose a entender que al menos las entidades federales no habrían recibido las transferencias correspondientes al último trimestre de 2001.

En cuanto a la reforma de enero de 2003, ésta reconoce finalmente la desaparición del Congreso bicameral, facultando a la Comisión de Finanzas de la Asamblea para avalar

las transferencias de estabilización. Desde mediados de 1999, por casi un año, no hubo comisiones de Finanzas que supervisaran el manejo del FIEM<sup>6</sup> e igualmente la mayoría oficialista en la Asamblea Nacional de 2000 respaldó a Chávez, sin objeciones, al menos hasta el primer trimestre de 2002.

El FIEM se convierte de hecho en una “caja chica” para el gobierno, desapareciendo cualquier criterio técnico o mecanismo de control para acceder a los recursos de aquél, constituyendo otra violación transitoria hasta 2008. Como se enfatiza que los ingresos del FIEM de los tres primeros trimestres de 2001 son retroactivamente afectados, no queda más que concluir la veracidad de las denuncias de gobernadores y alcaldes respecto a que se les adeuda dinero del FIEM desde ese año. Tal signo de inseguridad jurídica estaría evidenciando la malversación de fondos en la que incurrió Chávez al utilizar recursos del FIEM –aproximadamente 4000 millones de dólares- para “pagar aguinaldos,” tal y como él mismo reconoció en uno de sus programas dominicales “¡Aló, Presidente!” en diciembre de 2001. En otras palabras, las reformas retroactivas sólo tratan de “maquillar” la responsabilidad administrativa del Ejecutivo Nacional, perjudicando al mismo tiempo a los gobiernos subnacionales.<sup>7</sup>

Las irregularidades planteadas se hacen más patentes con la reforma de abril de 2003. Ésta faculta a la República a pagar las deudas del FIEM con los gobiernos subnacionales “(...) mediante la afectación de un porcentaje fijo de los montos que en cada oportunidad le correspondan a ésta (...). El referido porcentaje será establecido por el

---

<sup>6</sup> La ANC y la Comisión legislativa nombrada por ésta sustituyeron la acción del Congreso, estando completamente subordinadas al Presidente.

<sup>7</sup> Un procedimiento que habría sido lo más normal del mundo, de haberse introducido ante la Asamblea Nacional un proyecto de reconducción del presupuesto y asumiendo que se trataba efectivamente de bonificaciones laborales, terminó convirtiéndose en un terrible delito administrativo, contando con la complicidad del entonces Ministro de Finanzas, Nelson Merentes, y la negligencia de la Comisión de Finanzas del Legislativo.

Ministro de Finanzas en consulta con la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional (...).” Esto significaría una burla descarada para Estados y Municipios, permitiendo al Ejecutivo Nacional pagarles en cómodas cuotas –establecidas a su arbitrio- transferencias retenidas desde hace más de tres años. Si el FIEM -tergiversado por el régimen actual- no está siendo usado como instrumento para aniquilar fiscalmente a los gobiernos subnacionales, ¿qué propósito tiene haber desestabilizado la programación presupuestaria de gobernaciones y alcaldías desde 2001?

Si lo dicho hasta ahora es bastante delicado, un detalle adicional complica mucho más el panorama. Cabe destacar que todavía la sexta versión de la ley del FIEM menciona al FIV como destinatario de transferencias extraordinarias. No obstante, el FIV fue reemplazado por el Banco de desarrollo económico y social (BANDES) desde mediados de 2001, tal y como hace constar la ley de creación del último ente.

Lo más grave del asunto es que en los balances de las reservas internacionales del BCV se sigue haciendo referencia al FIV e ignorándose por completo al BANDES. Téngase en cuenta que la ley del BANDES faculta al Ejecutivo Nacional para hacerle aportes “en cualquier tiempo,” sin poner restricciones al origen y magnitud de los mismos. Aunque el BANDES asume el patrimonio de la liquidación del FIV, en ningún artículo de la ley se habla de que las fuentes de ingreso de éste –como el FIEM- se mantengan para el ente sustituto. Dichas irregularidades ameritan un estudio minucioso de las actividades del extinto FIV, del BANDES y del FUS.

La tabla F-11 muestra la evolución sexenal del monto corriente del FIV desde sus inicios hasta la introducción del FIEM en 1999. El detalle particular de la tabla F-11 es justo el saldo de recursos del FIV, cuyo peso relativo mayor (22.5%) respecto a las reservas internacionales fue en 1981, coincidiendo con el severo endeudamiento externo en que

incurrió el gobierno de Luis Herrera. La participación absoluta y relativa del FIV en el total de reservas internacionales fluctúa según lo hace el ingreso por exportaciones de hidrocarburos. Para 1999, año de instrumentación del FIEM, los recursos del FIV triplicaban al primero.

<b>Tabla F-11: Reservas internacionales brutas, 1975-1999 (millones de dólares)</b>							
Ejercicio fiscal	<i>BCV</i> <sup>1</sup>		<i>FIV</i> <sup>2</sup>		<i>FIEM</i> <sup>3</sup>		Total
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	
1975	8,856	96.30	340	3.70	-	-	9,196
1981	8,619	77.50	2,502	22.50	-	-	11,121
1987	9,402	84.86	1,678	15.14	-	-	11,080
1993	12,656	93.49	881	6.51	-	-	13,537
1999	15,164	94.56	658	4.10	215	1.34	16,037

Fuente: FIV y BCV, citado por <http://www.bcv.gov.ve> (sección de estadísticas).  
1 Incluye cartera del FIV administrada por el BCV.  
2 Se refiere a la cartera administrada directamente por el FIV.  
3 A partir de diciembre de 1999 se incluye la cartera del FIEM administrada por el BCV.

Ya en la tabla F-12 se reseña el balance de reservas internacionales durante el gobierno de turno. Curiosamente, el BCV omite la columna de datos del FIV, poniendo una nota al pie de la tabla. Empero, nunca aclara que el FIV fue reemplazado por el BANDES en el segundo semestre de 2001. Esta omisión parece obviar la existencia del BANDES y, por ende, de su estado de cuentas. Asimismo, la nota al pie, al advertir que no se han totalizado las reservas operativas –del FIV- desde el primer año de la relación, da a entender que éstas siguen existiendo. De ser así, ¿a cuánto ascienden y dónde están? ¿En el BANDES, o en el FUS? Recuérdese que no tendría mucho sentido que –tal como lo estableció la reforma del FIEM de 1999- un ente que en su año de instrumentación contaba con 1 tercio de los ingresos del FIV aportase a éste una proporción de sus recursos excedentes. La gestión fiscal de la “revolución pacífica” únicamente despierta graves



sospechas, dada la ausencia de transparencia y la arbitrariedad legislativa y administrativamente exhibidas.

<b>Tabla F-12: Reservas internacionales y servicio de la deuda pública externa, 1999-2003 (millones de dólares)</b>						
Ejercicio fiscal	Reservas internacionales					Deuda pública Externa <sup>3</sup>
	BCV		FIEM <sup>1</sup>		Total <sup>2</sup>	
	Absoluto	%	Absoluto	%		
1999	15,164	98.60	215	1.40	15,379	3469
2000	15,883	77.59	4,588	22.41	20,471	3,760
2001	12,296	66.38	6,227	33.62	18,523	3,251
2002	12,003	80.77	2,857	19.23	14,860	3,991
2003*	13,776	90.74	1,406	9.26	15,182	836

Fuente: BCV, sección de estadísticas, en <http://www.bcv.gov.ve/>  
<sup>1</sup> Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica. Incluye cartera administrada por el BCV.  
<sup>2</sup> Excluye al Fondo de Inversiones de Venezuela.  
<sup>3</sup> Corresponde a los desembolsos por concepto de capital e intereses a través del BCV.  
\* Cifras provisionales.

## 2.- Corporaciones de desarrollo y zonas especiales de desarrollo sustentable: ¿Estrategia de aniquilación de las gobernaciones?

Hay situaciones que podrían quedar para el anecdotario, como el hecho de que algunos de los protagonistas de la asonada militar del 27 de noviembre de 1992 hayan sido protegidos por el régimen de Alberto Fujimori, tras aterrizaje en territorio peruano. Otro tanto ocurriría con el “hallazgo” en Venezuela - durante el gobierno actual- del prófugo Vladimiro Montesinos, jefe de Inteligencia del Fujimorismo. En efecto, dichas situaciones serían sólo coincidencia históricas si uno pudiese aislar las instituciones y mecanismos de control de los procesos constituyentes de Fujimori (1993) y Chávez (1999). Sin embargo, hay cuatro elementos del proceso constituyente y legislativo de Fujimori que podrían estar inspirando al de Chávez: a) el afianzamiento del poder presidencial y la reelección inmediata; b) la supeditación del Poder Legislativo, con la eliminación del Senado y la modificación del

reglamento interno de debates para aprobar leyes casi sin discusión y con mayorías no calificadas (en el caso de legislación orgánica); c) la ampliación de la estructura del Poder Judicial, con el objeto de su manipulación; y d) el recurso a la desconcentración político-territorial como freno a la descentralización político-administrativa.<sup>8</sup>

Si bien las primeras acciones ya habrían sido ejecutadas en buena parte por la ANC, con la Asamblea Nacional imponiendo una nueva ley orgánica del Poder Judicial, el último elemento -la centralización política y administrativa por medio de entidades con autoridades desconcentradas- se habría gestado progresivamente.

### **2.1.- El control subnacional de Fujimori**

Antes de entrar en materia, conviene traer a colación cómo ocurrió la absorción de los poderes subnacionales en el Perú, luego del autogolpe del 5 de abril de 1992, justo dos meses después de la asonada de Chávez. En ese año, el régimen de excepción, implantado tras disolver al Congreso y al Poder Judicial, se reprodujo también a nivel subnacional. En la práctica, las Municipalidades provinciales y distritales quedaron sujetas a los lineamientos de los recién creados Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR).

Si bien la **Constitución de 1993** preveía la posibilidad de descentralización político-administrativa, la presencia de los CTAR no sólo se prolongó, sino que se afirmó con una ley “ad hoc” en 1998. La Carta Magna del Perú establece una división político-territorial en “(...) regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas jurisdicciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada” (artículo 189°). El artículo 190° define a las Regiones como aquellas entidades surgidas de la agrupación de

---

<sup>8</sup> Para un mayor detalle de las reformas institucionales de Fujimori y su lesión al principio de separación de poderes, véase Ego Aguirre (2001).

Departamentos vecinos, tras iniciativa de las poblaciones interesadas y celebración de referendo ratificatorio. Un procedimiento análogo se seguiría en el supuesto de que las Provincias y Distritos contiguos, el nivel primario de gobierno (Municipalidades), optasen por cambiar de circunscripción o integrarse a una nueva.

Reza el artículo 191° de la Constitución peruana, las Municipalidades, que gozan de autonomía económica y administrativa, son gobernadas por 1 alcalde y 1 Consejo, electos por sufragio directo con un mandato de 5 años y de carácter revocable. Considérese que el articulado no vuelve a hacer mención de las jurisdicciones que comprenderían a las Municipalidades (los Departamentos), salvo como agregados denominados Regiones.

“Artículo 197.- Las Regiones tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Le corresponden dentro de su jurisdicción, la coordinación y ejecución de los planes y programas socio-económicos regionales, así como la gestión de actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a ley.

Sus bienes y rentas propias se establecen en la ley. Las Regiones apoyan a los gobiernos locales. No los sustituyen ni duplican su acción ni su competencia.”

“Artículo 198.- La estructura organizada de las regiones y sus funciones específicas se establecen por ley orgánica.

Son las máximas autoridades de la Región el Presidente y el Consejo de Coordinación Regional.

El Presidente de la Región es elegido por sufragio directo por un período de 5 años. Puede ser reelegido. Su mandato es revocable, pero irrenunciable. Goza de las prerrogativas que le señale la ley.

El Consejo de Coordinación Regional está integrado por el número de miembros que señala la ley. Los alcaldes provinciales o sus representantes son, de pleno derecho, miembros de dicho Consejo.”

Como se desprende de la norma, las Regiones debían ser objeto de una ley orgánica, previo al funcionamiento de la figura de Consejos territoriales, siendo concebidas para actuar en coordinación con las Municipalidades, no para absorberlas. La ley en cuestión nunca fue redactada durante el régimen de Fujimori. Por el contrario, Fujimori sentó las bases de una transitoriedad,<sup>9</sup> ratificada con la **Ley marco de descentralización** del 30 de enero de 1998. De hecho y de derecho, lo que legitimaba dicho instrumento no era otra cosa

---

<sup>9</sup> Transitoriedad que en Venezuela se ha aplicado, desde diciembre de 1999, al Poder Judicial, a la Fiscalía y Contraloría generales, y a la Defensoría del Pueblo.

que el nombramiento de las autoridades regionales por el Poder Ejecutivo Nacional. Se trataba de un esquema de desconcentración que involucraba a 23 CTAR, actuando en otros tantos Departamentos, y a la Corporación de desarrollo de Lima y Callao (CORDELICA), bajo la adscripción del Ministerio de la Presidencia, despacho análogo al de la Secretaría de la Presidencia en Venezuela. Esta ley sólo redistribuyó los Departamentos en una división político-territorial distinta a la que había prevalecido desde 1992, limitando a materia de reserva legal las competencias de Regiones y Municipalidades: todo lo que la ley no atribuyese expresamente a estas jurisdicciones, se asumiría como facultad del gobierno nacional.

La otra gran diferencia con la Constitución es que, en la ley de 1998, la jurisdicción aludida para desarrollar los niveles de gobierno no es la Región sino el Departamento, al punto de hablar de departamentalización como base institucional de gobiernos subnacionales transitorios.

“Artículo 12°.- De la Departamentalización.

12.1.- El proceso de regionalización se constituye sobre el ámbito territorial de los Departamentos. Con ese fin a partir de la vigencia de la presente Ley, créanse los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) en cada uno de los Departamentos del país, como organismos públicos descentralizados del Ministerio de la Presidencia, con autonomía técnica, presupuestal y administrativa en el ejercicio de sus funciones (...).

12.2.- Las provincias y distritos que a la fecha están bajo la jurisdicción de un Consejo Transitorio de Administración Regional distinto al Departamento al que pertenecen, quedarán comprendidas en el Consejo Transitorio de Administración Regional de este último, a partir de su fecha de instalación.

12.3.- La sede administrativa de cada Consejo Transitorio de Administración Regional será la ciudad capital del respectivo Departamento.

12.4.- Los Consejos Transitorios de Administración Regional tendrán vigencia hasta que queden constituidas las Regiones.”

“Artículo 14°.- De la relación con el Ministerio de la Presidencia.

El Ministerio de la Presidencia aprueba las metas, estrategias y actividades de los Consejos Transitorios de Administración Regional y evalúa los resultados de su gestión.”

“Artículo 16°.- De las funciones.

Los Consejos Transitorios de Administración Regional tendrán las siguientes funciones generales:

a) Conducir y ejecutar de manera coordinada la formulación, seguimiento y evaluación de las acciones de desarrollo de alcance departamental con énfasis en la programación sectorial regional de los Programas Nacionales de Inversión a toda fuente.

b) Gestión y monitoreo de estudios relativos al planeamiento físico de envergadura departamental, con énfasis en los aspectos relativos a las condiciones socioeconómicas de la población y ventajas competitivas, a ser ejecutados por el sector privado.

c) Promover la complementación de acciones de alcance departamental con aquellas de competencia de los Gobiernos Locales.

d) Promover la ejecución de inversiones privadas de alcance departamental y su complementación con las inversiones públicas, participando en las acciones a las que hace referencia la normatividad sobre promoción de inversiones privadas (identificación de estudios, proyectos e infraestructura a ser cedidos para su ejecución y explotación al sector privado).

e) Evaluar las solicitudes sobre asuntos de demarcación territorial con arreglo a la legislación de la materia, y elevar el Informe Técnico a la Presidencia del Consejo de Ministros.

f) Velar por el adecuado cumplimiento de las normas sobre medio ambiente y recursos naturales, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, en coordinación con las entidades públicas responsables.

g) Supervisar la prestación de los servicios públicos y administrativos, en coordinación con los Sectores del nivel central, en la forma y condiciones que determine el Reglamento.

h) Apoyar a los Gobiernos Locales con asistencia técnica en los servicios de competencia de éstos.

i) Actuar como última instancia administrativa en las materias que establezca el Reglamento.

j) Ejercer las demás competencias y funciones generales o específicas que les corresponda por mandato legal o que les encomiende el Poder Ejecutivo.”

“Artículo 17°.- De la estructura organizativa.

17.1.- La estructura organizativa básica de los Consejos Transitorios de Administración Regional está conformada por el Presidente Ejecutivo y el Secretario Técnico, quienes ejercen el máximo nivel jerárquico y serán designados por Resolución Suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y por el Ministro de la Presidencia. (...)

17.3.- La estructura orgánica se complementa con los órganos de línea, asesoría y apoyo a través de Gerencias, conforme lo determine el correspondiente Reglamento de Organización y Funciones.”

En resumen, con la **Ley marco de descentralización**, se postergó indefinidamente la conformación de los Consejos Regionales y la elección directa de los Ejecutivos correspondientes. Además, otorgó amplias atribuciones a los CTAR –eliminando la representación que habría correspondido a los alcaldes- e inclusive estableciendo potestades reglamentarias con gran discrecionalidad. Así, las autoridades de los CTAR fueron instituidas como agentes de libre nombramiento y remoción por el Ejecutivo Nacional, con facultades que van desde la coordinación administrativa y la promoción de inversión hasta el ordenamiento territorial. En otras palabras, una desconcentración con potencial para subordinar a las Municipalidades y de usurpar las atribuciones del Congreso, tales como el control sobre la inversión pública –en favor del Ministerio de la Presidencia- y la ratificación de iniciativas de ordenamiento territorial relativas a los Departamentos.

## 2.2.- Las corporaciones de desarrollo regional como sustituto de los CTAR

En el caso venezolano, no se trató de dos ordenamientos distantes cronológicamente, sino de una serie de normas legisladas por separado, pero –cual si fuese un rompecabezas– concebidos como un todo, con el objeto de reducir la autonomía política de los Estados mediante la actividad de las corporaciones de desarrollo regional y otras figuras de rango menor, para lo cual el modelo peruano habría sido tremendamente útil. Entre estas amenazas menores, la **Constitución Bolivariana** introduce a los Consejos de Planeación y Coordinación de Políticas Públicas en Estados (artículo 166º) y Municipios (artículo 182º), una adaptación de los Consejos de Coordinación Regional no instrumentados por Fujimori.<sup>10</sup>

Cuando Chávez asume el poder en febrero de 1999, las gobernaciones y alcaldías sumaban una década con autoridades de elección directa. Podría afirmarse que en el electorado venezolano se había asentado la práctica de escoger a los gobiernos estatales y municipales, por lo cual la restitución de la figura de los gobernadores designados y de los presidentes municipales electos por concejales no habría tenido apoyo. Entonces, el texto de la nueva Constitución tenía que mostrarse favorable a Estados y Municipios, creando al mismo tiempo la posibilidad de revocar el mandato a las autoridades subnacionales y sentar las bases para la centralización fiscal.

¿Qué se podía hacer en 1999 con miras a una estrategia de cooptación político-administrativa de Estados y Municipios? En principio, ignorar los planteamientos de la Comisión de Desarrollo Regional de la Cámara de Diputados sobre la inconveniencia de continuar con el esquema de corporaciones de desarrollo regional, en tanto que se omitía

---

<sup>10</sup> El rol de estas instancias en el “rompecabezas de control nacional” será desarrollado en el apartado posterior.

eliminar al Ministerio de Secretaría de la Presidencia, órgano de adscripción de aquellos entes. Gracias a la acción de la ANC y las emergencias legislativa y judicial, el debate sobre las corporaciones fue olvidado y la catástrofe natural que azotó al litoral central en diciembre de ese año, simultáneamente a la realización del referendo ratificadorio de la Constitución, fue el pretexto perfecto para crear a CORPOVARGAS.

Sin embargo, la tragedia de Vargas también sirvió para corroborar la visión que tiene el actual régimen de la función de gobierno. El 24 de diciembre de 1999, con su Estado en plena emergencia, una discusión del gobernador Alfredo Laya, abanderado del oficialismo en las elecciones de 1998, con un Capitán de paracaidistas se tradujo en la detención temporal del mandatario.<sup>11</sup> Aquel enfrentamiento fue el inicio del fin del gobierno de Laya, vencido por un militar retirado durante la “relegitimación” de 2000. Sí, ese incidente fue la primera evidencia del sesgo militarista del gobierno de turno: Los argumentos castrenses son indiscutibles, los de los civiles, sólo supletorios.

Previo a la creación de CORPOVARGAS, se estableció por decreto de 16 de febrero de 2000 la inédita Autoridad Única de Área para el Estado Vargas (AUAEV), presidida por el entonces Ministro de Ciencia y Tecnología, Carlos Genatios. La reforma al decreto de creación de la AUAEV, llevada a cabo por quien ejercía la Vicepresidencia de la República, Julián Isaías Rodríguez, actual Fiscal General, fue promulgada el 6 de diciembre de ese año.<sup>12</sup> El instrumento mencionado concibe a la AUAEV como un servicio autónomo carente de personalidad jurídica, adscrito al Ministerio de Planificación y Desarrollo. Se atribuye a la AUAEV un ámbito espacial de competencia en áreas que el Ejecutivo

---

<sup>11</sup> Al parecer, la disputa se debió a diferencias respecto al destino de un lote de alimentos para los damnificados, mientras que Laya quería distribuirlo inmediatamente a la población, el militar prefería almacenarlo con otros lotes. Para más detalles, véase Corresponsalia (<http://www.eluniversal.com>, 25-XII-1999).

<sup>12</sup> Para mayores detalles sobre el ente, véase <http://www.auev.gov.ve/auev/auev.html>.

Nacional califique bajo régimen especial de manejo y ordenación territorial. El coordinador de la AUAEV es designado por el Presidente y el órgano contaba con un plazo de dos años para presentar el plan de ordenamiento de la zona afectada.

Irónicamente, el ente en cuestión podía ser todo menos Autoridad Única, salvo que los lineamientos de ésta sean impuestos a la representación electa. Vargas, erigido Estado en 1998, sólo comprende un Municipio, por lo que hay dos mandatarios electos en un mismo territorio: 1 gobernador y 1 alcalde. Con anterioridad al surgimiento de la AUAEV, eran manifiestos la duplicación de funciones y los serios problemas de descoordinación intergubernamental. Por ende, el decreto del 8 de junio de 2000, creando a CORPOVARGAS, degeneró la duplicación en cuatriplicación de funciones: 4 autoridades, 4 nóminas, 4 perspectivas de reconstrucción y 4 partidas de presupuesto, todo para una jurisdicción, cuadro prolongado hasta ahora.

El instituto autónomo CORPOVARGAS, al igual que la AUAEV, fue adscrito al Ministerio de Planificación y Desarrollo y está regido por una Junta Administradora de 7 miembros designados por el Ejecutivo Nacional, con la particularidad de que el presidente de la Junta en funciones es el Gral. Alejandro Volta Tufano, oficial activo de la Guardia Nacional. Si bien la corporación tiene atribuciones de coordinación, planeación y ejecución de programas y proyectos comparables a las de la AUAEV, ninguno de los decretos de creación de estos órganos establece mecanismos de vinculación entre ellos, peor aún, ni siquiera se menciona a la otra instancia, haciendo referencia solamente a la Gobernación y a la Alcaldía de Vargas. El modo en que se instituyeron la AUAEV y CORPOVARGAS genera demasiadas dudas en cuanto a la intención de recuperar la infraestructura del Estado y más todavía, respecto a tomar en cuenta a los dos mandatarios electos en las acciones de saneamiento y reconstrucción. Como se verá a continuación, el objetivo implícito –sobre



todo de CORPOVARGAS- parece haber sido aprovechar el caos generado por la catástrofe para imponer un ente desconcentrado del Ministerio de Planificación –y encabezado por un militar activo- en la Región Capital y desviar hacia esta instancia el presupuesto del Estado.

En ese sentido, cabe acotar que, desde inicios de su gobierno, Chávez ha asignado el manejo de presupuestos de programas de carácter social directamente a militares activos, recurriendo a mecanismos de desconcentración. El ejemplo más ilustrativo fue el Plan Bolívar 2000, cuya instrumentación comprometía –sin previo acuerdo- los recursos de Estados y Municipios. Otra práctica del régimen ha sido la de utilizar a las Guarniciones ubicadas en los Estados como especie de alcabala para las transferencias destinadas a las Gobernaciones, degenerando en la subordinación de los mandatarios civiles ante oficiales de alto rango.<sup>13</sup>

Volviendo al tema de las corporaciones de desarrollo, paralelamente a los sucesos de Vargas, y días antes de crear la AUAEV, el 10 de febrero de 2000 un decreto-ley presidencial modificaba la adscripción de varios entes del sector paraestatal. Específicamente, las ocho corporaciones hasta ese momento creadas pasaron a estar bajo el control de tutela del Ministerio de Planificación y Desarrollo, con la salvedad de que un decreto del 21 de octubre de 1999 ya había suprimido a CORPORIENTE y la CVS. Entonces, no queda claro para qué darle control de tutela a un Ministerio sobre institutos autónomos supuestamente inexistentes. Además, el despacho mencionado también fue encargado del FIDES.

Ya el 27 de septiembre de 2001, un decreto-ley, de contenido muy similar al de la **Ley marco de descentralización** de Fujimori, facultó al Presidente para establecer o

---

<sup>13</sup> El caso más notorio fue la relación del Gral. Raúl Baduel, hasta hace poco Comandante de la Base Aérea “Libertador,” con el gobernador Didalco Bolívar, mandatario del Estado Aragua.

suprimir, en Consejo de Ministros, zonas especiales de desarrollo sustentable (ZEDES). Dichas áreas eran asignadas inicialmente al Ministerio de Planificación y Desarrollo, pero abriendo la posibilidad de nombrar un Ministro de Estado para la coordinación y control de las ZEDES.

“Artículo 2º.- A los efectos del presente Decreto-Ley, se entenderá por Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable (ZEDES) aquellas áreas del territorio venezolano que por sus características sean delimitadas por el Ejecutivo Nacional con la finalidad de instrumentar y ejecutar planes especiales de desarrollo integral de acuerdo a sus características y potencialidades.

(...) serán extensiones continuas que abarquen total o parcialmente el territorio de uno o varios Estados o Municipios, en las cuales se promoverá la adopción de sistemas especializados de producción y la creación de sistemas colectivos de organización para la producción y la comercialización.

En la ejecución de los planes a ser desarrollados en las áreas territoriales se procurará la desconcentración mediante la promoción de incentivos y condiciones para fomentar el asentamiento de población y de actividades productivas (...).”

“Artículo 15º.- Cualquier ente, órgano o autoridad que sea designada como órgano ejecutor del plan de desarrollo de las Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable establecerá una Oficina Única con los Ministerios y otros organismos públicos que tengan competencia, por ante la cual, (sic) los promotores solicitarán los permisos o autorizaciones necesarias para el desarrollo de sus programas y proyectos.”

“Artículo 16º.- El Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministro de Estado para la Coordinación y Control de las Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable, podrá suscribir Convenios de Coordinación entre los diferentes Ministerios, Estados y Municipios, a los fines de conferirle celeridad a los procedimientos administrativos para el otorgamiento de los permisos o autorizaciones a que se refiere el artículo anterior.

La disposición contenida en este artículo no deroga las Oficinas Únicas creadas por otros instrumentos normativos vigentes.”

“Artículo 19º.- El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá decretar la supresión o modificación de una o varias de las Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable.”

Dicho articulado confiere al Ejecutivo Nacional una gran discrecionalidad, lo mismo que amplias facultades a los órganos ejecutores de las ZEDES en materia de planeación y de promoción de la inversión, como ocurría en el caso de los CTAR. Ahora bien, ¿por qué se ha insistido tanto en vincular a los CTAR con las ZEDES y las corporaciones de desarrollo regional? En primer lugar, porque en el constitucionalismo venezolano no ha habido una figura parecida a las ZEDES, ni siquiera en el texto de la **Constitución Bolivariana**. Aunque varias Constituciones venezolanas hablan de las

figuras de Región, Sección y fusión territorial para referirse a agregados de Estados, el procedimiento correspondiente exige ratificación del Senado y la iniciativa surge de las Asambleas Legislativas de los Estados. Y en todas las Constituciones previas a la de 1999 – incluidas las emanadas del propio Bolívar- se contempla un Congreso bicameral.

De hecho, en las **Ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República**, el proyecto de Chávez dirigido a la ANC el 5 de agosto de 1999, se habla de una división político-territorial en Municipios, Distrito Capital, Estados, Regiones Federales y Dependencias Federales. En dicho documento, se establece que:

“Artículo.- Con el objetivo de promover el desarrollo económico y social homogéneo en un mismo complejo económico y social, dos o más estados podrán constituir regiones administrativas, con personería jurídica, autónoma y patrimonio propio.”

“Artículo.- Una región administrativa puede convertirse en estado, (si) así lo notifica (¿ratifica?) el Senado, una vez constatada la decisión favorable de los ciudadanos de los estados, en referéndum convocado al efecto.” (Chávez 1999: 55).

Resulta curioso que este proyecto retome la figura de región administrativa, lo que recuerda al decreto de regionalización de 1980, pero incorporando el mecanismo de fusión territorial, y que, a pesar de que el oficialismo tenía pleno dominio de la ANC, la **Constitución Bolivariana** suprimió la posibilidad de fusión territorial presente hasta la Carta Magna de 1961. Esta omisión del proyecto de Chávez en el texto definitivo de la Constitución no puede ser vista como accidente, ni mucho menos como signo de diferencias con sus diputados. Nótese que estas 2 propuestas de artículo mencionan la ratificación electoral y del Senado, respecto a una iniciativa de fusión territorial de Estados agrupados en una Región administrativa, y precisamente la **Constitución de 1999** –tal cual lo hace la **Constitución del Perú** de 1993- elimina al Senado, garante de la igualdad federativa y, en el caso venezolano, eventual tribunal político del Presidente. La omisión referida sólo habría postergado la promulgación de una normativa más al gusto de Chávez,

que omitiese la ratificación legislativa o ciudadana de su proyecto de reordenamiento político-territorial.

Tampoco parece gratuito que en lugar de utilizar el término región administrativa, propio del constitucionalismo nacional, haya preferido un sintagma nominal eufemístico: zonas especiales de desarrollo sustentable. Todo apuntaría hacia una táctica de distracción y solapamiento para encubrir el potencial de control político que tendrían las ZEDES. Si hubiese legislado un decreto con un título similar al de la regionalización de Luis Herrera, indudablemente habría hallado respuesta inmediata de gobernaciones y alcaldías, cuya autonomía político-administrativa podría ser efectivamente amenazada por las autoridades de las ZEDES.

Vale agregar que las ZEDES son financiadas por fideicomisos administrados por un fondo especial y están bajo la responsabilidad de Consejos de Administración nombrados por el Presidente y cuyas acciones, como adaptación de los CTAR, se rigen por el principio de la desconcentración. Otro aspecto llamativo es el hecho de que se aclare que el establecimiento de “oficinas únicas” por parte del órgano ejecutor de ZEDES no implica la eliminación de otras “oficinas únicas” en el mismo territorio. Con ello, la actividad de la AUEAV no estaría –normativamente hablando– en contradicción con la de CORPOVARGAS. En otras palabras, la presencia de un Consejo de Administración de ZEDES no afecta la gestión de una corporación de desarrollo regional. Por el contrario, dada la presencia de seis corporaciones, cuyo ámbito individual de acción abarca uno o varios Estados, aquéllas pueden constituir el referente organizacional inmediato para la ejecución de las directrices del Ministerio de Planificación y Desarrollo y del Ministro de Estado de las ZEDES.

Lo anterior es reforzado por declaraciones del Ministro de Estado de las ZEDEs, José Francisco Natera, durante el primer semestre de 2003, en las que refiere un enfoque centralizador y geopolítico del desarrollo de las ZEDEs, destacando la instalación del Consejo de Administración de los Fondos para el Desarrollo de las Zonas Especiales, con presencia de la FAN, PDVSA, el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) y la CVG. Ello significa una alteración del decreto-ley de creación de las ZEDEs,<sup>14</sup> donde faltarían los Ministerios de Planificación y Desarrollo, Finanzas, Ambiente y Producción y Comercio y, aunque CONAVI sí puede representar al despacho de Infraestructura, la CVG no tendría cabida según la norma (pero sí por el rol ejecutor que se atribuiría a las corporaciones).

“Siempre hemos visualizado un país integrado. Venezuela tiene polos de desarrollos dispersos y desproporcionados desde el punto de vista territorial y de justicia social. Buscamos la integración y el desarrollo sustentable.”

“(…) Se han identificado diez Zonas Especiales: Sur del Lago de Maracaibo, Eje Puente Páez-Puerto Nutrias, Sur de Cojedes con el Municipio Turén de Portuguesa, la Guajira (riquezas de sus tierras y miseria de su población), Carenero a la Laguna de Tacarigua (desarrollo turístico y del cacao), Sur de Aragua con el Norte de Guárico, la Mesa de Guanipa, Occidente de Bolívar, mar territorial (Margarita y el resto de islas), Apure (El Nula, Guasdalito, Mantecal)” Natera (citado por León, <http://www.eluniversal.com>, 25-V-2003).

Pese a que estas 10 posibles ZEDEs no se corresponden exactamente con las 10 regiones administrativas identificadas en el decreto de regionalización de 1980, hay que considerar tres detalles:

- a) Las ZEDEs, según la norma de creación, pueden abarcar los Estados y Municipios que la Presidencia estime susceptibles de integración y, por ende, traslapar las precedentes regiones administrativas.
- b) La Región Insular, única que ha carecido de una corporación de desarrollo en su territorio, es el equivalente a la ZEDE que denomina Natera “mar territorial.”

---

<sup>14</sup> “Artículo 9º.- Se crea la Comisión de Administración del Fondo Nacional para el Financiamiento de las Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable, la cual será integrada por un Presidente y seis (6) miembros principales, en representación de los Ministerios de Planificación y Desarrollo, de Finanzas, del Ambiente, Producción y Comercio, de Defensa e Infraestructura.”

c) Desde 2000, el Ministerio de Planificación y Desarrollo conserva la adscripción de 7 corporaciones activas y 2 inactivas.

Dados estos tres elementos, no parece ocioso preguntarse si el gobierno pretende reactivar las formalmente suprimidas CVS y CORPORIENTE, crear luego una corporación para el “mar territorial” (¿CORPOMAR?),<sup>15</sup> teniendo así tantos entes de desarrollo regional (órganos ejecutores) como ZEDES determine; y más aún, indagar si no se cree pertinente que esta eventual decena de corporaciones fuese conducida por gerentes militares. Signo de presumibles nombramientos militares en la dirección de los entes de desarrollo, en el futuro próximo, vendría a ser la designación del Gral. Carlos Martínez Mendoza como presidente de CORPOZULIA en agosto de 2003. Dicho nombramiento lo justificó Chávez diciendo que así podría “estar más cerca del Zulia,” Estado gobernado por el opositor Manuel Rosales Guerrero.<sup>16</sup>

Como esta designación -de otro militar activo al frente de un ente de una corporación de desarrollo regional-<sup>17</sup> despertaba muchas dudas, se estimó pertinente visitar el sitio electrónico de CORPOZULIA (<http://www.corpozulia.gov.ve/zonas/zonas.htm>), en busca de evidencia que sustentara los conceptos expuestos.

A continuación, se reproduce el texto principal de la sección de dicho sitio electrónico que hace mención específica a las “Zonas especiales:”

---

<sup>15</sup> ¿Corporación para el desarrollo regional de la Isla de Margarita y el mar territorial?

<sup>16</sup> “Aseguró que el traslado del general Martínez Mendoza beneficiará a la región, pues, al ser una persona tan cercana, tendrá una línea directa con Miraflores (el Palacio de la Presidencia). Acto seguido enfiló sus baterías verbales hacia el gobernador de esa entidad, Manuel Rosales, a quien calificó de 'mentiroso', 'usurpador' y 'golpista'.” (Chávez citado por Alonso, <http://www.eluniversal.com>, 11-VIII-2003).

<sup>17</sup> Antes ya había ocurrido designaciones de este tipo en CORPOVARGAS y la CVG.

“El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Planificación y Desarrollo, (sic) ha definido un nuevo enfoque de planificación donde lo territorial constituye el elemento medular. La situación problemática del país se concibe y explica a partir del desequilibrio territorial expresado en la desigual distribución de la población y la actividad productiva en la geografía nacional, que se ha traducido en desequilibrios sociales, políticos, económicos e internacionales, que impiden el pleno aprovechamiento del potencial productivo y el logro de los objetivos del desarrollo.

Para revertir este proceso se ha establecido, como uno de los propósitos básicos del Plan Nacional de Desarrollo, la atención de áreas periféricas mediante la estrategia de descentralización desconcentrada, estructurada en base a la vocación regional, los ejes de desarrollo y las fachadas de integración, que implica una redefinición del concepto de región.

En términos operativos esta estrategia ha identificado tres ejes de desarrollo: Oriental, Orinoco Apure y Occidental, este último constituido por los Estados Mérida, Táchira, Trujillo y Zulia, que conforman la Región Occidental para fines de planificación y administración del desarrollo. La filosofía implícita en la idea de región-programa con sentido de unidad territorial, inferior a la nación pero superior a las instancias locales y estatales, le da cabida al concepto de Zonas Especiales de Desarrollo como áreas de tratamiento diferenciado en función de objetivos territoriales específicos, entre los que prevalecen el aprovechamiento de recursos naturales para la expansión productiva y la generación de empleo con fines desconcentradores, lo cual implica inversiones en infraestructura y facilidades impositivas entre otros.

En este sentido el Ministerio a través de las Corporaciones Regionales, adelanta estudios de Zonas Especiales en todo el país.”

Se hace notar que la sección “Zonas especiales” no aparece en algún otro sitio electrónico de las corporaciones, ni siquiera el de la CVG, única con representación en la Comisión de Administración de los Fondos para el Desarrollo de las ZEDES. De allí que suponer que se trata de una sección de reciente puesta en línea, coincidiendo con la presidencia militar de CORPOZULIA, no resulta aventurero. ¿Qué puede extraerse de la cita? En síntesis, los planteamientos hasta ahora expuestos tienden a ser corroborados en gran parte: 1) La visión que se tiene de desarrollo es de carácter geopolítico, haciendo alusión expresa a la noción de espacio-programa (región-programa en el texto) como principio ordenador del territorio; 2) se habla de una descentralización desconcentrada – expresión contradictoria que recuerda la ambigüedad de la **Ley marco de descentralización** del régimen de Fujimori-, según la cual una región-programa es “inferior a la nación, pero superior a las instancias locales (alcaldías) y estatales (gubernaciones);” 3) dada esta “superioridad” de la región-programa como unidad territorial,<sup>18</sup> la

---

<sup>18</sup> En Venezuela, a diferencia de la relación de las Comunidades autónomas con el Estado Español, la supraterritorialidad no es un término que se use jurídicamente. En el sentido geopolítico que aquí se percibe,

instrumentación de ZEDES sería la punta de lanza para promover el gasto público y dictar lineamientos –desconcentrados- de política tributaria; 4) se identifica al Ministerio de Planificación y Desarrollo como la instancia rectora del proceso –tal y como lo fue el Ministerio de la Presidencia peruana- y a las corporaciones como órganos ejecutores; 5) aunque se menciona 3 supuestos ejes de desarrollo, sólo se especifica una Región Occidental, formada por Mérida, Táchira, Trujillo y Zulia, entidades que en el decreto de 1980 integraban, respectivamente la Región de los Andes y la Región Zuliana; es decir, la instrumentación del plan de desarrollo de la “revolución pacífica” conllevaría necesariamente un retroceso: el reforzamiento del esquema de regionalización –con un nuevo decreto de ordenamiento territorial- mediante la acción de las corporaciones.

Adicionalmente, asumiendo la “superioridad” de la unidad territorial geopolítica –la región-programa- ante las jurisdicciones civiles, cabría esperar que este proyecto de reordenamiento político-administrativo fuese llevado a cabo por quienes conocen de Geopolítica: los militares. En consecuencia, el futuro vislumbrado por el artífice de la “revolución pacífica” consistiría en un Estado formal y prácticamente unitario, dividido en regiones-programa cuya autoridad máxima fuesen oficiales activos, presidentes de las corporaciones de desarrollo y agentes directos de libre nombramiento y remoción por el Ejecutivo Nacional. Un esquema semejante al descrito se vivió en Venezuela antes de Bolívar, en la plenitud de la dominación española: las relaciones intergubernamentales de la Capitanía General.

---

la supraterritorialidad implicaría la absorción de jurisdicciones civiles por una jurisdicción de carácter militar, más que un espacio-programa, se trataría de un enorme Teatro de operaciones, cuya Jefatura tendría poderes de economía de guerra. Además, en el Perú, entre 1992 y 1995, el ordenamiento territorial con base en los CTAR, en coordinación con el Gral. Nicolás Hermoza, máximo jefe militar, pudo haber sido considerado prioritario para el combate al movimiento guerrillero “Sendero Luminoso.”



En efecto, si se aplica la supraterritorialidad en sentido geopolítico y el Presidente se ve a sí mismo como un Capitán General, resulta que éste se comportaría como superior jerárquico –tal cual es su cargo constitucionalmente hablando- de los comandantes militares ubicados no en provincias menores, sino al frente de corporaciones regionales. Estos últimos tendrían como misión plegar a las autoridades civiles que formal y políticamente serían autónomas del Presidente. Por añadidura, y de modo semejante al atesoramiento de lingotes de metales preciosos propio del mercantilismo, la retención de las transferencias intergubernamentales -derivadas de la propiedad nacional de la riqueza petrolera- por la Hacienda de la República sería el instrumento perfecto para minar la resistencia de los gobiernos subnacionales.

Siendo la autarquía el objetivo a perseguir por el mercantilismo, la preocupación de regímenes de tal orientación se centraba en la expansión territorial para asegurar la mayor diversidad posible de recursos. Expansión lograda por la vía bélica o la política de alianzas. La práctica generalizada del mercantilismo era que las potencias europeas se expandiesen fuera de su continente, estableciendo dominios de ultramar, con los cuales ampliaban su mercado interno y se abastecían de materia prima y metales preciosos. Dicho de otro modo, la sobrevivencia de una potencia mercantilista se basaba en una política imperialista, según la cual el control de las rutas marítimas era vital. Por tanto, era imprescindible que los dominios de ultramar fuesen organizados militarmente para contrarrestar los intentos de expansión de una potencia rival. Además, debido a que las potencias mercantilistas eran gobernadas por monarquías absolutas, no se percibiría inapropiada la concentración de funciones en un jefe militar que debía resguardar posesiones en ultramar.

De allí que a Chávez le resulte incómoda la división del Poder Público, siendo ello congruente con la lógica mercantilista de una Capitanía General. En algunas

circunscripciones de este tipo, el Capitán General y gobernador podía concentrar las funciones de gobierno, justicia y guerra, llegando a presidir o ser parte de la Real Audiencia. Bajo tal esquema, únicamente la intendencia (hacienda) era ejercida por un funcionario especializado, pero predominantemente de origen castrense.

Por complemento, obedeciendo a la necesidad expansionista que garantice la sobrevivencia del Estado, podría entenderse que Chávez haya tratado de exportar “la revolución,” financiando, entre otros, a movimientos radicales en Argentina (“piqueteros”), Bolivia (cocaleros), Brasil (“movimiento sin tierra”) y Ecuador (indígenas).<sup>19</sup> Invocando la unidad latinoamericana –como lo hizo Bolívar en su tiempo-, ¿no buscaría el gobierno actual crear una alianza estratégica para hacer frente a lo que percibe como imperialismo enemigo: Estados Unidos de América? De ser el caso, no extrañaría mucho el interés mostrado por Chávez en cuanto a que PDVSA estrechase lazos con Petróleos de Brasil (PETROBRAS), pensando en añadir las reservas gasíferas de Bolivia: si PETROAMÉRICA fuese materializada y con control de la “revolución pacífica,” el gobierno de turno probablemente pretendería usar el recurso energético como instrumento de presión en política exterior, con miras a lograr concesiones importantes de parte de los países que cuestionasen sus bases de legitimidad.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Es cosa sabida la reiteración de visitas no oficiales de Chávez y altos funcionarios de su gobierno a distintos países de América Latina y sus encuentros con los grupos mencionados, inclusive ha habido enlaces vía satélite o participación directa de dirigentes tales como Evo Morales durante “¡Aló, Presidente!” programa dominical cuyo principal protagonista es Hugo Chávez, quien no ha vacilado en emitir juicios sobre política interna de otros países (como la disputa de Chile y Bolivia, respecto a una salida al mar de ésta). Además, Chávez ha ofrecido públicamente dinero a tales sectores, quienes también han agradecido el apoyo material.

<sup>20</sup> No es casual la suspensión de suministro de crudo a República Dominicana en 2003, tras acusar al Presidente Hipólito Mejía de favorecer un presunto plan de magnicidio de Chávez. Contra Costa Rica, también se trató de tomar ese tipo de acciones.

### **3.- Los peligros de la democracia “participativa:” Los gobernadores y alcaldes sometidos a la Presidencia**

A pesar de que los Consejos de Coordinación Regional, creados por la **Constitución del Perú**, no fueron materia legislada durante el régimen de Fujimori, durante el gobierno de Chávez sí se han producido dos instrumentos orgánicos para especificar las atribuciones de órganos afines a aquéllos. El 15 de mayo de 2002 fue promulgada la **Ley de los Consejos Locales de planificación pública municipal (LCL)** y el 20 de agosto del mismo año, la **Ley de los Consejos Estadales de planificación y coordinación de políticas públicas (LCE)**. Si bien estas leyes plantean la posibilidad de profundizar la descentralización hasta el nivel de la Parroquia, subdivisión del Municipio, e incluso la sociedad organizada, los mecanismos y procedimientos contemplados son prácticamente inaplicables. Hasta la propia integración del Consejo Estadal implica un ente demasiado grande y, probablemente, inoperante. He aquí lo que establece la LCE:

“Artículo 6. Los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas estarán integrados por:

1. El Gobernador o la Gobernadora, quien lo presidirá.
2. Los Alcaldes o las Alcaldesas de los municipios que formen parte del estado.
3. Los Directores o las Directoras estadales de los ministerios que tengan asiento en el estado.
4. Una representación de la Asamblea Nacional, elegida por y de entre los diputados nacionales electos en la circunscripción del estado, equivalente a un tercio del total de los mismos.
5. Una representación del Consejo Legislativo Estadal equivalente a un tercio de los miembros del mismo.
6. Una representación de los concejales de los municipios del estado, compuesta por:
  - a. dos (2) concejales en aquellos estados que tengan hasta cinco (5) municipios;
  - b. Cuatro (4) concejales en los estados que tengan entre seis (6) y once (11) municipios;
  - c. Seis (6) concejales en los estados que tengan entre doce (12) y diecisiete (17) municipios;
  - d. Ocho (8) concejales en los estados que tengan entre dieciocho (18) y veintitrés (23) municipios; y,
  - e. Diez (10) concejales en los estados que tengan veinticuatro (24) o más municipios.
7. Una representación de la comunidad organizada de ámbito estadal, elegida de entre entidades, con personalidad jurídica, que lleven al menos un (1) año desarrollando su actividad, de acuerdo con la siguiente composición:
  - a. Un (1) representante de las organizaciones empresariales;
  - b. Un (1) representante de las organizaciones sindicales de trabajadores;
  - c. Un (1) representante de las organizaciones campesinas;
  - d. Un (1) representante de la comunidad universitaria;
  - e. Un (1) representante de las organizaciones de defensa del medio ambiente y del patrimonio histórico cultural;

f. Una representación de las organizaciones vecinales compuesta por: un (1) representante en aquellos estados que tengan hasta cinco (5) municipios; dos (2) representantes en los estados que tengan entre seis (6) y once (11) municipios; tres (3) representantes en los estados que tengan entre doce (12) y diecisiete (17) municipios; cuatro (4) representantes en los estados que tengan entre dieciocho (18) y veintitrés (23) municipios; y cinco (5) representantes en los estados que tengan más de veinticuatro (24) municipios.

8. Un representante de las comunidades y pueblos indígenas, en los estados donde los hubiere, elegido conforme a sus usos y costumbres según lo establecido en la ley correspondiente.

9. El Gobernador o Gobernadora podrá invitar a participar con derecho a voz, en cada reunión del Consejo Estatal, a los miembros de su tren ejecutivo que considere oportuno.”

“Artículo 7. El Gobernador (...) convocará la instalación del Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, en el plazo de un (1) mes a partir de la toma de posesión de su cargo. El Consejo Estatal deberá instalarse en el plazo máximo de dos (2) meses, contados desde el día de la toma de posesión (...).”

“Artículo 8. Los miembros de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas que deban ser nombrados mediante elección, se designarán a través del siguiente procedimiento:

a. Los representantes de la Asamblea Nacional y del Consejo Legislativo Estatal serán elegidos conforme se establezca en el respectivo Reglamento Interior y de Debates.

b. Los representantes de los concejales serán elegidos por la Asamblea, de todos los concejales de los municipios que forman el estado, convocada por el Gobernador o Gobernadora en el plazo de un (1) mes contado a partir del día de la elección de los concejales. En dicha elección, cada concejal sólo podrá votar por un (1) candidato. En los estados donde exista más de un (1) municipio, tan sólo, podrá ser elegido un concejal por municipio.

c. Los representantes de los colectivos que constituyen la comunidad organizada serán elegidos, respectivamente, por las organizaciones que forman parte de los sectores establecidos en el artículo 6, numeral 7, de esta Ley y de conformidad con la ley que regule la materia.

El mandato de los miembros de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas tendrá la siguiente duración:

a. En el caso del Presidente o Presidenta; los o las representantes de los Consejos Legislativos Estadales; los Alcaldes o Alcaldesas y los o las representantes de los concejales, la duración de su mandato.

b. Los Directores o Directoras estadales de los ministerios, mientras permanezcan en dicha función.

c. Los o las representantes de la Asamblea Nacional, según lo que establezca su Reglamento Interior y de Debates.

Los o las representantes de la comunidad organizada, la mitad del período de duración del mandato del Presidente del Consejo Estatal.”

Para tratar de ilustrar cómo se integraría el Consejo de planificación y coordinación del Estado Táchira, se partiría de suponer que están vigentes y han sido debidamente publicadas las normativas para elegir a los representantes de la sociedad organizada.<sup>21</sup>

Como Táchira cuenta con 28 Municipios, sin etnias indígenas reconocidas,<sup>22</sup> se tendría, en

---

<sup>21</sup> La ley pertinente nunca ha sido aprobada y, dicho sea de paso, sólo hace mención a la elección de asambleas de ciudadanos, no de representantes ante el Consejo Estatal.

<sup>22</sup> Aunque la LCE alude a la inexistente **Ley de pueblos indígenas**, la **Ley de demarcación y garantía del hábitat y tierras de los pueblos indígenas** del 12 de enero de 2001 distingue 9 Estados con comunidades

principio, al gobernador, 28 alcaldes, 10 concejales, 5 representantes de la sociedad organizada y 5 representantes vecinales, o sea, un Consejo con una base de 49 miembros identificables. Empero, ¿qué pasaría con la elección de los miembros provenientes de la Diputación del Táchira ante la Asamblea Nacional y los del Consejo Legislativo? Una vez más, supóngase que los reglamentos internos de dichos órganos legislativos ya existen, son reconocidos por todos los actores políticos y no contradicen la LCE. Dado que esta ley estipula que los representantes legislativos ante el Consejo Estatal sean un tercio de la Diputación del Táchira ante el Legislativo Nacional y un tercio del Legislativo del Estado, los reglamentos concernientes deberían respetar dicha proporción.

Ahora bien, considérese la conformación cuantitativa y cualitativa de cada representación parlamentaria. La Diputación del Táchira ante la Asamblea Nacional está integrada por 7 representantes de 3 partidos, con 4 diputados de MVR, 2 de COPEI y 1 de ABP, por lo que 4 oficialistas y 3 de oposición deben ponerse de acuerdo para escoger a 1 tercio de su seno para integrar al Consejo Estatal. Sólo que la fracción  $7/3$  equivale a 2.33, o sea, habría que escoger más de 2 y menos de 3 representantes, con la salvedad de que el oficialismo significa 57% de los votos. A su vez, el Consejo Legislativo del Táchira tiene 11 diputados pertenecientes a 5 fuerzas (COPEI, MAS, ABP, MVR y PCV), 7 de ellos de tendencia opositora (64% de los votos) y nuevamente la fracción  $11/3$  conduce a una cifra decimal (3.67), con más de 3 y menos de 4 delegados ante el Consejo Estatal. ¿Cómo garantizar que se respete la proporción fijada por la LCE e integrar una representación relativamente equitativa de los legisladores? En cualquier caso, el diseño de los

---

indígenas (Amazonas, Anzoátegui, Apure, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Sucre, Trujillo y Zulia). La LCE fija requisitos para designar –en sus disposiciones transitorias- a los representantes indígenas en tanto que no se legisle sobre la materia, quedando un vacío enorme en torno al reconocimiento de usos y costumbres.

reglamentos pertinentes requeriría un alto grado de consenso por parte de la Asamblea Nacional y del Consejo Legislativo.

Maximizando los cocientes, a los 49 miembros del Consejo habría que sumar 4 diputados nacionales y 3 estatales, y la representación de las agencias desconcentradas de los Ministerios. Asumiendo la presencia de 16 oficinas de los Ministerios, el hipotético Consejo de planificación y coordinación de políticas públicas del Táchira contaría con 72 miembros, nada menos que 6.6 veces el total de diputados del Consejo Legislativo correspondiente. Ello obliga a preguntarse dónde sesionaría un órgano tan grande, aun cuando el quórum mínimo para su instalación sea mayoría simple (artículo 11° LCE), es decir, 37 miembros.

Como la regla de decisión del Consejo ya instalado es la mayoría simple (artículo 12° LCE), los escenarios extremos de aprobación de cualquier iniciativa requerirían 20 votos con quórum mínimo y 37 con quórum máximo. Cabe destacar que el gobernador y los alcaldes suman 29 votos y que los concejales aportan otros 10, esto es, 2 miembros más que el quórum mínimo, por lo que, aun obviando a los diputados nacionales y estatales, la representación social no tendría mayor peso en un esquema de pactos entre las fuerzas políticas, sobre todo ejecutivas. En consecuencia, los incentivos de la ciudadanía para asistir a las sesiones del Consejo serían muy pocos y el poder de la colusión –y de monopolio- entre el gobernador y los alcaldes aumentaría en relación inversa con el quórum.

Si se ha reseñado el sentido poco democrático del Consejo Estatal y lo engorroso de su integración, ha sido para advertir que, además de establecer un mal ejemplo de duplicación burocrática, ya que al fin y al cabo son los Poderes Estadales y Municipales los

que terminan decidiendo,<sup>23</sup> la LCE encierra de por sí una trampa para los mandatarios estatales, sobre todo los opuestos al Presidente Chávez. De hecho, los dos artículos siguientes significan la reafirmación de la figura del gobernador como mandatario electo y, al mismo tiempo, agente del Ejecutivo Nacional, un aspecto tremendamente lesivo para la autonomía político-administrativa de las Gobernaciones.

“Artículo 21. El Gobernador o Gobernadora de cada estado que no cumpliera con las obligaciones establecidas en los artículos 7 y 8 de esta Ley, se considerará incurso en incumplimiento de los deberes inherentes a su cargo, a los fines de la aplicación de las sanciones previstas en las disposiciones relativas a la función pública.”

“(Disposición transitoria) Primera. Para la instalación, por primera vez, de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, los plazos establecidos en los artículos 7 y 8 de esta Ley, comenzarán a contar a partir del día de entrada en vigencia de la presente Ley.”

Lo que plantean los artículos referidos es sencillamente una “camisa de fuerza,” obligando a cada gobernador a haber instalado el respectivo Consejo Estatal a partir del 20 de octubre de 2002, bajo amenaza de sanciones propias de la **Ley del estatuto de la función pública** del 6 de septiembre de 2002. Ello sólo equivale a una contradicción terrible, dado que se faculta al Presidente a cometer arbitrariedades: sancionar (desde amonestación a destitución) a un mandatario electo por sufragio como si fuese un funcionario (de libre nombramiento o de carrera) de la Administración Pública Nacional. En otras palabras, la LCE conllevaría la vuelta al esquema de gobernador designado, vigente desde 1958 a fines de 1989. Si bien esta ley aún no ha sido aplicada, una eventual consolidación del régimen podría invocarla para eliminar a todos los gobernadores de oposición.

---

<sup>23</sup> Únicamente en Vargas y Delta Amacuro, con 1 y 4 Municipios respectivamente, los votos del gobernador y los alcaldes sumarían 2 y 5, dándole cierto poder de decisión a los 5 representantes de la sociedad organizada en el supuesto de ausencia de concejales y diputados. En Amazonas y Apure, los otros Estados con menos Municipios, los votos de los mandatarios estatales y municipales suman un total de 9.

En lo que atañe a la LCL, ésta determina que la composición del Consejo Local comprenda al alcalde, al Concejo Municipal, a los presidentes de Juntas Parroquiales y a representantes de la sociedad organizada (gremios, vecinos y etnias). Sin embargo, a diferencia de la LCE, hay una restricción que otorga a la sociedad organizada un miembro más que el total de mandatarios y concejales (artículo 3° LCL). En consecuencia, suponiendo quórum máximo (no se fija uno mínimo), la sociedad organizada siempre tendrá la mayoría simple que se exige para tomar decisiones (artículo 18° LCL). A pesar de que en este órgano sí importaría la votación ciudadana, la relación de fuerzas también podría ser pernicioso. Como no hay decisiones que ameriten mayoría calificada, la negociación y la construcción de consensos pueden despreciarse, tendiendo a imponerse medidas atractivas para los representantes de la sociedad organizada, pero contraproducentes en términos de finanzas municipales.

Por otra parte, la LCL lleva implícita una trampa para los mandatarios municipales. A partir del 16 de septiembre de 2002, cualquier alcalde puede ser objeto de una multa considerable en caso de no haber instalado el Consejo Local en su jurisdicción.

“Artículo 25°

El Alcalde (...) o el funcionario accidental que, (sic) en los primeros ciento veinte (120) días de la vigencia de esta Ley dejare de poner en funcionamiento el Consejo Local de Planificación Pública, en su respectiva Alcaldía, previa aprobación de la partida de funcionamiento, será sancionado por la Contraloría Municipal con multa de mil unidades tributarias (1000 UT) a dos mil unidades tributarias (2000 UT).<sup>24</sup> El monto de la multa ingresará al fisco del respectivo municipio.”

Como ocurre con la LCE, la observación de la LCL podría ser exigida por el régimen en un escenario donde se considere consolidada la “revolución pacífica.” De tal forma que ciertas figuras, que podrían ser sinónimo de involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones, fácilmente servirían de “cortina de humo” institucional para someter

---

<sup>24</sup> Cada unidad tributaria equivale a Bs. 24700, por lo cual la multa oscilaría entre Bs. 24700000 y Bs. 49400000. Considerando el control de cambio de Bs. 1920 por dólar, vigente desde febrero de 2004, el monto fluctuaría entre 12864.6 y 25792.2 dólares.



a gobernadores y alcaldes adversos al régimen. Dicho de otro modo, la invocación de la participación ciudadana como excusa para la imposición política del poder presidencial.<sup>25</sup>

#### **4.- El Consejo Federal de Gobierno: ¿Amenaza para los gobiernos subnacionales?**

La próxima preocupación que se aborda alude al rol que podría jugar el Consejo Federal de Gobierno.<sup>26</sup> Si bien en las Constituciones de 1881 y 1891 se contempla una instancia homónima, vale decir que la integración y objeto de la misma diferían mucho del Consejo Federal previsto para el siglo XXI. Aquel ente estaba formado bajo el principio de igualdad federativa (1 Diputado + 1 Senador por Estado + 1 Diputado por el DF) y era nombrado del seno del Congreso para ejercer funciones durante la mitad del período constitucional, es decir, dos años, al cabo de los cuales se renovaba totalmente el cuerpo. Se trataba de un régimen parlamentario indirecto: el Congreso nombraba al Consejo Federal, y éste, a su vez, elegía al Presidente de la República. Aunado a la elección presidencial, el Consejo Federal contaba con voto deliberativo –mayoría absoluta- para ratificar las decisiones del mandatario nacional en lo concerniente a designación de diplomáticos, declaratoria de estado de emergencia y administración de terrenos baldíos, minas y salinas, delegados constitucionalmente por los Estados.

A su vez, el Consejo Federal, creado por el artículo 185° de la Constitución de la República Bolivariana, estaría integrado por el Vicepresidente dirigiendo la instancia, los

---

<sup>25</sup> De allí que llame poderosamente la atención la juramentación, en acto encabezado por Chávez con fecha 9 de abril de 2003, de la Comisión Presidencial de los Consejos Locales de Planificación Pública, ente al que se instaba a ampliar el número de sus miembros e impedir la politización de los citados Consejos.

<sup>26</sup> También el constitucionalismo venezolano contempla un ente denominado Consejo de Gobierno (textos de 1821, 1830, 1857, 1893 y 109), por lo cual podría pensarse en que el Consejo Federal de Gobierno de la **Constitución Bolivariana** podría ser una combinación del primero con el antiguo Consejo Federal. Empero, el Consejo de Gobierno, que en ocasiones fue presidido por el Vicepresidente de la República, nunca incorporó a los mandatarios regionales ni mucho menos tuvo atribuciones relativas a los gobiernos subnacionales.

Ministros, los gobernadores, 1 alcalde por Estado y representantes de la sociedad organizada. Igualmente habría 1 Secretaría del Consejo Federal, formada por el Vicepresidente, 2 Ministros, 3 gobernadores y 3 alcaldes. Lo que no se establece en la norma constitucional, y que sería materia de reserva para la correspondiente ley orgánica, es el mecanismo de votación.

“(…) es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios (…)

Del Consejo Federal de Gobierno dependerá el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas dirigidas a promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos”.

Dada su conformación, en la que resaltan la Secretaría y el Fondo de compensación interterritorial, la figura sería -como se sugirió en el capítulo III- una adaptación de la propuesta de Tablante de 1993, formulada en una de las cumbres previas a la AGV. En efecto, el Fondo de compensación reemplazaría al FIDES de la propuesta original.

Independientemente de la mención constitucional de que el Consejo Federal sea un ente destinado a favorecer la descentralización, el temor persiste ante la posibilidad real de que la ley orgánica del mismo llegase a reflejar las competencias que el proyecto de Constitución presentado por Chávez (1999) a la ANC atribuía al órgano en cuestión. En este documento se establece que:

“El Consejo Federal de Gobierno tiene por objeto la planificación, coordinación y cooperación de acciones y políticas para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios. Así como, (sic) la planificación, distribución y control de la Coparticipación Federal, que será expresada en la Ley Nacional de Presupuesto”.

“El Consejo Federal tendrá dos organismos ejecutivos:

La Secretaría (…)

El Fondo de Compensación Territorial, dirigido a los estados con poca capacidad de recaudación tributaria, para los cuales se establecerá una compensación especial con recursos provenientes de los estados más fuertes económicamente y del gobierno nacional. Anualmente, el Consejo Federal de Gobierno discutirá y aprobará el porcentaje que se destinará a este Fondo.”

“El Consejo Federal de Gobierno tendrá las siguientes funciones:

- a) Planificación, distribución y control de la Coparticipación Federal, que será expresada en la Ley Nacional de Presupuesto.
  - b) Establecer las relaciones, coordinaciones y cooperaciones entre los diferentes niveles de gobierno.
  - c) Considerar y planificar las políticas y orientaciones necesarias, a fin de que el desarrollo del proceso de descentralización sea instrumentado en forma armónica y eficiente entre los diferentes niveles de gobierno, incluyendo al municipal.
  - d) Evaluar los resultados y avances del proceso de descentralización.
  - e) Considerar y planificar las políticas de coordinación de inversiones entre los diferentes niveles de gobierno.
  - f) Considerar y planificar las políticas para la transferencia de los recursos humanos, de los bienes y de los recursos financieros, así como de la infraestructura, en los procesos de descentralización.
  - g) Considerar y planificar los esquemas de armonización de las políticas fiscales y de desarrollo administrativo, relacionados con el proceso de descentralización
  - h) Considerar la agenda de materias y asuntos a ser tratados.
  - i) Considerar los proyectos de acuerdos, recomendaciones o declaraciones relacionadas con el proceso de descentralización, que representen el Primer Ministro<sup>27</sup> y los gobernadores.
  - j) Designar las comisiones técnicas que estime necesarias para la elaboración de propuestas y proyectos concernientes al proceso de descentralización.
  - k) Considerar los proyectos y propuestas que elaboren las comisiones técnicas o presenten el Primer Ministro, los gobernadores, alcaldes o grupos de la sociedad civil.
- El presidente de la República tendrá derecho a veto sobre las decisiones del Consejo Federal de Gobierno”.

En síntesis, el Consejo Federal –de legislarse la respectiva norma orgánica según especificaciones de Chávez- podría ser un instrumento politizable y muy útil para el régimen, dadas las facultades amplias que tendría en materia fiscal. Particularmente, la figura de coparticipación federal, en la que se incluirían tanto el Fondo de compensación interterritorial como el situado constitucional, podría servir para plegar a los gobiernos subnacionales a los lineamientos de la Presidencia. Nótese que es precisamente el Consejo la instancia que establecería los criterios de distribución del monto de coparticipación federal, pero con sujeción a la facultad de veto presidencial.

Por si fuera poco, hay varias leyes (como las del FIDES, FIEM y AAA) que también hacen referencia a la intervención del Consejo, lo cual ampliaría su rango de acción y, por ende, del veto presidencial. En otras palabras, la última instancia en materia de asignación de transferencias intergubernamentales sería el propio Presidente.

---

<sup>27</sup> Esta figura fue sustituida por el Vicepresidente en la **Constitución de 1999**.

*Como se expone a lo largo del capítulo, la madeja institucional del régimen ha implicado tanto reformas arbitrarias –y de aplicación retroactiva- a la legislación en materia de transferencias subnacionales como la creación de supuestas instancias de coordinación intergubernamental, con el único propósito de plegar fiscal y políticamente a Gobernaciones y Alcaldías. Asimismo, se percibe el intento de utilizar las exportaciones petroleras como arma de política exterior. Por tanto, la estrategia de unificación horizontal y vertical del gobierno nacional no sólo se está basando en el arma petrolera –base de las transferencias y el presupuesto venezolano-, sino en la idea de concentrar el Poder Público en la Presidencia de la República, en sentido contrario al fundamento de la democracia representativa: la división de poderes en instancias autónomas que se controlan entre sí. De allí que se caracterice al régimen de Chávez como un mercantilismo militarista, reminiscencia de una Capitanía General ultramarina de la España del siglo XVII, donde un jefe militar concentraba las funciones de gobierno, justicia y guerra; reservando para un subalterno el ramo de intendencia.*

## Conclusiones

Como se demostró en esta investigación, el patrón histórico del constitucionalismo venezolano no ha sido otro que la supeditación de los niveles inferiores de gobierno respecto a la República. Así pues, el Estado federal al que aluden las normas fundamentales de 1961 y 1999 no pasa de ser un Estado unitario, cuya descentralización es materia de reserva legal, es decir, todavía dista de haber sido suficientemente regulada, lo cual ratifica el supuesto de partida de la hipótesis de investigación.

La herencia centralista es explicada en buena parte por el predominio de los militares en la política venezolana, exhibido sobre todo antes de 1958. Un centralismo tan exacerbado que eliminó progresivamente no sólo las facultades armamentistas de los gobiernos estatales del siglo XIX, sino que absorbió también sus potestades tributarias, legislativas y judiciales. Por tanto, no es de extrañar que el constitucionalismo reciente siga considerando a los gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional en sus respectivas jurisdicciones.

Dado esto, el resultado notorio de la descentralización gubernamental de 1989 fue precisamente la democratización del sistema político, permitiendo victorias hasta entonces impensables de partidos distintos a los tradicionales AD y COPEI, promoviendo una inédita pugna por recursos fiscales (hipótesis I y II). La consecuencia más destacable de esta pugna no es otra que la concentración de transferencias en un tercio de las entidades federales y en los municipios en ellas comprendidos. La respuesta del gobierno nacional ha consistido principalmente en paralizar e incluso revertir el otorgamiento de facultades administrativas y fiscales a los gobiernos subnacionales, fortaleciendo el poder central y fomentando la fragmentación del territorio de los Estados (hipótesis III y IV). De este modo, al aumentar

las demandas al interior de un Estado vía crecimiento municipal, el margen de acción del gobernador se constriñe mucho, con el añadido de la posibilidad de que su mandato sea revocado apenas transcurra la mitad del mismo. Por su parte, los alcaldes cuyos Municipios se han atomizado pueden ver frenada su influencia a través de esta estrategia de reducción territorial, al igual que de eventuales revocaciones. En la medida en que se exacerba el monopolio del gobierno nacional en términos de recaudación, aumenta su capacidad de presión sobre sus homólogos subnacionales, pudiendo desestabilizarlos.

El cuadro anterior conduce a una paradoja bastante lamentable. Previo a los comicios de 1989, los gobernadores venezolanos de la democracia de “Punto Fijo” promediaron 22 meses en el cargo, generando gestiones muy interrumpidas; lo cual se solucionó con mandatarios estatales escogidos por voto popular y con chance de reelección; no obstante, con la introducción del referendo revocatorio y el uso arbitrario de las transferencias intergubernamentales, los gobernadores –y además los alcaldes- se hacen tremendamente vulnerables a las presiones del Presidente de la República a más tardar en 24 meses. *En década y media, la descentralización gubernamental se ha traducido en mandatos subnacionales tan inestables como aquellos que pretendió erradicar.*

Irónicamente, el esquema de agencia basado en la figura del gobernador designado era muy inestable al interior de cada Estado, pero mucho menos caro que la realización de elecciones y revocaciones bianuales, en su gran mayoría no presupuestadas. Una cosa es rendición de cuentas y otra muy distinta, el enañamiento y la imposición política. La Venezuela del siglo XXI debe construirse con más y mejor democracia, un sistema político del cual el régimen de Chávez se distancia progresivamente, amén de una descentralización gubernamental debidamente instrumentada.

## **1.- Reflexiones finales: Y después de Chávez, ¿qué?**

Asumiendo que el gobierno de Chávez no pudiese superar la realización del referendo revocatorio presidencial, o que su mandato fuese interrumpido sin dar al traste con la institucionalidad democrática,<sup>1</sup> un eventual régimen de transición tendría que afrontar desafíos enormes en cada sector de la vida nacional, principalmente por la fractura sociopolítica imperante y el abandono de la economía como resultado de cinco años de conflicto. No obstante, dado el contenido de esta investigación, aquí únicamente se hará énfasis en los aspectos pertinentes a las relaciones intergubernamentales, cuyos problemas en buena parte de los casos datan de la reforma político-administrativa de 1989, siendo agravados o complementados por la “revolución pacífica.” Entre los aspectos que requerirían mayor atención en términos de relaciones intergubernamentales, cabe citar:

### **1.1.- La reconsideración de la división político-territorial**

Desde 1986 hasta diciembre de 2000, las jurisdicciones locales habían aumentado en más de 60%, mientras que los Estados pasaron de 20 a 23, cuando los dos territorios federales, que tenían tal status desde el siglo XIX, fueron elevados al rango de entidad federal antes de las elecciones subnacionales de 1992. Téngase en cuenta que de los 335 Municipios existentes hace una década, aproximadamente la mitad no satisfaría la exigencias de la LORM sobre creación y mantenimiento de los mismos.<sup>2</sup> El meollo de esta atomización radica en cómo las Gobernaciones y Alcaldías financian sus gastos: sin transferencias, muchas de éstas no podrían siquiera pagar nómina.

---

<sup>1</sup> Una salida de facto difícilmente daría paso a un gobierno democrático. Dada la polarización actual y la presencia de grupos armados en ambas partes, no resultan impensables escenarios tan graves como una guerra civil o la instauración de una dictadura de extrema derecha, inspirada en la experiencia de Augusto Pinochet, muy a despecho de lo contemplado en la **Carta Democrática Interamericana**. Así como el combate al comunismo o la “guerra contra las drogas” fueron la excusa perfecta para justificar dictaduras militares, otro tanto podría representar la “guerra contra el terrorismo” en un país que posee las mayores reservas probadas y no probadas de petróleo crudo en el mundo.

<sup>2</sup> Capacidad de generar ingresos propios, población mínima y oferta de servicios básicos.

Más dramático todavía es el surgimiento del Estado 23: Vargas. Esta entidad en el transcurso de 1998, con miras a las elecciones de gobernadores, gracias a dos leyes cambió súbitamente de la categoría de Municipio a Territorio Federal; y de ésta, a Estado. Curiosamente, el Municipio Vargas era uno de los dos que integraban el DF. Al adquirir el rango de Estado, no sólo se duplicaba la burocracia de Vargas, ya que apenas tiene una Municipalidad que coexiste con la Gobernación, sino que además se mutiló al DF, privándole de los recursos aportados por el principal puerto del país, ahora corazón de Vargas: La Guaira. Naturalmente, la duplicación burocrática de Vargas tenía su eco en el DF, cuyo gobernador, designado hasta 2000, superponía su ejercicio al alcalde de Caracas (Municipio Libertador).

No obstante, la ANC eliminó al DF, sustituyéndolo por el DMC, cuyo mandatario es electo por sufragio. Dicha jurisdicción no sólo mantiene el problema de duplicación burocrática y funcional respecto a la Alcaldía de Libertador, sino que contradice la aún vigente LORM, al superponer un distrito metropolitano en dos entidades federales distintas: el Estado Miranda y la capital de la República.<sup>3</sup> Lo que es más grave, esta entidad metropolitana absorbe buena parte de los recursos de cuatro Municipios de Miranda (Chacao, Baruta, Sucre y El Hatillo) y de la Alcaldía de Libertador, imponiendo por primera vez en la historia normativa de Venezuela transferencias ascendentes emanadas de los gobiernos locales,<sup>4</sup> pese a que tal jurisdicción cuenta igualmente con recursos provenientes de la República. Es una entidad parásita que ha permitido hacer ver a un

---

<sup>3</sup> La invocación de la supremacía de la norma constitucional resulta improcedente, ya que hay varios artículos de la Carta Magna que entran en conflicto -entre sí- en materia de régimen municipal. Sobre este punto en particular, véase Martín (2000b).

<sup>4</sup> La LORM establece transferencias ascendentes de los Municipios que deciden crear 1 distrito metropolitano, pero no erige entidad alguna respecto a la cual determinados gobiernos locales tengan obligaciones fiscales. Esto último atenta contra la autonomía política y fiscal local.



periodista estridente, Alfredo Peña,<sup>5</sup> como una alternativa presidencial. En suma, el alcalde mayor gobierna en una jurisdicción que concentra recursos, carece de competencias específicas y ni siquiera existe legalmente, ya que la ley de su creación viola la LORM y contradice las facultades que se dio la propia ANC al redactar la **Constitución de 1999**.

Y la última aberración político-territorial vendría a ser la ley que confiere un régimen especial a los Municipios Páez y Bruzual del Estado Apure, norma promulgada en el segundo semestre de 2001. Vale decir que con el Alto Apure, se estaría en presencia de una especie de Estado 24. Irónicamente, Apure es una de las entidades cuyos ingresos propios son casi inexistentes, al punto que ni siquiera su Municipio capital, San Fernando, podría sostenerse en ausencia de transferencias.

De modo que esta reciente proliferación de jurisdicciones subnacionales únicamente habría beneficiado a políticos y partidos desconocidos o de escasa figuración durante el período 1958-1989, trayendo como consecuencia inmediata la asignación de las correspondientes partidas de situados constitucional y municipal, botín nada despreciable asumiendo la laxitud de la coordinación fiscal intergubernamental. Progresivamente, la tendencia es de mayor número de gobiernos locales irresponsablemente erigidos, que recibirán transferencias reales cada vez más reducidas. Ello con los agravantes del choque de competencias entre las jurisdicciones “históricas” y las emergentes y del aumento innecesario de la nómina burocrática.

De allí que deba replantearse el rango de Estados de Amazonas y Delta Amacuro y, casi seguramente, restablecerse el régimen del DF anterior a 1998, es decir, una

---

<sup>5</sup> En 2002, Peña fue capaz de acusar públicamente a Chávez de ser autor intelectual de un supuesto plan de magnicidio del Presidente Andrés Pastrana, en cooperación con la guerrilla colombiana, declaraciones con el potencial de desatar un serio conflicto colombo-venezolano. Aún más, sugirió que Estados Unidos interviniese en Venezuela, así como lo hizo en Afganistán.

Gobernación –pero ya con titular electo- que comprenda los Municipios Libertador y Vargas. En particular, Vargas y el Alto Apure son jurisdicciones que todavía sufren los estragos de fenómenos meteorológicos y demandan atención especial, aunque no un rango jurisdiccional fiscal y administrativamente insostenible. Asimismo, la figura de fusión territorial propia de la **Constitución de 1961** y de la LORM podría resultar expedita para disminuir el exceso de Municipios. Si bien puede sonar a simple eufemismo, fusionar Municipios es menos traumático que eliminarlos, debido a que la magnitud de la reducción de nómina –y su incidencia en la tasa de desempleo- podría ser menos grave si se parte de una negociación política en el seno del Estado, que lo que ocurriría en caso de tratarse de una aplicación unilateral del gobierno nacional de las medidas de la LORM.

En refuerzo a nivel micro, la legislación sobre partidos debe ser reformada, fijando porcentajes mínimos de votación como requisito para la conservación del registro e imposibilitando el faccionalismo una vez obtenida la representación legislativa. Así, se crearía un muro de contención para el oportunismo de muchos políticos, que aprovechan el ordenamiento actual para crear nuevas parcelas de poder y se tornan auténticos mercenarios del debate parlamentario, incluyendo en la agenda la propia división político-territorial del país y de las entidades federales.

### **1.2.- La corrección del diseño institucional de la descentralización de servicios**

Es imprescindible eliminar la posibilidad de reversión de un servicio transferido, tanto por parte del nivel de gobierno que la descentraliza como de aquel que lo asume. Tal como está legislado, la partida de recursos que acompaña la asunción del servicio constituye un incentivo para la actuación irresponsable del nivel de gobierno comprometido. En otras palabras, en ausencia de monitoreo efectivo de las condiciones e infraestructura del servicio en cuestión, un mandatario subnacional que cuente con mayoría en el cuerpo legislativo de

su jurisdicción tenderá a solicitar la transferencia con el solo propósito de apropiarse de los recursos categóricos, principalmente en su último año de gobierno. Ello por dos razones: a) si culmina su período, delegará al gobierno entrante el costo político, administrativo y fiscal de sus acciones; y b) si puede optar a la reelección, más que preocuparse por la prestación eficiente del servicio, buscará valerse de estos recursos en una expansión fiscal de impacto electoral, que en caso de ser exitosa significará la reversión de dicho servicio al inicio de su segundo gobierno.

Asimismo, hay que precisar el régimen de competencias de servicios y su financiamiento para cada nivel de gobierno, haciendo énfasis en los servicios básicos que ha de garantizar un Municipio según el tamaño de su población. Es prioritario revisar toda la reglamentación de la LOD producida durante el interinato de Velásquez, sobre todo por los mecanismos de coordinación de servicios públicos allí planteados y nunca desarrollados. En ese sentido, la reflexión debe profundizarse en materia de los servicios sociales por excelencia (salud, seguridad social y educación); ya que en éstos la provisión privada puede llenar vacíos gubernamentales, pero generando exclusión o ampliando las brechas en la oferta del servicio.<sup>6</sup>

Otro servicio igualmente delicado es el que complementa la oferta de seguridad pública, esto es, la seguridad y vigilancia privadas. Sin la comunicación y coordinación debidas entre los entes policiales y las agencias de vigilancia privada, sencillamente podría darse paso a la feudalización de la justicia (tomar la justicia por mano de cada quien) o a la institucionalización del crimen organizado; mucho más cuando se conoce la existencia de tráfico y alquiler de armas de parte de militares y oficiales corruptos a grupos de exterminio

---

<sup>6</sup> Vale recordar que cada ciudadano debería tener garantizadas unas condiciones mínimas del bien o servicio suministrado, con independencia de la naturaleza de la oferta.

y bandas. Obviamente, la inseguridad pública y la impunidad sólo contribuyen a la anarquía, la parálisis del turismo y la fuga de capitales.

### **1.3.- La supresión de la red de corporaciones de desarrollo regional**

Es muy preocupante la persistencia en el gobierno nacional de la idea de una administración exclusivamente desconcentrada como superior jerárquico -o sustituto potencial- de los gobiernos de los Estados. Las regiones político-administrativas (agregados de Estados) heredadas de la democracia bipartidista no sólo implican una visión centralista de la economía (“el crecimiento hacia adentro”), sino que con el enfoque del actual régimen podrían terminar absorbiendo –además de la autonomía en gestión económica- las facultades político-administrativas de los gobiernos subnacionales, gracias a la militarización de las corporaciones de desarrollo.

Como se expuso previamente, la única corporación cuya existencia tendría sentido es la CVG (y tal vez, CORPOZULIA). Sin embargo, cabría preguntarse si la cantidad de empresas que la CVG comprende es rentable para el Estado venezolano. Dicho de otro modo, quizás sería fiscalmente adecuado privatizar empresas del sector aluminio, asegurando el control estratégico de la oferta hidroeléctrica.

### **1.4.- La urgencia de la reforma integral de la Constitución de 1961**

Como se ha argumentado en detalle, la **Constitución de 1999** tiene vicios de origen y los mecanismos intergubernamentales que establece -o que permite derivar- tienen como fin concentrar el poder en manos del Presidente de la República, partiendo de doblegar política y fiscalmente a las autoridades subnacionales. En suma, como no se trata de una Constitución democrática, difícilmente servirá para gobernar democráticamente. Lo

anterior no significa que todo el articulado de dicha Constitución deba abandonarse, sino que son muy pocos los avances institucionales que de ella podrían desprenderse.<sup>7</sup>

¿Cuáles figuras podrían rescatarse de la **Constitución de 1999** en materia de relaciones intergubernamentales? Básicamente, la reelección inmediata y el referendo revocatorio presidenciales, y la duración del mandato de 4 años para las autoridades subnacionales con las limitaciones de parentesco para la elegibilidad a dichos cargos.

En primer término, la reelección presidencial inmediata no es mala en sí misma; el problema estriba en un mandato de 6 años. Entonces, se propondría un período de 4 años con posibilidad de reelección. Aunque el mecanismo revocatorio del mandato presidencial sí resultaría una válvula de escape en el contexto de una crisis, no debe poder activarse a cada momento, puesto que se daría al traste con la estabilidad política. Se piensa que tal figura habría de reservarse para el segundo cuatrienio presidencial, pudiendo iniciarse el procedimiento a los 18 meses de comenzado éste.

¿Por qué no avalar la continuidad de la revocación para parlamentarios de cualquier nivel de gobierno y mandatarios subnacionales? Sencillamente, ello generaría tanto inestabilidad política como endeudamiento público, debido a que la activación de cada uno de estos referendos ocurriría tras haberse sancionado los correspondientes instrumentos presupuestarios, significando erogaciones extraordinarias. Además, la reelección inmediata constituye de por sí un mecanismo de rendición de cuentas y no debe dejarse abierta la puerta para que un gobierno nacional unificado utilice los referendos revocatorios en contra de parlamentarios, gobernadores y alcaldes de oposición.

En segundo término, mandatos subnacionales de 4 años con opción a reelección única inmediata son aconsejables, siempre y cuando se instrumenten mecanismos de

---

<sup>7</sup> Fuera de las relaciones intergubernamentales, lo único rescatable es la instauración de la doble nacionalidad.

coordinación fiscal intergubernamental que disminuyan la posibilidad de expansión fiscal pro-electoral en cada jurisdicción en el último año del primer período. También se agradece la restricción que impide a parientes afines o consanguíneos suceder en el cargo a gobernadores y alcaldes, haciendo inviable el nepotismo.

Y en tercer término, se podría rescatar el interés de coordinación y comunicación intergubernamental que son susceptibles de representar instancias como el Consejo Federal de Gobierno, asumiendo un diseño institucional equilibrado. Si de algo ha adolecido el proceso de descentralización de servicios ha sido precisamente la ausencia de puentes entre los distintos niveles de gobierno.

En lo que concierne a la actualización del marco jurídico propio de la **Constitución de 1961**, cabe reseñar que:

- i. El Senado debe ser restituido respetando el principio de igualdad federativa (eliminación de senadores vitalicios y por representación proporcional) y la adecuación de sus mecanismos de control sobre las decisiones presidenciales en materia de política exterior y ascensos militares.
- ii. Resulta imperante regular debidamente la materia catastral, dando lugar a la instrumentación de sistemas de información geográfica y patrimonial subnacional. Partiendo de este aspecto, será posible reformar la LOD y la LORM sobre bases realistas, lo mismo que el régimen de transferencias categóricas e incondicionales.
- iii. La despolitización del estamento castrense implica una prioridad. El rescate de la identidad profesional de las Fuerzas Armadas pasa necesariamente por el afianzamiento del Estado Mayor Conjunto y la asignación de un oficial retirado de trayectoria respetable como Ministro de Defensa. La legislación

pertinente deberá enfatizar el desarrollo del control objetivo sobre la corporación armada por parte de las autoridades civiles. En consecuencia, el marco normativo debe orientarse a la creación de un padrón de armamento y a la erradicación de grupos irregulares (guerrilla, “círculos bolivarianos,” paramilitares y grupos de exterminio, principalmente). Por complemento, el ordenamiento en materia policial subnacional debe desarrollar mecanismos de coordinación entre Estados y Municipios –amén de sistemas de incentivos de carrera y depuración de personal-, contemplando la asistencia de la Guardia Nacional en ciertas condiciones.

- iv. Los Estados deben recobrar facultades legislativas. Sólo con la autonomía normativa estatal podría innovarse en materia de descentralización de servicios hacia los Municipios e inclusive a la sociedad civil organizada. En particular, previo estudio financiero y censo económico de los Estados, sería conveniente establecer concurrencia de facultades tributarias en algunas bases impositivas.
- v. La administración de justicia amerita una profunda transformación, incluyendo una versión aplicable del COPP. El Poder Judicial de la República debería ser efectivamente autónomo, integrando en su composición a representantes de las entidades federales, de modo similar a la Alta Corte Federal y la Corte de Casación concebidas en la **Constitución de 1881**. Las figuras aludidas tenían magistrados provenientes de las distintas Secciones (agregados de Estados) en que se dividía el país para la designación judicial. Por otra parte, la provisionalidad de jueces que data de la emergencia de 1999 debe llegar a su fin, revisando la distribución

subnacional de éstos, al igual que la de fiscales y defensores públicos, para adecuarlas a las cifras de incidencia delictiva de cada entidad federal..

- vi. Finalmente, el ejercicio descentralizado de la Medicina forense, integrando la acción de medicaturas de este tipo con la gestión hospitalaria subnacional, sería fundamental tanto para la atención de denuncias de delitos que conlleven agresiones como para controlar posibles casos de negligencia profesional. Adviértase que el **Código de instrucción médico-forense** data de 1878, hallándose completamente desfasado.

Indudablemente, Venezuela se halla en una encrucijada institucional: ser o no ser una democracia; ser o no ser un Estado unitario. Solucionar ambos dilemas será un paso trascendental para la consecución de la paz sociopolítica y la reactivación económica. Y la democracia consiste en una serie de mecanismos que permite a una sociedad pluralista resolver sus diferencias civilizadamente. Cuando gobiernos electos buscan imponer a la ciudadanía decisiones arbitrarias, no pasan de ser dictaduras enmascaradas. No es el momento, como nunca lo ha sido, del salvador de la Patria. El Estado unitario constitucionalmente descentralizado urge de actores comprometidos con el país, capaces de reconocer sus errores y limar asperezas. No se trata de desterrar presuntos monstruos, sino de verse en los ojos del otro y actuar en consecuencia. Sin ello será imposible reconstruir a Venezuela.



## Postfacio

En pocas semanas, el régimen de Chávez sorteó con éxito dos procesos electorales de gran trascendencia: el referendo revocatorio del mandato presidencial del 15 de agosto de 2004 y las elecciones de gobernadores, diputados estatales y alcaldes del 31 de octubre, éstas con marcada abstención. Fue una guerra de desgaste,<sup>1</sup> por así decirlo, y los resultados –fraudulentos para muchos- han significado tanto la aniquilación de la Coordinadora Democrática como la hegemonía casi absoluta de la “revolución pacífica”: Unas 270 Alcaldías de 338 posibles (80%), el DMC y 21 Gobernaciones (92% de entidades federales). La oposición quedó confinada a los Estados Zulia y Nueva Esparta; además de 68 Municipios, 2 de ellos en el área metropolitana de Caracas (Chacao y Baruta), a expensas de los mandatarios oficialistas del DMC y Miranda.

Tras las elecciones subnacionales, la sombra del fraude se expandió principalmente en Miranda, Carabobo y Yaracuy, al punto que los gobernadores respectivos –Mendoza, Salas Feo y Lapi- aceptaron los resultados oficiales tras la ocupación militar de sus jurisdicciones.<sup>2</sup> Algo inédito en el último medio siglo, tanto como el hecho de que 9 de 21 gobernadores oficialistas (42.9%) sean de origen castrense.<sup>3</sup>

Ello pareciera apuntar hacia la sustitución progresiva de los civiles por oficiales retirados. De allí que todas las candidaturas fuesen impuestas por órdenes de Chávez, a despecho de sus partidarios estatales, quienes se abstuvieron en buena medida en rechazo a esto. Se trata de la imposición vertical –clásica del estamento castrense- en detrimento de la

---

<sup>1</sup> Entre la solicitud de convocatoria –hecha con el respaldo de millones de firmas- y la realización del referendo revocatorio presidencial transcurrieron 360 días, violentando los lapsos legal y reglamentariamente establecidos. Inclusive Chávez hizo ratificar más de 1 millón de firmas, poniendo en duda la buena fe de cada elector.

<sup>2</sup> En cuanto al mandatario saliente del DMC, Alfredo Peña, quien retiró su candidatura a reelección, está siendo acusado de autoría intelectual de homicidio por los sucesos de abril de 2002.

<sup>3</sup> En Apure, Bolívar, Carabobo, Cojedes, Lara, Mérida, Miranda, Táchira y Vargas.

negociación democrática. Así, se abre la ventana para la instalación del Consejo Federal de Gobierno y la instrumentación de las ZEDES.

De hecho, durante un inusual encuentro de mandatarios oficialistas con el Ejecutivo Nacional en la sede del Ministerio de la Defensa, y no en la del Despacho del Interior y Justicia como correspondería, se plantearon los diez objetivos para consolidar el régimen a partir de 2005: 1) conformación de la estructura social, 2) propaganda, 3) modelo democrático de participación popular, 4) pronta creación de la institucionalidad gubernamental, 5) activación de una estrategia integral contra la corrupción, 6) desarrollo de la nueva estrategia electoral, 7) construcción acelerada de la nueva economía, 8) continuidad de la implantación de la estrategia territorial, 9) rápida instrumentación de la estrategia militar nacional, y 10) impulso al sistema internacional multipolar.

Del decálogo, conviene retomar para el análisis los puntos 3, 4, 7, 8 y 9. Entre fines de 2004 y la primera quincena de 2005, los gobernadores y alcaldes oficialistas han procedido a instalar los consejos de planificación y coordinación de políticas, lo que podría interpretarse como el prólogo de la democracia participativa. A su vez, la fracción oficialista en Asamblea Nacional no sólo reformó la **Ley orgánica del Tribunal Supremo de Justicia** omitiendo la mayoría calificada constitucionalmente requerida, sino que aseguró el control absoluto del Poder Judicial por parte de Chávez, es decir, el primer paso hacia la “nueva” institucionalidad.

Particularmente, aquí se ha afirmado que el régimen actual está creando una especie de mercantilismo de guerra. Si fuese el caso, la nueva economía debería estar íntimamente vinculada con las estrategias territorial y militar. Asimismo, el hecho de que el oficialismo hable de continuar con la estrategia territorial da a entender que ya se ha avanzado en su aplicación...

... Y efectivamente ello ha ocurrido: No fue hasta enero de 2005 que Natera, Ministro de Estado para las ZEDES, mencionó que varias de éstas habían sido creadas por decreto en 2003 (Corresponsalía, <http://www.eluniversal.com>, 16-I-2005). Todavía más, los instrumentos refrendados permanecieron sin publicar durante dos meses, cual táctica de distracción.<sup>4</sup>

La tabla G-1 compara la regionalización de 1980 con las ZEDES. Éstas no coinciden con las regiones y tampoco son fiel reflejo de las referidas por Natera en mayo de 2003.<sup>5</sup> Como elementos comunes de tales decretos, cabe citar: i) la idea de descentralización desconcentrada como base de la planificación regional, partiendo de ejes de desarrollo y fachadas de integración, para “revertir el proceso de desequilibrio territorial;” ii) la acción conjunta del Ministerio de Planificación y del Ministro de Estado para las ZEDES; iii) la figura de un órgano ejecutor a ser designado por la Presidencia de la República; iv) incentivos fiscales con miras a fomentar la exportación, sobre todo en los rubros de agricultura, silvicultura, acuicultura, pesca, ganadería y avicultura; v) dotación de tierras del Estado para establecer unidades productivas de pequeña, mediana y gran escala en ciertos rubros; vi) ubicación de unidades militares y de reservistas para participar en labores de seguridad y desarrollo; vii) establecimiento y dotación de centros de asistencia técnica para impulsar actividades productivas; viii) fomento a la inversión en turismo y recreación; ix) construcción y mejoramiento de infraestructura vial para transporte terrestre, aéreo y acuático; y x) demarcación y construcción de parques industriales con rubros productivos fijados por el Estado en condiciones preferenciales.

---

<sup>4</sup> El decreto que designa a la Armada órgano ejecutor de ZEDES Caribe fue promulgado un día luego de su refrendo y que las normas de creación de las ZEDES fueron publicadas simultáneamente a la sustitución de un civil por un militar activo como titular de CORPOZULIA.

<sup>5</sup> Véase capítulo VI.

<b>Tabla G-1: De la regionalización de 1980 a las ZEDES de 2003</b>			
<b>Regiones administrativas (08-I-1980)</b>	<b>ZEDES</b>		<b>Adscripción probable</b>
	<b>Propuesta (25-V-2003)</b>	<b>Decreto (refrendo: 11-VI-2003; promulgación: 06-VIII-2003)</b>	
<b>Capital:</b> DF y Miranda	Carenero a Laguna de Tacarigua	<b>Barlovento:</b> 5318 km. <sup>2</sup> Municipios Acevedo, Andrés Bello, Bríón, Eulalia Buróz, Páez y Pedro Gual (Miranda). Fachada Caribeña y desconcentración del área metropolitana de Caracas	CORPOVARGAS
<b>Central:</b> Aragua, Carabobo y Cojedes	Sur de Cojedes y Municipio Turén (Portuguesa)	<b>El Baúl-Turén:</b> 1643 km. <sup>2</sup> Municipios Turén (Portuguesa) y Girardot (Cojedes). Eje Occidental y Eje Orinoco-Apure	FUDECO
	Sur de Aragua y Norte de Guárico	<b>Camatagua-El Sombrero:</b> 10.590 Km. <sup>2</sup> Municipios Camatagua, Urdaneta, San Casimiro y San Sebastián (Aragua); Mellado, Monagas y San José de Guaribe (Guárico). Área de desarrollo en el Centro-Norte del país	CORPOLLANOS
<b>Los Llanos:</b> Guárico y Apure (menos Distrito Páez)	Mesa de Guanipa	<b>Mesa de Guanipa:</b> 7139 km. <sup>2</sup> Municipios San José de Guanipa, Simón Rodríguez, Pedro María Freites, Francisco de Miranda, Anaco, Santa Ana y Aragua (Anzoátegui); Santa María de Ipire y Zaraza (Guárico); y Aguasay (Monagas). Eje Orinoco-Apure, Eje Oriental y Fachada Norte costera	CORPOLLANOS
	Sur de Aragua y Norte de Guárico	Camatagua-El Sombrero	CORPOLLANOS
	Apure (El Nula-Guasualito-Mantecal)	No hay información disponible	
<b>Centro-Occidental:</b> Falcón, Lara, Portuguesa y Yaracuy	Sur de Cojedes y Municipio Turén (Portuguesa)	<b>Boconó-Masparro:</b> 9296 km. <sup>2</sup> Municipios Rojas, Alberto Arvelo Torrealba, Sosa, Cruz Paredes y Obispos (Barinas); Guanare, San Genaro de Boconoito y Guanarito (Portuguesa). Eje Orinoco-Apure, Eje Oriental y Fachada Norte Costera	FUDECO
		El Baúl-Turén	
<b>Zuliana:</b> Zulia	Sur del Lago de Maracaibo	No hay información disponible	
	La Guajira	<b>Subregión La Guajira:</b> 5428 km. <sup>2</sup> Municipios Páez, Almirante Padilla y Mara (Zulia)	CORPOZULIA
<b>Los Andes:</b> Barinas, Mérida, Táchira, Trujillo y el Distrito Páez (Apure)	Eje Puente Páez-Puerto Nutrias	Boconó-Masparro	FUDECO
<b>Nor-Oriental:</b> Anzoátegui, Monagas y Sucre	Mesa de Guanipa	Mesa de Guanipa	CORPOLLANOS
<b>Insular:</b> Nueva Esparta y Dependencias Federales	Mar territorial	<b>Caribe</b> (Dependencias Federales): Superficie emergida de 342 km <sup>2</sup> con zona económica exclusiva de 516727.6 km. <sup>2</sup> Archipiélagos: Los Monjes, Los Roques y Las Aves; islas: La Tortuga, La Sola, Los Testigos, Los Frailes, de Patos, La Blanquilla, Los Hermanos y La Orchila. Fachada Caribeña	Armada de Venezuela (refrendo: 05-VIII-2003; promulgación: 06-VIII-2003)
<b>Guayana:</b> Bolívar y TF Amazonas y Delta Amacuro	Occidente de Bolívar	<b>Caura:</b> 2882 Km. <sup>2</sup> Municipios Sucre y Cedeño (Bolívar). Eje Orinoco-Apure	CVG
<b>Subregión Falcón:</b> Falcón	No hay información disponible		
<b>Subregión Costa Oriental del Lago:</b> Distritos Miranda, Bolívar, Lagunillas y Baralt (Zulia)	No hay información disponible		
<b>Subregión Sureste Andina:</b> Táchira y Distrito Páez (Apure)	Eje Puente Páez-Puerto Nutrias	Boconó-Masparro	FUDECO
	Apure (El Nula-Guasualito-Mantecal)		

Fuente: Elaboración propia

La última columna de la tabla G-1 indica cuáles podrían ser los órganos ejecutores de las ZEDES, dadas las corporaciones regionales existentes. Destaca cómo la Armada fue designada expresamente para tales funciones con respecto a ZEDES Caribe, lo cual haría suponer un rol mucho más activo de las unidades militares y de reservistas presentes en cada demarcación. Además, se recuerda que progresivamente la titularidad de las corporaciones ha sido encargada a oficiales en servicio.

Si bien el contenido de los decretos citados hace vislumbrar un modelo tremendamente intervencionista de la economía, es obligatorio insistir en dos elementos: el equipamiento de tierras del Estado para el fomento de actividades productivas preestablecidas y la presencia constante de unidades militares y batallones de reservistas. Entonces, surgen dos interrogantes: La primera, ¿tendrá el Estado suficiente territorio como para crear ZEDES, cuyas actividades productivas permitan reactivar la economía nacional? Y la segunda, ¿acaso son militares y reservistas los individuos más idóneos para impulsar la iniciativa privada o con ellos, por el contrario, se busca la inhibición o subordinación de ésta?

Tal vez la respuesta a la primera cuestión sea un tajante “¡No!” por lo menos desde la óptica del chavismo. Ello se desprende de las acciones iniciadas por los gobernadores oficialistas, tras el decreto de intervención de tierras ociosas por el mandatario de Cojedes, Johnny Yáñez Rangel, promulgado el 17 de diciembre de 2004. No sólo el decreto de Cojedes está siendo replicado en otras entidades federales, incluidas las dos que se calificaban de oposición, sino que ha habido una serie de invasiones con aval más expreso que tácito del Instituto Nacional de Tierras, al punto que su presidente, Eliécer Otaiza, ha logrado que reservistas armaos puedan desplegarse para garantizar “la defensa de los campesinos,” amén de exigir la cesión gratuita de gran número de hectáreas en hatos y

haciendas, alegando que el Estado venezolano carece de liquidez para involucrarse en expropiaciones o compras de terrenos. Por añadidura, el Ministerio de la Vivienda se ha pronunciado en pro de intervenir las tierras urbanas ociosas, bajo pretexto de nuevos desarrollos habitacionales. De modo que el decreto-ley de tierras y desarrollo agrario de 2001 ha visto su aplicación improvisada por mandatarios no facultados para ello –los gobernadores- e incluso ha trascendido su ámbito material de terrenos con vocación agrícola calificables como latifundio (más de 5000 hectáreas) hasta predios urbanos.

En otras palabras, el principal terrateniente de Venezuela –el gobierno nacional- da la impresión de carecer de los espacios imprescindibles para erigir ZEDES, destino que se supone tendrían las hectáreas objeto de “intervención”... Con el inconveniente de que dichas iniciativas no hacen otra cosa que abortar la inversión privada, puesto que el derecho a la propiedad queda seriamente amenazado.

Por otra parte, la gira de fin de año de Chávez por varios países se tradujo en las órdenes de compra de armamento ruso por el orden de 5000 millones de dólares<sup>6</sup> y de 100000 uniformes de campaña a China, para sustituir la indumentaria camuflada y reivindicar el carácter “antiimperialista” de la Fuerza Armada Nacional. Este cuadro sólo hace presumir un afianzamiento de la visión militarista del gobierno y que el consecuente despliegue de unidades castrenses y de reservistas en las ZEDES y tierras intervenidas obedecería más a una lógica de control estratégico dentro de un teatro de operaciones que a la correspondiente a un espacio-programa de antaño.

De por sí el torrente de divisas petroleras de que dispone el gobierno venezolano para jugar a la expansión fiscal tiende a desplazar cada vez más a la inversión privada, lo

---

<sup>6</sup> Incluyendo helicópteros de combate, aviones caza y fusiles.

que aunado a la planificación de la actividad productiva -tutelada por el estamento militar, sin experiencia en diversos rubros- significará la inhibición empresarial.

No obstante, el camino hacia la Capitanía General del tercer milenio tendrá tal vez como mayor obstáculo la oposición surgida de sus propias filas, en una dinámica de autofagia.<sup>7</sup> ¿Hasta dónde resistirá la supuesta unión cívico-militar que respalda la “revolución pacífica”? ¿Enfrentarán las imposiciones de Chávez el rechazo sistemático de la pléyade de partidos afines, si sus crecientes demandas fuesen relegadas en favor de un militarismo cada vez más patente? ¿Podrá el régimen afianzar su tendencia pretoriana sin que ello geste su propio colapso?

Ya el gobierno de Chávez, con casi 80 nombramientos en su Gabinete desde febrero de 1999, no tiene oposición a la cual acusar de obstruccionismo. Tiene el país entero en sus manos. Hasta el momento -y en apariencia- un Poder Electoral súbdito y una inmejorable coyuntura del mercado petrolero han permitido al régimen avanzar hacia el horizonte del 2021. Cuando el torrente petrolero disminuya<sup>8</sup> y con éste, las dádivas, y los triunfos electorales no se traduzcan en soluciones efectivas, la “revolución pacífica” conocerá cuál es su verdadero arraigo, aunque el cercenamiento de la propiedad privada podría acelerar el ritmo de los acontecimientos. Para entonces, la sociedad democrática tendrá que haber hallado auténticos estadistas. En caso contrario, podría estallar una guerra civil de incierta duración.

---

<sup>7</sup> Mientras que Mendoza, Salas Feo y Lapi eran obligados a claudicar gracias al despliegue castrense; en el pequeño Delta Amacuro, la reelecta gobernadora oficialista, Yelitza Santaella, usó la fuerza policial para someter a los chavistas que cuestionaban la proclamación de su hermano Pedro como alcalde de Casacoima, con saldo de un muerto y cuatro heridos.

<sup>8</sup> Considérese que el ahorro de ingresos petroleros, destinado al FIEM, fue suspendido durante todo 2004 mediante reforma a la ley de la materia en noviembre de 2003.

## Referencias

### I.- Libros, folletos y revistas.

Acedo Machado, Alfredo (1994) "El Fondo de Compensación Territorial." En: Cruz, Rafael de la y Armando Barrios coords., *Federalismo fiscal. El costo de la descentralización en Venezuela*. Caracas, COPRE, PNUD, Nueva Sociedad.

Afanasiev, Víctor (2002) "Fuerzas armadas y política revolucionaria: el caso de Cuba de 1959 a los años 90." En: Bobia, Lilian ed., *Soldados y ciudadanos en el Caribe*. Santo Domingo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Agranoff, Robert (1992) "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales." En: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) ed. *Cambio político y gobernabilidad*. México, CONACYT, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Álvarez de Stella, Ana María (1988) "Crisis económica y manejo de la deuda externa en Venezuela." En: Griffith-Jones, Stephany comp., *Deuda externa, renegociación y ajuste en la América Latina*. El Trimestre Económico No. 6. México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

Álvarez Del Real, María dir. (1983) *Atlas de Venezuela*. Caracas, Distribuidora Escolar.

Anton, Thomas (1984) *Las políticas públicas y el federalismo norteamericano. Cómo funciona el sistema*. Buenos Aires, Heliasta.

Arcaya U., Pedro Manuel (1991) "Conquista. Colonización. Welseres. Organización política. Cabildos. Provincias. Guipuzcoana. Sucesos y movimientos políticos." En: Grases, Pedro coord. *Los tres primeros siglos de Venezuela 1498-1810*. Caracas, Fundación Eugenio Mendoza.

Armas, Roosevelt, Luis Márquez y Cristina Rojas Valery (1994) "Evaluación de la experiencia de recaudación fiscal en el municipio Maracaibo del estado Zulia." En: Chalbaud, Gabriela coord. *La distribución del poder II: descentralización del ordenamiento urbano y experiencias municipales exitosas*. Caracas, COPRE, PNUD, Nueva Sociedad.

Auty, Richard (1993) *Sustaining Development in Mineral Economies. The Resource Curse Thesis*. Londres y Nueva York, Routledge.

Avendaño Lugo, José (1982) *El militarismo en Venezuela. La dictadura de Pérez Jiménez*. Caracas, Centauro.

Ayala Corao, Carlos (1994) "Naturaleza y alcance de la descentralización." En: *Leyes y reglamentos para la descentralización política de la Federación*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.

Báez, Margarita J. (1992) *La descentralización fiscal y las proposiciones de reforma tributaria*. Tesis de Licenciatura en Economía. Caracas, Universidad Central de Venezuela (UCV).

Balza, Mirla, Yanet Coll y Gregoria Quintana (1996) *La descentralización de la salud en el Estado Carabobo: estudios de los servicios prestados por la "Fundación Atención Inmediata," 1995-1996*. Tesis de Licenciatura en Trabajo Social. Caracas, UCV.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ed. [2000] *Desarrollo más allá de la economía*. Progreso económico y social. Informe 2000. Washington, DC; BID.



\_\_\_\_\_ (1997) *América Latina tras una década de reformas*. Progreso económico y social. Informe 1997. Washington, DC, BID.

Baptista, Asdrúbal (1997) *Bases cuantitativas de la economía venezolana 1830-1995*. Caracas, Fundación Polar.

\_\_\_\_\_ (1991) *Bases cuantitativas de la economía venezolana 1830-1989*. Caracas, Comunicaciones Corporativas.

Barrios, Armando (1998) "Las finanzas públicas de los estados en Venezuela." En: Cruz, Rafael de la coord. *Descentralización en perspectiva*, Caracas, IESA, Escuela de Gerencia Social.

\_\_\_\_\_ (1997) *Descentralización fiscal y estabilidad macroeconómica en Venezuela*. Santiago de Chile, CEPAL.

Barrios, Armando y Luis Gender Cuellar (1994) "El gasto público en Venezuela: costo financiero de la descentralización." En: Cruz, Rafael de la y Armando Barrios coords. *Federalismo fiscal. El costo de la descentralización en Venezuela*. Caracas, COPRE, PNUD.

Betancourt, Rómulo (1986) *Venezuela, política y petróleo*. Caracas, Monte Ávila.

Bigler, Gene (1981) *La política y el capitalismo de Estado en Venezuela*. Madrid, Tecnos.

Bird, Richard (1980) *Central-local fiscal relations and the provision of urban public services*. Research Monograph No. 30. Canberra, The Australian National University.

Boisier, Sergio (1991) "La descentralización: un tema difuso y confuso." En: Nohlen, Dieter ed. *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*. Caracas, Síntesis, Nueva Sociedad.

Bolívar, Simón (1979a) "Memoria dirigida a los ciudadanos de la Nueva Granada por un Caraqueño" ("Manifiesto de Cartagena," Cartagena de Indias, 15 de Diciembre de 1812). En: Soriano, Graciela comp. *Simón Bolívar. Escritos políticos*. Madrid, Alianza.

Bolívar, Simón (1979b) "Contestación de un Americano Meridional a un caballero de esta isla" ("Carta de Jamaica," dirigida a Henry Cullen, 6 de Setiembre de 1815). En: Soriano, Graciela comp. *Simón Bolívar. Escritos políticos*. Madrid, Alianza.

Bracho, Héctor y Anabella Franceschi (1994) "Experiencia en el servicio de mercados municipales en el municipio Libertador del estado Mérida." En: Chalbaud, Gabriela coord. *La distribución del poder II: descentralización del ordenamiento urbano y experiencias municipales exitosas*. Caracas, COPRE, PNUD, Nueva Sociedad.

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1991: 13-35) "La Crisis de América Latina: ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?" *Pensamiento Iberoamericano*. No. 19 (enero-junio). Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana.

Brewer-Carías, Allan (1997) "Estudio preliminar: La conformación político-constitucional del Estado venezolano." En: Brewer-Carías, Allan comp. *Las Constituciones de Venezuela*. Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

\_\_\_\_\_ (1996) *El régimen del Poder Público y su distribución vertical: El Poder Nacional y el Régimen Federal y Municipal*. Instituciones políticas y constitucionales. Tomo II. Caracas, San Cristóbal; Editorial Jurídica Venezolana, Universidad Católica del Táchira.

\_\_\_\_\_ (1994b) “Bases legislativas para la descentralización política de la Federación centralizada.” En: *Leyes y reglamentos para la descentralización política de la Federación*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.

\_\_\_\_\_ (1994a) **Informe sobre la descentralización en Venezuela 1993. Memoria del Dr. Allan R. Brewer-Carías, Ministro de Estado para la Descentralización (junio 1993-febrero 1994)**. Caracas, Presidencia de la República.

\_\_\_\_\_ (1991) **Principios del régimen jurídico de la organización administrativa venezolana**. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.

\_\_\_\_\_ (1979) “Cincuenta años en la evolución institucional de Venezuela: 1926-1976.” En: *Venezuela moderna. Medio siglo de historia: 1926-1976*. Caracas; Fundación Eugenio Mendoza, Ariel.

Brice, Ángel Francisco comp. (1959) *Las Constituciones provinciales*. Caracas, Academia Nacional de la Historia.

Brunicelli, Josefina (1994) *El efecto distributivo del situado constitucional en Venezuela*. Papeles de Trabajo IESA No. 32. Caracas, Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA).

Burki, Shahid Javed, Guillermo E. Perry y William Dillinger (1999) *Más allá del centro: La descentralización del Estado*. Washington, DC; Banco Mundial.

Cabrero Mendoza, Enrique (1996) “Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias.” *Descentralización, reforma e instancias locales*. Nueva Sociedad No. 142. Marzo-Abril. Caracas, Nueva Sociedad.

Cabrero Mendoza, Enrique y José Mejía Lira (1992) *Marco teórico-metodológico para el estudio de políticas descentralizadoras en México*. Documentos de Trabajo. México, CIDE.

Cadenas, Luis (1986) *Políticas de descentralización y desconcentración en el proceso de regionalización administrativa de la Administración Pública venezolana*. Tesis de Licenciatura en Economía. Caracas, UCV.

Carrasquero de Troconis, Nora, Jesús Díaz y Cristina Rojas Valery (1994) “Experiencia en participación ciudadana en el municipio Caroní del estado Bolívar.” En: Chalbaud, Gabriela coord. *La distribución del poder II: descentralización del ordenamiento urbano y experiencias municipales exitosas*, Caracas, COPRE, PNUD, Nueva Sociedad.

Carrasquero, Otto y Rexene Hanes de Acevedo (1993) “El régimen jurídico del municipio venezolano.” En: Kelly, Janet comp. *Gerencia municipal*. Caracas, IESA.

Casanova, Ramón et al (1993) “La descentralización de la educación: mejor y más democrática.” En: Casanova, Ramón, Juan Carlos Navarro, María Helena Jaén y Julio Corredor coords. *La distribución del poder I: descentralización de la educación, la salud y las fronteras*. Caracas, COPRE, PNUD, Nueva Sociedad.

Castillo D’Imperio, Ocarina (1990) *Los años del bulldozer. Ideología y política 1948-1958*. Caracas, Tropykos, Asociación de Profesores UCV, CENDES.

Castro Silva, Claudete y Tania Margarete Keinert (1996) “Globalización, Estado nacional e instancias locales de poder en América Latina.” *Descentralización, reforma e instancias locales*. Nueva Sociedad No. 142 (marzo-abril). Caracas, Nueva Sociedad.

Cilento, Alfredo et al (1994) "Descentralización de la construcción y el mantenimiento de obras públicas." En: Cruz, Rafael de la coord. *La distribución del poder III. Descentralización de los servicios: agricultura, energía, telecomunicaciones, puertos y construcción y obras públicas*. Caracas, COPRE, PNUD, Nueva Sociedad.

Civit, Jesús y Luis Pedro España (1989) "Análisis socio-político a partir del estallido del 27 de febrero." *Cuadernos del CENDES. No. especial 27/28 febrero*. Caracas, CENDES.

Colomer, Joseph (2001) *Instituciones políticas*. Barcelona, Ariel.

Coppedge, Michael (1999) *Venezuela: Conservative representation without conservative parties*. Working Paper 268. Notre Dame, Kellogg Institute.

\_\_\_\_\_ (1994) *Strong parties and lame ducks. Presidential partyarchy and factionalism in Venezuela*. Stanford, Stanford University Press.

Corden, W. Max y J. Peter Neary (1982) *Booming Sector and De-industrialisation in a Small Open Economy*. Estocolmo, Institute for International Economic Studies.

Cordero, Elías y Yelitza Suárez (1994) "La descentralización de los puertos: una responsabilidad vital en manos de los estados." En: Cruz, Rafael de la coord. *La distribución del poder III. Descentralización de los servicios: agricultura, energía, telecomunicaciones, puertos y construcción y obras públicas*. Caracas, COPRE, PNUD, Nueva Sociedad.

Coronil, Fernando (1988) *The magical State: History and illusion in the appearance of Venezuelan democracy*. Working Paper 112. Notre Dame, Kellogg Institute.

Corredor, Julio, Ernesto Martínez y Luisa Villamizar (1993) "La gestión descentralizada de las fronteras. Hacia un nuevo concepto." En: Casanova, Ramón et al coords. *La distribución del poder I: descentralización de la educación, la salud y las fronteras*. Caracas, COPRE, PNUD, Nueva Sociedad.

Croce, Nelson y Carlos Chacón (1992) "Descentralización del fomento a la investigación tecnológica." En: Cruz, Rafael de la coord. *Descentralización, gobernabilidad, democracia*. Caracas, COPRE, PNUD, Nueva Sociedad.

Cruz, Rafael de la (1998) "La revolución federal de las finanzas públicas." En: Cruz, Rafael de la coord. *Descentralización en perspectiva*. Caracas, IESA, Escuela de Gerencia Social.

\_\_\_\_\_ (1994) "Finanzas públicas y descentralización fiscal: la teoría inacabada del federalismo fiscal." En: Cruz, Rafael de la y Armando Barrios coords. *Federalismo fiscal. El costo de la descentralización en Venezuela*. Caracas, COPRE, PNUD, Nueva Sociedad.

\_\_\_\_\_ (1992) "La estrategia de la descentralización en Venezuela." En: Cruz, Rafael de la coord. *Descentralización, gobernabilidad, democracia*. Caracas, COPRE, PNUD, Nueva Sociedad.

Cunill, Nuria dir. (1994) *Proceso de descentralización en Venezuela*. Reporte de avances No. 1. Banco de datos: Experiencias innovadoras en organización y gestión del Estado. Caracas, CLAD.

Delfino, María de los Ángeles (1996) *La descentralización en Venezuela. Parámetros constitucionales y legales*. Caracas, PNUD, COPRE.

Ego Aguirre, Manuel Dammert (2001) *Fujimori-Montesinos. El Estado mafioso. El poder imagocrático en las sociedades globalizadas*. Lima, El Virrey.

Elazar, Daniel (1987) *Exploring federalism*. Tuscaloosa, The University of Alabama Press.

Ellner, Steve (1992) *De la derrota guerrillera a la política innovadora. El Movimiento al Socialismo (MAS)*. Caracas, Monte Ávila.

España, Luis Pedro (1989) *Democracia y renta petrolera*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello.

Estaba, Rosa e Irene Petkoff (1992) “La descentralización de la gestión ambiental: una oportunidad para la naturaleza.” En: Cruz, Rafael de la coord. *Descentralización, gobernabilidad, democracia*. Caracas, COPRE, PNUD, Nueva Sociedad.

Fernández, Fausto (1992) “Descentralización de los servicios de cultura: al alcance de todos.” En: Cruz, Rafael de la coord. *Descentralización, gobernabilidad, democracia*. Caracas, COPRE, PNUD, Nueva Sociedad.

Franco Cáceres, Iván (2001) *La Intendencia de Valladolid de Michoacán: 1786-1809. Reforma administrativa y exacción fiscal en una región de la Nueva España*. México, FCE.

François, Jean Marc y Ana Alberto (1994) “Análisis y cuantificación de alternativas de transferencias de recursos en el marco de la descentralización fiscal.” En: Cruz, Rafael de la y Armando Barrios coords. *Federalismo fiscal. El costo de la descentralización en Venezuela*. Caracas, COPRE, PNUD, Nueva Sociedad.

Fukusaku, Kiichiro y Luiz R. de Mello Jr. (1988) “Fiscal decentralization and macroeconomic stability: The experience of large developing and transition economies.” En: Fukusaku, Kiichiro y Ricardo Hausmann eds. *Democracy, decentralization and deficits in Latin America*. Washington, DC, BID, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Gavin, Michael y Ricardo Hausmann (1998) “Fiscal performance in Latin America: What needs to be explained?” En: Fukusaku, Kiichiro y Ricardo Hausmann eds. *Democracy, decentralization and deficits in Latin America* Washington, DC; BID, OCDE.

\_\_\_\_\_ (1996a) *Securing stability and growth in a shock-prone region: The policy challenge for Latin America*, Washington, DC; BID.

\_\_\_\_\_ (1996b), “Hacia una economía menos volátil.” En: BID ed. *Hacia una economía menos volátil. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1995*. Washington, DC; BID.

Gelb, Alan (1988) *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* Nueva York, Oxford University Press.

Gómez Calcaño, Luis (1988) “La democracia venezolana entre la renovación y el estancamiento.” *Pensamiento iberoamericano*. No. 14 (julio-diciembre). SI, Instituto de Cooperación Iberoamericana, CEPAL.

González de Pacheco, Rosa (2001) “Reforma del Estado y descentralización en Venezuela: percepciones y comportamiento del votante.” En: Carrasquero, Vicente, Thais Mangon y Friedrich Welsch eds. *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. Caracas, Red Universitaria de Estudios Políticos de Venezuela (REDPOL), CDB.

\_\_\_\_\_ (1993a) “Anexos. Datos claves sobre los municipios en Venezuela.” En: Kelly, Janet comp. *Gerencia municipal*. Caracas, IESA.

\_\_\_\_\_ (1993b), “Las finanzas municipales.” En: Kelly, Janet comp. *Gerencia municipal*. Caracas, IESA.

\_\_\_\_\_ (1993c), “El desarrollo urbano y el papel del municipio.” En: Kelly, Janet comp. *Gerencia municipal*, Caracas, IESA.

- Hallerberg, Mark y Jürgen von Hagen (1998) "Electoral institutions and the budget process." En: Fukusaku, Kiichiro y Ricardo Hausmann eds. *Democracy, decentralization and deficits in Latin America*. Washington, DC; BID, OCDE.
- Hausmann, Ricardo (1998) "Fiscal institutions for decentralising democracies: Which way to go?" En: Fukusaku, Kiichiro y Ricardo Hausmann eds. *Democracy, decentralization and deficits in Latin America*. Washington, DC; BID, OCDE.
- Hernández, Carlos Raúl coord. (1986) "Justificación de la Reforma del estado en Venezuela." *Democracia y libertades económicas*. Estado y reforma, Año I, Volumen I, No. 1 (octubre). Caracas, Imprenta Nacional.
- Hernández, Juan Luis et al (1994) "La descentralización del fomento a la agricultura." En: Cruz, Rafael de la coord. *La distribución del poder III. Descentralización de los servicios: agricultura, energía, telecomunicaciones, puertos y construcción y obras públicas*. Caracas, COPRE, PNUD, Nueva Sociedad.
- Human Rights Watch (1998) *Castigados sin condena: Condiciones en las prisiones de Venezuela*. Nueva York, Human Rights Watch.
- Huntington, Samuel (1997) *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona, Paidós.
- \_\_\_\_\_ (1995) *El Soldado y el Estado*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Jaksic, Iván y Marcelo Leiras (1998) *Life without the King. Centralist, federalist, and constitutional monarchists in the making of the Spanish American Republics, 1808-1830*. Working Paper No. 255. Notre Dame, Kellogg Institute.
- Karl, Terry Lynn (1994) "El petróleo y los pactos políticos: la transición a la democracia en Venezuela." En: O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter eds. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Tomo 2: América Latina. Barcelona, Paidós.
- \_\_\_\_\_ (1982) *Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela*. Working Paper N. 107. Washington, DC; The Woodrow Wilson Center.
- Keller, Alfredo (1996) "La estabilidad política de Venezuela ante las elecciones de 1995 desde la perspectiva de las encuestas de opinión pública." En: Bland, Gary coord. *Back to the ballot box: Evaluating Venezuela's 1995 State and local elections. A conference report*. Working Paper No. 218. Washington, DC; The Woodrow Wilson Center.
- Kelsen, Hans (1995) *Teoría pura del Derecho*. México, Porrúa.
- Knoop, Joachim (1995) "La descentralización fiscal y la política fiscal en los diferentes ámbitos de gobierno: el caso de Venezuela." *Trimestre Fiscal*. Vol. 16, No. 51. México, INDETEC.
- Körnblith, Miriam (1994) "La crisis del sistema político venezolano." *Nueva Sociedad*. No. 134 (noviembre-diciembre). Caracas, Nueva Sociedad.
- \_\_\_\_\_ (1989) "Proceso constitucional y consolidación democrática en Venezuela. Las Constituciones de 1947 y 1961." *Politeia*. No. 13. UCV, Instituto de Estudios Políticos (IEP).
- Körnblith, Miriam y Luken Quintana (1981) "Gestión fiscal y centralización del poder político en los gobiernos de Cipriano Castro y de Juan Vicente Gómez." *Politeia*. No. 10. Caracas, UCV, IEP.
- Linares Benzo, Gustavo (1994) "El artículo 137 de la Constitución y la Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público." En: *Leyes y*

*reglamentos para la descentralización política de la Federación*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.

Lijphart, Arend (2000) *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona, Ariel.

Litvack, Jennie, Junaid Ahmad y Richard Bird (1998) *Rethinking decentralization in developing countries*. Sector Studies Series. Washington, DC; Banco Mundial.

López, Oswaldo (1998) *El Fondo Intergubernamental para la Descentralización y su impacto en los niveles de gobiernos estatales en Venezuela*. Tesis de Licenciatura en Economía. Caracas, UCV.

López Maya, Margarita (1999) "Alcaldías de izquierda en Venezuela: gestiones locales de la Causa Radical (1989-1996)." En: Stolowicz, Beatriz coord. *Gobiernos de izquierda en América Latina. El desafío del cambio*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Plaza y Valdés.

\_\_\_\_\_ (1997) "The rise of Causa R in Venezuela." En: Chalmers, Douglas et al eds. *The new politics of inequality in Latin America. Rethinking participation and representation*. Oxford, The Oxford University Press.

Machillanda, José (1988) *Poder político y poder militar en Venezuela 1958-1986*. Caracas, Centauro.

Maingon, Thais y Heinz Sonntag (2001) "Cambio político y resultados de las elecciones de 1998", en Carrasquero, Vicente, Thais Mangon y Friedrich Welsch eds. *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. Caracas, Red Universitaria de Estudios Políticos de Venezuela (REDPOL), CDB.

Martín, Guillermo (2001) *Y después de los partidos, ¿qué? La participación democrática en la República Bolivariana*. Ponencia presentada en el Encuentro 2001 de la Latin American Studies Association. Washington, DC; septiembre 6-8.

\_\_\_\_\_ (2000a), "La República Bolivariana: ¿Relaciones intergubernamentales en el siglo XXI venezolano?" *Perfiles latinoamericanos*. No. 17 (diciembre). México, FLACSO.

\_\_\_\_\_ (2000b), "Entidades locales en Venezuela: las reformas al régimen municipal (1989-1999)." *Espacios públicos*. Año 3, No. 6 (septiembre). México, Universidad Autónoma del Estado de México.

\_\_\_\_\_ (1998) *Reforma del Estado y relaciones fiscales intergubernamentales en Venezuela: Período 1989-1997*. Tesis presentada para optar al grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos. México, FLACSO.

Martínez Hernández, Luis (1995) *El ordenamiento sanitario venezolano y el régimen jurídico de la descentralización en Venezuela*. Trabajo de ascenso para el rango de Profesor agregado. Caracas, UCV.

Mascareño, Carlos coord. (2000) *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*. Caracas, PNUD, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Nueva Sociedad.

\_\_\_\_\_ (1996) *Gestión y gerencia en las gobernaciones venezolanas*, Caracas, CENDES, UCV.

Meleán, Armando et al (1994) "La descentralización de los servicios de energía." En: Cruz, Rafael de la coord. *La distribución del poder III. Descentralización de los servicios: agricultura, energía, telecomunicaciones, puertos y construcción y obras públicas*. Caracas, COPRE, PNUD, Nueva Sociedad.

Ministerio de Relaciones Interiores (1999) *Convención nacional de Gobernadores: Estado del avance del proceso de descentralización*, Caracas, Dirección General Sectorial para el Desarrollo Regional.

\_\_\_\_\_ (1997) *Convención nacional de Gobernadores: Estado del avance del proceso de descentralización*. Caracas, Dirección General Sectorial para el Desarrollo Regional.

Morazzani de Pérez Enciso, Gisela (1966) *La Intendencia en España y en América*. Caracas, UCV.

Moreno Espinasa, Roberto (1995) *La Administración territorial en México. Antecedentes históricos*. México, UNAM, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Morrisson, Christian edit. (1994) *The Political Feasibility of Adjustment in Ecuador and Venezuela*. París, OCDE.

Müller Rojas, Alberto (1992) *Relaciones peligrosas: Militares, política y Estado*. Caracas, Fondo Editorial APUCV, Tropykos, Fundación Gual y España.

\_\_\_\_\_ (1989) "Las fuerzas del orden en la crisis de febrero." *27 de febrero: Los sucesos y el análisis. Politeia*. Caracas, UCV, IEP.

Navarro, Juan Carlos e Irama Mommer (1993) "Los servicios sociales en el municipio venezolano." En: Kelly, Janet comp. *Gerencia municipal*. Caracas, IESA.

Naim, Moisés (1999) *Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?* Versión preliminar del documento de trabajo preparado para la IMF Conference on second generation reforms. Washington, DC; 26 de octubre.

\_\_\_\_\_ (1993) *Paper tigers and minotaurs: The politics of Venezuela's economic reforms*, Washington, DC; Carnegie Endowment.

Nieto Palma, Carlos coord. (2003) *Propuestas ante la crisis penitenciaria*, Caracas, Una Ventana a la Libertad, Bloque de Organizaciones para la Transformación Penitenciaria.

Njaim, Humberto (1990) "Los gobernadores designados (1959-1989): Regularidades observadas e hipótesis explicativas." En: Magallanes, Manuel Vicente ed. *Tiempo de Páez, social democracia y régimen de coaliciones*. Colección del Cincuentenario. No. 10. Caracas, Consejo Supremo Electoral.

Norregaard, John (1997) "Intergovernmental fiscal relations." En: FMI ed. *Tax Policy Handbook*. Washington, DC; FMI.

North, Douglas (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press.

O'Donnell, Guillermo (1994) "Introducción a los casos latinoamericanos." En: O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter eds. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Tomo 2: América Latina. Barcelona, Paidós.

Payne, J. Mark; Daniel Zovatto G., Fernando Carrillo Flórez y Andrés Allamand Zavala (2002) *Democracies in development. Politics and reform in Latin America*. Washington, DC; BID, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Penfold, Michael (2001) "El colapso del sistema de partidos en Venezuela: explicación de una muerte anunciada." En: Carrasquero, Vicente, Thais Mangon y Friedrich Welsch eds. *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. Caracas, Red Universitaria de Estudios Políticos de Venezuela (REDPOL), CDB.

Pérez Itriago, Auristela y María Helena Jaén (1993) "Descentralización de la salud: por una atención de calidad. Propuestas y escenarios." En: Casanova, Ramón et al coords. *La distribución del poder I: descentralización de la educación, la salud y las fronteras*. Caracas, COPRE, PNUD, Nueva Sociedad.

- Premchand, Anthony (1995) *Effective government accounting*. Washington, DC; IMF.
- \_\_\_\_\_ (1993) *Public expenditure management*. Washington, DC, IMF.
- Rebolledo, Yely y María Rosa Rosal (1999) *Descentralización de la educación en Venezuela: La transferencia de competencias al Estado Aragua*. Tesis de Licenciatura en Sociología, Caracas, UCV.
- Rey, Juan Carlos (1991) "El futuro de la democracia en Venezuela." En: *Venezuela hacia el 2000: Desafíos y opciones*. Caracas, Nueva Sociedad.
- \_\_\_\_\_ (1976) "Ideología y Cultura Política: El caso del Populismo Latinoamericano." *Politeia*. UCV, IEP.
- Rojas, Fernando (1994) "La descentralización fiscal en América Latina. Análisis comparado." En: Cruz, Rafael de la y Armando Barrios coords. *Federalismo fiscal. El costo de la descentralización en Venezuela*. Caracas, COPRE, PNUD, Nueva Sociedad.
- Rojas Valery, Cristina y Anabella Franceschi (1994) "Experiencia en la prestación del servicio de aseo urbano y domiciliario en el municipio Los Salias del estado Miranda." En: Chalbaud, Gabriela coord. *La distribución del poder II: descentralización del ordenamiento urbano y experiencias municipales exitosas*. Caracas, COPRE, PNUD, Nueva Sociedad.
- Romero-Muci, Humberto (1994) "Aspectos tributarios en la Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público." En: *Leyes y reglamentos para la descentralización política de la Federación*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- Salamanca, Luis (1989) "27 de febrero de 1989: la política por otros medios." *Politeia*. Caracas, UCV, IEP.
- Sánchez Meleán, Jorge (1994) "Reflexiones generales sobre la Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público." En: *Leyes y reglamentos para la descentralización política de la Federación*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- Sartori, Giovanni (1994) *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, FCE.
- Schlesinger, Joseph (1991) *Political parties and the winning of office*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Seabright, Paul (1996) "Accountability and decentralization in government: An incomplete contracts model." *European Economic Review*. Vol. 40, 1.
- Severino, Bernardino y Gregorio de Ugarte (1994) "La descentralización de las telecomunicaciones." En: Cruz, Rafael de la coord. *La distribución del poder III. Descentralización de los servicios: agricultura, energía, telecomunicaciones, puertos y construcción y obras públicas*. Caracas, COPRE, PNUD, Nueva Sociedad.
- Shepsle, Kenneth y Mark Bonchek (1997) *Analyzing politics. Rationality, behavior, and institutions*. New York, WW Norton and Company.
- Shepsle, Kenneth y Barry Weingast (1987) "Why Are Congressional Committees Powerful?" *American Political Science Review*. Vol. 81, 3.
- Sosa Llanos, Pedro Vicente (1995) *Guerra, hacienda y control fiscal en la emancipación de Venezuela (1810-1830)*. Caracas, Contraloría General de la República.



- Stein, Ernesto, "Fiscal decentralization and government size in Latin America." En: Fukusaku, Kiichiro y Ricardo Hausmann eds. (1998) *Democracy, decentralization and deficits in Latin America*. Washington, DC; BID, OCDE.
- Stark, Carlos (1987) "Lineamientos para la modernización del sistema tributario venezolano." En: *El rol del Estado venezolano en una nueva estrategia económica*. Vol. 7. Caracas, COPRE.
- Suárez, Santiago-Gerardo (1991) "Instituciones panvenezolanas del período hispánico." En: Grases, Pedro coord. *Los tres primeros siglos de Venezuela 1498-1810*. Caracas, Fundación Eugenio Mendoza.
- Tanzi, Vito (1995) "Federalismo fiscal y descentralización fiscal." *Trimestre Fiscal*. Vol. 16, No. 51. México, INDETEC.
- Tobío Martell, Alberto (1996) *Gerencia y planificación municipal en Venezuela*, Caracas, CENDES, UCV.
- Torrellas, Zandra (1994) "Financiamiento de la gestión estatal: situado, competencias exclusivas e inversiones conjuntas." En: Cruz, Rafael de la y Armando Barrios coords. *Federalismo fiscal. El costo de la descentralización en Venezuela*. Caracas, COPRE, PNUD, Nueva Sociedad.
- Valenzuela, Samuel (1992) "Democratic Consolidation in Post-Traditional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions." En: O'Donnell, Guillermo ed. *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Vallenilla Lanz, Laureano (1990) *Cesarismo democrático. Estudios sobre las bases sociológicas de la constitución efectiva de Venezuela*. Caracas, Monte Ávila.
- Vallmitjana, Marta coord. (1993) *Nuevos escenarios para el poder local: Caracas*. Caracas, COPRE, PNUD, Nueva Sociedad.
- Vallmitjana, Marta et al (1994) "El ordenamiento territorial y urbano: reasunción de un poder perdido." En: Chalbaud, Gabriela coord. *La distribución del poder II: descentralización del ordenamiento urbano y experiencias municipales exitosas*. Caracas, COPRE, PNUD, Nueva Sociedad.
- Vázquez, Mariela y Hugo Vílchez (1999) *Estudio analítico del proceso de descentralización venezolana, durante el período de 1993-1997*. Tesis de Licenciatura en Comunicación Social. Caracas, UCV.
- Velásquez, Ramón José (1979) "Aspectos de la evolución política de Venezuela en el último medio siglo." En: *Venezuela Moderna. Medio siglo de Historia: 1926-1976*. Caracas; Fundación Eugenio Mendoza, Ariel.
- Velásquez, Efraín (1991) *El déficit público y la política fiscal en Venezuela (1989-1990)*. Caracas, Banco Central de Venezuela.
- Villalba, Julián (1993) "La gerencia de los servicios públicos municipales." En: Kelly, Janet comp. *Gerencia municipal*. Caracas, IESA.
- Vivas Ramírez, Fabricio (1991) "La economía colonial." En: Grases, Pedro (coord.), *Los tres primeros siglos de Venezuela 1498-1810*. Caracas, Fundación Eugenio Mendoza.
- Williamson, John (2003) "An agenda for restarting growth and reform." En: Kuczynski, Pedro-Pablo y John Williamson eds. *After the Washington consensus. Restarting growth and reform in Latin America*. Washington, DC, Institute for International Economics.

Wolman, Harold (1990) "Decentralization: What it is and why we should care." En: Benneth, Robert ed. *Decentralization, local governments, and markets. Towards a Post-Welfare Agenda*. Oxford, Clarendon Press.

Wright, Deil (1997) *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima, FCE.

## II.- Legislación y documentos oficiales.

Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) [11-IX-2001] *Carta Democrática Interamericana*. Washington, DC; OEA.

Asamblea Nacional (14-XI-2001) *Código orgánico procesal penal*. Caracas, Gaceta Oficial No. 5558 Extraordinario.

\_\_\_\_\_ (19-XII-2002) *Ley orgánica de presupuesto para el ejercicio fiscal 2003*. Caracas, Gaceta Oficial No. 5618 Extraordinario.

\_\_\_\_\_ (06-IX-2002) *Ley del estatuto de la función pública*. Caracas, Gaceta Oficial No. 37522.

\_\_\_\_\_ (20-VIII-2002) *Ley de los Consejos estadales de planificación y coordinación de políticas públicas*. Caracas, Gaceta Oficial No. 37509.

\_\_\_\_\_ (12-VI-2002) *Ley de los Consejos locales de planificación pública*. Caracas, Gaceta Oficial No. 37463.

\_\_\_\_\_ (15-VIII-2001) *Ley orgánica sobre estados de excepción*. Caracas, Gaceta Oficial No. 37261.

\_\_\_\_\_ (12-I-2001) *Ley de demarcación y garantía del hábitat y tierras de los pueblos indígenas*. Caracas, Gaceta Oficial No. 37118.

\_\_\_\_\_ (2001) *Proyecto de ley de Hacienda Pública Estatal*. Caracas.

\_\_\_\_\_ (27-XI-2003) *Ley que crea el Fondo para la estabilización macroeconómica*. Caracas, Gaceta Oficial No. 37827.

\_\_\_\_\_ (04-IV-2003) *Ley de reforma parcial de la ley que crea el Fondo de inversión para la estabilización macroeconómica*. Caracas, Gaceta Oficial No. 37665.

\_\_\_\_\_ (07-I-2003) *Ley de reforma parcial de la ley que crea el Fondo de inversión para la estabilización macroeconómica*. Caracas, Gaceta Oficial No. 37604.

\_\_\_\_\_ (11-X-2002) *Ley de reforma parcial del Decreto No 1478 con rango y fuerza de ley que crea el Fondo de inversión para la estabilización macroeconómica*. Caracas, Gaceta Oficial No. 37547.

\_\_\_\_\_ (30-X-2000) *Ley de reforma parcial de la ley que crea el Fondo intergubernamental para la descentralización*. Caracas, Gaceta Oficial No. 37066.

\_\_\_\_\_ (25-VIII-2000) *Ley que crea el Fondo intergubernamental para la descentralización*. Caracas, Gaceta Oficial No. 37022.

\_\_\_\_\_ (14-VIII-2003) *Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencia del Poder Público*. Caracas, Gaceta Oficial No. 37753.

Asamblea Nacional Constituyente (08-III-2000) *Ley especial sobre el régimen del Distrito Metropolitano de Caracas*. Caracas, Gaceta Oficial Número 36906.

\_\_\_\_\_ (30-XII-1999) *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas, Gaceta Oficial Número 36860.

\_\_\_\_\_ (22-XII-1999) *Decreto mediante el cual se dicta el régimen de transición del Poder Público*. Caracas, Gaceta Oficial Número 36859.

\_\_\_\_\_ (30-VIII-1999) *Decreto de regulación de las funciones del Poder Legislativo*. Caracas.

\_\_\_\_\_ (16-VIII-1999) *Decreto de reorganización del Poder Judicial*. Caracas.

\_\_\_\_\_ (12-VIII-1999) *Decreto que declara la reorganización de todos los órganos del Poder Público*. Caracas.

Asociación de Gobernadores de Venezuela (AGV) [III-1999] *Recomendaciones para el financiamiento del déficit*. Caracas, AGV.

Chávez, Hugo (1999) *Del Comandante Hugo Chávez Frías, Presidente de la República de Venezuela a la Soberanísima Asamblea Nacional Constituyente. Ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República*. Caracas, La Piedra.

Comisión Legislativa Nacional (08-VI-2000) *Ley de la Corporación para la recuperación y desarrollo del Estado Vargas*. Caracas, Gaceta Oficial No. 36968.

\_\_\_\_\_ (28-III-2000) *Ley de transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de la Ciudad de Caracas*. Caracas, Gaceta Oficial No. 36920.

Congreso Constituyente Democrático (01-VII-1993) *Constitución política del Perú*. Lima, Diario Oficial.

Congreso de los Estados Unidos de Venezuela (07-VI-1878), *Código de instrucción médico-forense*. Caracas, Gaceta Legal.

Congreso de la República del Perú (02-II-1998) *Ley marco de descentralización*. Lima, Diario Oficial.

Congreso de la República de Venezuela (11-XI-1998) *Ley orgánica de Salud*. Caracas, Gaceta Oficial No. 36579.

\_\_\_\_\_ (23-I-1998) *Código orgánico procesal penal*. Caracas, Gaceta Oficial No. 5208 Extraordinario.

\_\_\_\_\_ (03-VII-1998) *Ley especial que eleva a la categoría de Estado al Territorio Federal Vargas*. Caracas, Gaceta Oficial No. 36488.

\_\_\_\_\_ (29-V-1998) *Ley orgánica que crea el Territorio Federal Vargas*. Caracas, Gaceta Oficial No. 36464.

\_\_\_\_\_ (03-I-1997) *Ley que crea el Fondo intergubernamental para la descentralización*. Caracas, Gaceta Oficial No. 5132 Extraordinario.

\_\_\_\_\_ (28-XII-1989) *Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencia del Poder Público*. Caracas, Gaceta Oficial No. 4153 Extraordinario.

\_\_\_\_\_ (15-VI-1989) *Ley orgánica de régimen municipal*. Caracas, Gaceta Oficial No. 4109 Extraordinario.

\_\_\_\_\_ (28-IV-1989) *Ley sobre el período de los Poderes de los Estados*. Caracas, Gaceta Oficial No. 34208.

\_\_\_\_\_ (14-IV-1989) *Ley orgánica sobre elección y remoción de Gobernadores de Estado*. Caracas, Gaceta Oficial No. 4086 Extraordinario.

\_\_\_\_\_ (30-XII-1986) *Ley orgánica del Distrito Federal*. Caracas, Gaceta Oficial No. 3944 Extraordinario.

\_\_\_\_\_ (19-XII-1980) *Ley orgánica de coordinación de la inversión del situado constitucional*. Caracas, Gaceta Oficial.

\_\_\_\_\_ (30-IV-1965) *Ley de partidos políticos, reuniones públicas y manifestaciones*. Caracas, Gaceta Oficial No. 27725.

\_\_\_\_\_ (23-I-1961) *Constitución de la República de Venezuela*. Caracas, Gaceta Oficial No. 662 Extraordinario.

Contraloría General de la República (CGR) [2001] *Informe al Congreso 2000*. Caracas, CGR.

\_\_\_\_\_ (1999) *Informe al Congreso 1998*. Caracas, CGR.

\_\_\_\_\_ (1998) *Informe al Congreso 1997*. Caracas, CGR.

COPRE (1987), *Lineamientos generales para una política de descentralización territorial en Venezuela*, Caracas, COPRE.

Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI) [1999] *Anuario estadístico de Venezuela, 1999*. Caracas, OCEI.

\_\_\_\_\_ (1997) *Anuario estadístico de Venezuela, 1996*. Caracas, OCEI.

Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE) [1999] *Estadísticas de ingresos y gastos: Estados y Municipios 1994-1999*. Caracas, OCEPRE.

\_\_\_\_\_ (1993) *Exposición de motivos de la ley de presupuesto 1994*. Caracas, OCEPRE.

Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) [2002] *Exposición de motivos de la ley de presupuesto 2003*. Caracas, ONAPRE.

\_\_\_\_\_ (2001) *Exposición de motivos de la ley de presupuesto 2002*. Caracas, ONAPRE, 2001.

Poder Popular (24-II-1976) *Constitución de la República de Cuba*, La Habana.

Presidencia de la República de Venezuela (06-VIII-2003) *Decreto N° 2534, mediante el cual se designa como órgano ejecutor del plan de desarrollo de la Zona especial de desarrollo sustentable Caribe a la Armada de Venezuela, en los respectivos territorios donde ésta opere*. Caracas, Gaceta Oficial No. 37747.

\_\_\_\_\_ (06-VIII-2003) *Decreto N° 2454, mediante el cual se crea la Zona Especial de Desarrollo Sustentable Barlovento*. Gaceta Oficial No. 5649 Extraordinario.

\_\_\_\_\_ (06-VIII-2003) **Decreto N° 2455, mediante el cual se crea Zona especial de desarrollo sustentable Caribe a la porción del territorio nacional conformada por doce (12) grupos de islas, cayos e islotes, situadas en el Mar Caribe venezolano, frente al territorio continental, en los términos que en él se señalan.** Gaceta Oficial No. 5649 Extraordinario.

\_\_\_\_\_ (06-VIII-2003) **Decreto N° 2456, mediante el cual se crea la Zona especial de desarrollo sustentable La Guajira.** Gaceta Oficial No. 5649 Extraordinario.

\_\_\_\_\_ (06-VIII-2003) **Decreto N° 2457, mediante el cual se crea la Zona especial de desarrollo sustentable Caura.** Gaceta Oficial No. 5649 Extraordinario.

\_\_\_\_\_ (06-VIII-2003) **Decreto N° 2458, mediante el cual se crea la Zona especial de desarrollo sustentable Mesa de Guanipa.** Gaceta Oficial No. 5649 Extraordinario.

\_\_\_\_\_ (06-VIII-2003) **Decreto N° 2459, mediante el cual se crea la Zona especial de desarrollo sustentable Boconó-Masparro.** Gaceta Oficial No. 5649 Extraordinario.

\_\_\_\_\_ (06-VIII-2003) **Decreto N° 2460, mediante el cual se crea la Zona especial de desarrollo sustentable El Baúl-Turén.** Gaceta Oficial No. 5649 Extraordinario.

\_\_\_\_\_ (06-VIII-2003) **Decreto N° 2461, mediante el cual se declara Zona Especial de Desarrollo Sustentable Camatagua-El Sombrero a la porción del territorio nacional que ocupa una superficie aproximada de 10.590 Km,<sup>2</sup> localizada al Sur del Estado Aragua y al Norte del Estado Guárico, ubicada en jurisdicción de los municipios Camatagua, Urdaneta, San Casimiro y San Sebastián del Estado Aragua y los municipios Mellado, Monagas y San José de Guaribe del Estado Guárico.** Gaceta Oficial No. 5649 Extraordinario.

\_\_\_\_\_ (13-XI-2001) **Decreto con rango y fuerza de ley de zonas especiales de desarrollo sustentable (ZEDES).** Caracas, Gaceta Oficial No. 5556 Extraordinario.

\_\_\_\_\_ (13-XI-2001) **Decreto con fuerza de ley de tierras y desarrollo agrario.** Caracas, Gaceta Oficial No. 37323.

\_\_\_\_\_ (09-XI-2001) **Decreto con rango y fuerza de ley de los órganos de investigaciones científicas, penales y criminalísticas.** Caracas, Gaceta Oficial No. 5551 Extraordinario.

\_\_\_\_\_ (22-X-2001) **Decreto con rango y fuerza de ley que crea el Fondo de inversión para la estabilización macroeconómica.** Caracas, Gaceta Oficial No. 37308.

\_\_\_\_\_ (27-VI-2001) **Decreto con rango y fuerza de ley de transformación del Fondo de inversiones de Venezuela en el Banco de desarrollo económico y social.** Caracas, Gaceta Oficial No. 37228.

\_\_\_\_\_ (14-VI-1999) **Decreto con rango y fuerza de ley que crea el Fondo de inversión para la estabilización macroeconómica.** Caracas, Gaceta Oficial No. 36722.

\_\_\_\_\_ (07-IX-1999) **Decreto con rango y fuerza de ley que crea el Fondo único social.** Caracas, Gaceta Oficial No. 36781.

\_\_\_\_\_ (05-XI-1998) **Decreto con rango y fuerza de ley que crea el Fondo de inversión para la estabilización macroeconómica,** Caracas, Gaceta Oficial No. 36575.

\_\_\_\_\_ (2002) **Proyecto de decreto con fuerza de ley orgánica del Consejo Federal de Gobierno.** Caracas.

\_\_\_\_\_ (7-I-1994) *Reglamento parcial No. 9 de la Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público sobre la transferencia de los servicios de salud pública*. Caracas. Promulgación suspendida.

\_\_\_\_\_ (14-X-1993) *Reglamento parcial No. 8 de la Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público sobre encomienda a los gobernadores de Estado en materia de administración de las cárceles nacionales*. Caracas, Gaceta Oficial No. 35317.

\_\_\_\_\_ (28-X-1993) *Reglamento parcial No. 7 de la Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público en materia de vialidad terrestre*. Caracas, Gaceta Oficial No. 35327.

\_\_\_\_\_ (21-IX-1993) *Reglamento parcial No. 6 de la Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público sobre el Consejo de gobiernos del área metropolitana de Caracas*. Caracas, Gaceta Oficial No. 35301.

\_\_\_\_\_ (03-IX-1993) *Reglamento parcial No. 5 de la Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público sobre desconcentración de atribuciones en materia de transporte, tránsito terrestre y vigilancia de la circulación a los gobernadores de Estado*. Caracas, Gaceta Oficial No. 35289.

\_\_\_\_\_ (23- II-1994) *Reglamento para coordinar las funciones del Poder Nacional con las de los Estados en materia de transferencia de competencias*. Caracas, Gaceta Oficial No. 35407.

\_\_\_\_\_ (12-VIII-1993) *Reglamento parcial No. 3 de la Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público sobre el Consejo Territorial de Gobierno y la organización territorial para la descentralización*. Caracas, Gaceta Oficial No. 35273.

\_\_\_\_\_ (05-VIII-1993) *Reglamento parcial No. 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*. Caracas, Gaceta Oficial No. 35268.

\_\_\_\_\_ (13-XII-1993) *Reglamento parcial No. 1 de la Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público sobre las transferencias de los servicios y competencias a los Estados, los acuerdos previos a la transferencia de servicios y la cogestión*. Caracas, Gaceta Oficial No. 35359.

\_\_\_\_\_ (13-XII-1993) *Decreto-ley que regula los mecanismos de participación de los Estados y los Municipios en el producto del impuesto al valor agregado y el Fondo intergubernamental para la descentralización*. Caracas, Gaceta Oficial No. 35359.

\_\_\_\_\_ (08-VI-1976) *Reglamento No. 1 de la Ley orgánica de coordinación de la inversión del situado constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional*. Caracas.

Roche Lander, Eduardo (2000) *Informe de la gestión del año 1999 del Contralor General de la República Eduardo Roche Lander*. Caracas, Italgráfica.

Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) [26-VIII-2003] *Sentencia de la Sala Electoral. Ponente: Magistrado Alberto Martín Urdaneta. Expediente No. 2003-000021/000035*. Caracas, TSJ.

### III.- Sitios electrónicos.

Alcaldía de Baruta [Internet]. Disponible en: <<http://www.baruta.gov.ve>>, sección: Salud [acceso 14-XI-2002]

Alcaldía de Chacao [Internet]. Disponible en: <<http://www.chacao.gov.ve>>, sección: Salud [acceso 14-XI-2002]

Asamblea Nacional [Internet]. Disponible en: <<http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/lista-dip-partidos.asp>> [acceso 17-VIII-2003]

Autoridad Única de Área para el Estado Vargas (AUAEV) [Internet]. Disponible en: <<http://www.auev.gov.ve/auev/auev.html>> [acceso 16-VI-2003]

Banco Central de Venezuela [Internet]. Disponible en: <<http://www.bc.gov.ve>>, sección: Estadísticas. [acceso 07-VI-2003]

Consejo Nacional Electoral [Internet]. Disponible en: <<http://www.cne.gov.ve>>, sección: Estadísticas. [acceso 06-X-2002]

Contraloría General de la República [Internet]. Disponible en: **CGR** <<http://www.cgr.gov.ve>> [acceso 23-VI-2003]

CORPOCENTRO [Internet]. Disponible en: <<http://www.corpocentro.cid.uc.edu.ve/historica.htm>> [acceso 22-IX-2003]

CORPOZULIA [Internet]. Disponible en: <<http://www.corpozulia.gov.ve/zonas/zonas.htm>> [acceso 22-IX-2003]

Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas [Internet]. Disponible en: CICPC <<http://www.cicpc.gov.ve>> [acceso 25-IX-2002]

CVG [Internet]. Disponible en: <<http://www.cvg.com>> [acceso 22-IX-2003]

El Universal, Caracas, Venezuela [Internet]. Disponible en: **El Universal digital** <<http://www.eluniversal.com>>, sección: Ediciones anteriores [acceso 07-IX-2003]

- Alonso, Juan Francisco (11-VIII-2003) “Martínez Mendoza nombrado gerente de Corpozulia.”
- Álvarez, Irma (04-IX-2003) “Gobernadores y alcaldes listos para la reelección.”
- \_\_\_\_\_ (04-VIII-2003) “Dirección Ejecutiva de la Magistratura fue declarada en emergencia.”
- Cardona Marrero, Rodolfo (26-VII-1997) “Gobiernos no se cambian con marchas o encuestas,” 14-VII-2002.
- \_\_\_\_\_ (26-VII-1997) “Pérdidas por lluvias en Apure.”
- Chávez, Hugo (21-V-2000) “Programa de gobierno del presidente Hugo Chávez.”
- Corresponsalía (25-XII-1999) “Conflicto de poder entre autoridades civiles y militares en Vargas.”
- \_\_\_\_\_ (03-IV-1999) “Piden aclarar destino de corporaciones.”

- \_\_\_\_\_ (18-XII-1996) “Le quitaron a Secretaría tutelaje de varios organismos.”
- Dávila, Carmen Julia (28-VII-2001) “Mandatarios chavistas rechazan a la Asociación de Gobernadores.”
- Forzán Dáger, Francisco (30-X-1997) “Aveci y los municipios.”
- Gómez, Elvia (20-VI-2001) “Gobernadores quieren darle agilidad al Fides.”
- González R., Lucidle (16-X-2000) “Recorte del Fides responde a una estrategia del MVR para someter a gobernadores de la oposición.”
- León, Mariela (25-V-2003) “Algunos empresarios exageran.”
- Maracara, Luisa Amelia (09-V-2001) “Gobernaciones necesitan 280 millardos para aumentos.”
- Méndez, Gustavo y Yolanda Valery (26-IV-2001), “Gobernadores y alcaldes vuelven al ruedo político.”
- Mollejas, Carlos (18-IX-2002) “Delito crece 44% en primer semestre.”
- Rojas, Alfredo (22-IX-2003) “La presencia de sólo 12 militares desmiente la tendencia militarista de la rama ejecutiva.”
- Valery, Yolanda (03-IX-2000) “Informe especial: Consejo Federal. Se acabó la Asociación de Gobernadores.”
- Villegas Poljak, Ernesto (25-IV-2001) “Intentan resucitar Asociación de Gobernadores.”
- Zabala, Edgar (10-VIII-1998), “San Josecito quiere vivir de la basura.”

El Universal, Caracas, Venezuela [Internet]. Disponible en: *El Universal digital* <<http://www.eluniversal.com>>, sección: Ediciones anteriores [acceso 16-I-2005]

- Corresponsalía (16-I-2005), “Ejecutivo nacional estima invertir 218 millardos en Anzoátegui.”

Fiscalía General de la República [Internet]. Disponible en: <<http://www.fiscalia.gov.ve>> [acceso 18-IX-2002]

Instituto Nacional de Estadística [Internet]. Disponible en: *INE* <<http://www.ine.gov.ve>>, sección: Estadísticas municipales [acceso 09-II-2003]

Ministerio de Salud y Desarrollo Social [Internet]. Disponible en: *MSDS* <<http://www.msds.gov.ve>> [acceso 04-III-2003]

Oficina Nacional de Presupuesto [Internet]. Disponible en: ONAPRE <<http://www.onapre.gov.ve>> [acceso 15-II-2003]

Proyecto “Ciudad Caura” [Internet]. Disponible en: <<http://www.goethe.de/hn/car/caura/spindex.htm>> y <<http://ciudadcaura.tripod.com/noticia5.htm>> [acceso 24-V-2003]



Reforma de salud en Venezuela [Internet]. Disponible en: **RESVEN** <<http://resven.bizland.com>> [acceso 14-IX-2002]

Tribunal Supremo de Justicia [Internet]. Disponible en: <<http://defensapublica.tsj.gov.ve>> [acceso 25-IX-2002]

Unión Radio, Caracas, Venezuela [Internet]. Disponible en: **unionradio.net** <<http://www.unionradio.com.ve>> [acceso 19-II-2003]

- (19-II-2003) “Deuda del gobierno nacional a alcaldías y gobernaciones asciende a Bs. 8 billones.”

Viva Venezuela [Internet]. Disponible en: <<http://www.viva-venezuela.com/presidentes/presidentes.htm>> [acceso 26-I-2002]

**APÉNDICE**

**CONSTITUCIONAL**

**Tabla I.1.- Constitución de la República de Venezuela: 1961**

**Relaciones intergubernamentales según nivel de gobierno:**

1. “La República de Venezuela es un Estado federal, en los términos consagrados por esta Constitución.”
2. La República comprende el territorio de la antigua Capitanía General de Venezuela, con las modificaciones derivadas de tratados. División político-territorial en Estados, Distrito Federal, Territorios Federales (Amazonas y Delta Amacuro) y Dependencias Federales [“(…) las porciones del territorio de la República no comprendidas dentro de los Estados, Territorios y Distrito Federal, así como las islas que se formen o aparezcan en el mar territorial o en el que cubra la plataforma continental (…)]. No se atribuye al Poder Nacional facultad alguna para modificar la división político-territorial, mediante creación de regiones administrativas. Sólo los Estados, con ratificación del Senado, podrían fusionar sus territorios.
3. Cada Estado se divide en Distritos, y éstos, a su vez, en Municipios.
4. “Por ley especial podrá darse a un Territorio Federal categoría de Estado, asignándole la totalidad o parte de la superficie del Territorio respectivo.”
5. Poder Público tripartito (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), distribuido entre los niveles municipal, estatal y nacional.
6. “La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional.
- Lo dispuesto (...) no impide el ejercicio transitorio del Poder Nacional en otros lugares de la República” [deslocalización].
7. Una ley especial podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, sin menos cabo de la autonomía municipal.”
8. “Los periodos constitucionales del Poder Nacional durarán cinco años (...)

Los periodos de los poderes públicos estatales y municipales serán fijados por la ley nacional y no serán menores de dos años ni mayores de cinco” [materia legislada en 1989: quinquenio sustituido por trienio].

<b>Poder Público</b>	<b>Nacional</b>	<b>Estadal</b>	<b>Local</b>
<i>Ejecutivo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>Presidencialismo</i>: Presidente electo por sufragio universal, directo y secreto, por mayoría relativa. El mandato es de 5 años con posibilidad de reelección no inmediata, tras 10 años fuera del cargo.</li> <li>○ Las faltas temporales del Presidente las suplirá el Ministro que aquél designe. En caso de falta absoluta del Presidente tras haberse juramentado, actuará como Encargado del Poder Ejecutivo Nacional el Presidente del Congreso. En los 30 días siguientes, las Cámaras escogerán, en sesión conjunta y por voto secreto, al interino que completará el período.</li> <li>○ “El Presidente de la República es el jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional.”</li> <li>○ El Presidente está facultado para nombrar a los Ministros del Gabinete, cuyas áreas y número determinará la ley, así como para la designación de diplomáticos. Como jefe de la administración nacional, designa gobernadores en el Distrito Federal y Territorios Federales. <i>Los mandatarios de todas las entidades federales son de su libre nombramiento y remoción y puede convocarlos a Convención.</i></li> <li>○ “El Ejecutivo Nacional podrá, en conformidad con la ley, vender, arrendar o dar en adjudicación gratuita los terrenos baldíos; pero no podrá enajenar las salinas, ni otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido.”</li> <li>○ Subordinación del poder militar (carácter no deliberante) al civil. “La autoridad militar y la civil no podrán ejercerse simultáneamente por un mismo funcionario, excepto por el Presidente de la República, quien será, por razón de su cargo, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales”. “Las Fuerzas Armadas Nacionales forman una institución apolítica, obediente y no deliberante, organizada por el Estado para asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y a las leyes, cuyo acatamiento siempre estará por encima de cualquier otra obligación. (...) estarán siempre al servicio de la República, y en ningún caso al de una persona o parcialidad política.”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>1 gobernador en el Distrito Federal, los Estados y los Territorios Federales de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República, en tanto no se legisle sobre la materia.</i> La legislación pertinente data de 1989.</li> <li>La Gobernación es una instancia con carácter dual, ya que su titular es Jefe del Ejecutivo del Estado al tiempo que “agente del Ejecutivo Nacional”.</li> <li><i>Los Senadores y Diputados son elegibles para el cargo de Gobernador, para lo cual deben separarse de la Cámara respectiva, pudiendo reincorporarse a ésta al cesar funciones en el Ejecutivo estatal. La separación de la Cámara implica suspensión de la inmunidad parlamentaria.</i> Por ende, los parlamentarios se hacían vulnerables a cualquier intento de investigación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ No se menciona.</li> </ul>

**Tabla I.1.- Constitución de la República de Venezuela: 1961 (continuación)**

<b>Poder Público</b>	<b>Nacional</b>	<b>Estadal</b>	<b>Local</b>
<p><b>Legislativo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>Congreso bicameral electo por sufragio universal, directo y secreto:</i> Cámara de Diputados (proporción de población por Estado, el Distrito Federal y Territorios Federales: mínimo 2 Diputados para los 2 Territorios y Estados) y Senado ( 2 senadores por Estado y el Distrito Federal). Haber ejercido la Presidencia de la República garantiza una plaza de Senador vitalicio. Igualmente, hay Senadores y Diputados adicionales debido a la aplicación de la representación proporcional de las minorías. De modo que el principio de igualdad federativa que debería reflejar la Cámara Alta es quebrantado.</li> <li>○ Los Diputados tienen un período de 5 años. Poseen la exclusividad de dar voto de censura a los Ministros del Gabinete. Con 2/3 de la Cámara emitiendo voto de censura, ésta implicará remoción. Además, tiene la iniciativa de discusión de la legislación de presupuesto y tributación.</li> <li>○ El Senado es ejercido por 5 años. Ratifica o no el ascenso de los oficiales militares (desde Coronel) y navales (desde Capitán de navío) . Autoriza por voto mayoritario el enjuiciamiento del Presidente de la República, una vez dado el pronunciamiento de antejuicio de mérito de la Corte Suprema de Justicia. Avalado el enjuiciamiento, el Presidente es suspendido en el ejercicio de sus funciones.</li> <li>○ “Sin la aprobación del Congreso, no podrá celebrarse ningún contrato de interés nacional , salvo los que fueren necesarios para el normal desarrollo de la administración pública o los que permita la ley. No podrá en ningún caso procederse al otorgamiento de nuevas concesiones de hidrocarburos ni de otros recursos naturales que determine la ley, sin que las Cámaras en sesión conjunta, debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes, lo autoricen, dentro de las condiciones que fijen y sin que ello dispense del cumplimiento de las formalidades legales.</li> </ul> <p>Tampoco podrá celebrarse ningún contrato de interés público nacional, estadal o municipal, con Estados o entidades oficiales extranjeros, ni con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellos sin la aprobación del Congreso.”</p> <p>“Los baldíos existentes en las islas marítimas, fluviales o lacustres no podrán enajenarse, y su aprovechamiento sólo podrá concederse en forma que no envuelva, directa ni indirectamente, las transferencias de la propiedad de la tierra.”</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1 Asamblea Legislativa por Estado: Diputados electos por voto directo y con representación proporcional de minorías.</li> </ul> <p>Dicho ente “(...) es competente para el examen y control de la administración pública estadal.”</p> <p>Los Diputados a la Asamblea Legislativa gozan de inmunidad en el territorio de su Estado. Dicha inmunidad se suspende cuando el representante se separa de su cargo y “(...) se regirá por las normas de esta Constitución relativas a la inmunidad de los Senadores y Diputados, en cuanto sean aplicables”. Ello podría interpretarse como un supuesto implícito de elegibilidad de los parlamentarios estadales para ser nombrados gobernadores: ellos pueden optar a separarse de su cargo, con la suspensión de la inmunidad, para aceptar otro destino o postulación.</p> <p>“El Distrito Federal y los Territorios Federales serán organizados por leyes orgánicas, sin menoscabo de la autonomía municipal.”</p>	<p>“(...) En todo caso la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local.” La organización aludida no es otra que 1 Concejo Municipal por Distrito. La voz Distrito, entendido como conjunto de Municipios, es heredada del régimen de Cipriano Castro, a inicios del siglo XX. En efecto, la Constitución de 1961 establece: “Los Municipios podrán ser agrupados en Distritos (...)”. Previo a 1961, ya tales Municipios se consideraban divididos en urbanos (cabecera municipal o capital de Distrito) y foráneos (suburbios). Estas denominaciones se mantienen hasta la legislación del régimen municipal de 1989, cuando el término Distrito es reemplazado por Municipio y, a su vez, los Municipios urbanos y foráneos, por Parroquias equivalentes. Esto indica la oposición de la Parroquia civil a la Parroquia eclesiástica, o, lo que sería análogo, la distinción entre Entidad Federal y Arquidiócesis.</p>

**Tabla I.1.- Constitución de la República de Venezuela: 1961 (continuación)**

<i><b>Poder Público</b></i>	<i>Nacional</i>	<i>Estadal</i>	<i>Local</i>
<i>Judicial</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Corte Suprema de Justicia, Consejo de la Judicatura y demás tribunales determinados por ley orgánica. Los Magistrados de la Corte Suprema son electos por el Congreso. Aunque dichos cargos tienen una duración de 9 años, los Magistrados deben renovarse por tercios cada 3 años. La Corte Suprema funciona en Salas, cuya integración (mínimo de 5 Magistrados) y competencias son determinadas por la ley.</li> <li>○ La Corte Suprema posee la jurisdicción contencioso-administrativa y es competente para la declaratoria de antejuicio de mérito y conocimiento del proceso respectivo de cualquier alto funcionario. Igualmente, el máximo Tribunal de la República puede pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de cualquier normativa, acto o reglamentación ejecutiva y sobre la nulidad parcial o total de leyes estatales, ordenanzas municipales y demás actos emanados de los cuerpos deliberantes subnacionales que colidan con la Constitución. Además, la Corte Suprema ha de resolver “(...) las controversias en que una de las partes sea la República o algún Estado o Municipio, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre Municipios de un mismo Estado, caso en el cual la ley podrá atribuir su conocimiento a otro Tribunal.”</li> </ul>	o No existe.	o No existe.

**Tabla I.1.- Constitución de la República de Venezuela: 1961 (continuación)**

<i>Poder Público</i>		<i>Nacional</i>	<i>Estadal</i>	<i>Local</i>
C o m p e t e n c i a s	Politico-administrativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ La mayoría calificada (2/3) en ambas Cámaras Legislativas podrá atribuir a Estados y Municipios ciertas materias de la competencia nacional (descentralización administrativa).</li> <li>○ Política exterior, defensa del territorio, conservación de la paz pública y aplicación de la ley.</li> <li>○ Servicios de identificación y policía nacional.</li> <li>○ Organización y régimen del Distrito Federal, Territorios y Dependencias Federales.</li> <li>○ Organización y régimen de las Fuerzas Armadas. “Sólo el Estado puede poseer y usar armas de guerra. Todas las que existan, se fabriquen o introduzcan en el país pasarán a ser propiedad de la República, sin indemnización ni proceso. La fabricación, comercio, posesión y uso de otras armas serán reglamentadas por la ley.”</li> <li>○ Establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo.</li> <li>○ Directivas y bases de la educación nacional.</li> <li>○ Dirección técnica, establecimiento de normas administrativas y coordinación de servicios de defensa de la salud pública. “(.) La ley podrá establecer la nacionalización de estos servicios públicos de acuerdo con el interés colectivo.”</li> <li>○ Competencias relativas a transporte terrestre; navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre; muelles y demás obras portuarias.</li> <li>○ Administración de justicia y creación, organización y competencia de tribunales.</li> <li>○ Naturalización, admisión, expulsión y extradición de extranjeros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ “Los Estados son autónomos e iguales como entidades políticas. Están obligados a mantener la independencia e integridad de la Nación; a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República.</li> <li>○ Darán fe de los actos públicos emanados de las autoridades nacionales, de los otros Estados y de los Municipios, y harán que se ejecuten.”</li> <li>○ Fusión territorial: “Los Estados limítrofes podrán fusionarse, modificar sus actuales límites y acordarse compensaciones o cesiones de territorio mediante convenios aprobados por sus Asambleas Legislativas y ratificados por el Senado. Las modificaciones de límites, compensaciones o cesiones de territorio entre el Distrito Federal o los Territorios o Dependencias Federales y los Estados podrán realizarse por convenios entre el Ejecutivo Nacional y los respectivos Estados, ratificados por las correspondientes Asambleas Legislativas y por el Senado”. No se especifica si la fusión sólo puede acordarse entre entidades de territorios contiguos.</li> <li>○ Modificación de la división político-territorial [(...) en conformidad con esta Constitución y las leyes nacionales”] y cambio de nombre de la entidad.</li> <li>○ “Los Estados y las Municipalidades no podrán mantener otras fuerzas sino las de policía municipal.”</li> <li>○ Organización de policía urbana y rural. Determinación de las ramas de policía propias del Municipio.</li> <li>○ La improbación del informe anual sobre la gestión del gobernador por mayoría calificada (2/3) de la Asamblea Legislativa conlleva la remoción del mandatario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ “Los Municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional. Son personas jurídicas y su representación la ejercerán los órganos que determine la ley.”</li> <li>○ Régimen municipal sujeto a ley orgánica: “La ley podrá establecer diferentes regimenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia (...)”</li> <li>○ “Los Municipios podrán ser agrupados en Distritos. También podrán (...) constituir mancomunidades para determinados fines de su competencia.”</li> <li>○ Elección de autoridades.</li> <li>○ “Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales (...)”.</li> </ul>

**Tabla I.1.- Constitución de la República de Venezuela: 1961 (continuación)**

<i>Poder Público</i>	<i>Nacional</i>	<i>Estadal</i>	<i>Local</i>
<i>Legislativas</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Legislación en materias: civil, mercantil, penal, penitenciaria y de procedimientos; agraria; elecciones; expropiación por causa de utilidad pública o social; bancos e instituciones de crédito; trabajo; previsión y seguridad sociales; sanidad animal y vegetal; crédito público; turismo; propiedad industrial, artística e intelectual; notaría y registro público; inmigración y colonización; loterías, hipódromos y apuestas en general.</li> <li>○ Legislación reglamentaria de las garantías constitucionales.</li> <li>○ Legislación sobre la organización de la Hacienda nacional.</li> <li>○ Legislación sobre las Fuerzas Armadas y elementos que les son propios.</li> <li>○ Legislación sobre educación nacional. Funcionamiento de institutos, asociaciones y servicios docentes y culturales.</li> <li>○ Legislación sobre minas, salinas, ostrales de perlas y tierras baldías.</li> <li>○ Legislación sobre el sistema monetario nacional y la circulación de moneda extranjera. Legislación sobre las materias pertinentes a la República.</li> <li>○ Legislación relativa a la navegación aérea, marítima, costanera y fluvial; muelles y caminos nacionales y el tráfico por éstos de vehículos de tracción mecánica.</li> <li>○ Legislación sobre el régimen especial del Distrito Federal, los Territorios y Dependencias Federales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Competencia residual: Legislación sobre las materias no reservadas al Poder Nacional o al Municipio.</li> <li>○ Competencia delegada (descentralización).</li> <li>○ Legislación presupuestaria basada en el principio de equilibrio fiscal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Competencia en las materias de: urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal.</li> <li>○ “La ley podrá atribuir a los Municipios competencias exclusivas en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios.”</li> </ul>

**Tabla I.1.- Constitución de la República de Venezuela: 1961 (continuación)**

Poder Público	Nacional	Estadal	Local
<b>Fiscales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ejecución de obras públicas de interés nacional.</li> <li>○ Conservación y fomento de la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal.</li> <li>○ Fomento de la vivienda popular.</li> <li>○ Sistema monetario y circulación de divisas.</li> <li>○ Operaciones de crédito público. “No se contratarán empréstitos sino para obras reproductivas, excepto en caso de evidente necesidad o conveniencia nacional. Las operaciones de crédito público requerirán, para su validez, una ley especial que las autorice, salvo las excepciones que establezca la ley orgánica.”</li> <li>○ Desconocimiento de endeudamiento subnacional: “El Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por órganos legítimos del Poder Nacional, de acuerdo con las leyes.”</li> <li>○ Organización del servicio de correo y telecomunicaciones.</li> <li>○ Organización y régimen de las aduanas.</li> <li>○ Organización, recaudación de los impuestos a: la renta, capital, sucesiones, donaciones, contribuciones sobre la importación, registro y timbre fiscal, producción y consumo de bienes reservados total o parcialmente a la Nación (cigarrillos, fósforos, alcoholes y salinas), minas e hidrocarburos y demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a Estados y Municipios.</li> <li>○ Régimen y administración de minas e hidrocarburos, ostrales de perlas, salinas y tierras baldías. Conservación, fomento y aprovechamiento de montes, aguas y otras riquezas naturales. Creación por ley de un sistema de asignaciones especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas, “(...) sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados (...)”.</li> <li>○ “El sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente atendiendo al principio de progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo.”</li> <li>○ “No podrá establecerse ningún impuesto pagadero en servicio personal.”</li> <li>○ <i>Centralización fiscal</i>: “Las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional regirán la administración de la Hacienda Pública de los Estados y los Municipios en cuanto sean aplicables.”</li> <li>○ Apertura y conservación de vías de comunicación nacionales; cables aéreos de tracción y vías férreas, aun dentro de los límites de un Estado, exceptuando los cables de tracción y tranvías urbanos cuya concesión y reglamentación son competencia municipal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Administración de los bienes estadales .</li> <li>○ Uso del crédito público según especificaciones legales. En la práctica, el proceso es casi inviable y consume demasiado tiempo.</li> <li>○ Administración de ingresos derivados de impuestos del Estado. “(...) <i>El impuesto de papel sellado continuará recaudándose en los Estados hasta que sea modificada la Ley del Timbre.</i>”</li> <li>○ Imposibilidad de: crear aduanas, ni impuestos de importación, exportación o tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales u otras materias rentísticas de la competencia nacional o municipal; gravar bienes de consumo antes de circular en su territorio; prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos diferentemente respecto a los productos propios; crear impuestos sobre el ganado en pie y derivados.</li> <li>○ Administración del situado constitucional: Consiste en una partida del presupuesto nacional equivalente a un mínimo original, en 1961, de 12.5% de los ingresos ordinarios estimados. A partir de 1962, se establece un aumento anual de 0.5% hasta alcanzar un mínimo de 15%. No se fija un porcentaje máximo. Dicha partida se distribuye entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales con base en los criterios de proporción de población (70%) y partes iguales (30%). “(...) La ley orgánica respectiva determinará la participación que corresponda a las entidades municipales en el situado. La ley podrá dictar normas para coordinar la inversión del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional y fijar los límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades federales y municipales. En el caso de disminución de los ingresos, que imponga un reajuste del Presupuesto, el situado será reajustado proporcionalmente.”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Uso del crédito público según especificaciones legales. En la práctica, el proceso es casi inviable y consume demasiado tiempo.</li> <li>○ Creación, recaudación e inversión de ingresos: Producto de ejidos y bienes propios; tasas por uso de sus bienes y servicios; patentes sobre industria, comercio y vehículos; impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos; multas impuestas por el Municipio y otras legalmente atribuidas a éste; subvenciones estadales o nacionales y donativos; demás impuestos, tasas y contribuciones especiales creados con base en la ley.</li> <li>○ Imposibilidad de: crear aduanas, ni impuestos de importación, exportación o tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales u otras materias rentísticas de la competencia nacional o estadal; gravar bienes de consumo antes de circular en su territorio; prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos diferentemente respecto a los productos propios; crear impuestos sobre el ganado en pie y derivados; gravar productos de la agricultura, la cría y la pesca de animales comestibles con impuestos distintos de los ordinarios sobre detalles de comercio.</li> <li>○ “Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Sólo podrán enajenarse para construcciones en los casos establecidos en las ordenanzas municipales (...) También podrán enajenarse con fines de reforma agraria aquellos que determine la ley, pero siempre se dejarán a salvo los que requiera el desarrollo de los núcleos urbanos.”</li> </ul>
Fuente: Elaboración propia con base en la compilación de Brewer-Carías (1997: 1043-1064)			



**Tabla I.2- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: 1999-2000**

**Relaciones intergubernamentales según nivel de gobierno:**

1. “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.”
2. La República comprende el territorio de la antigua Capitanía General de Venezuela, con las modificaciones derivadas de “(...) tratados y laudos no viciados de nulidad.”
3. “Las Dependencias Federales son las islas marítimas no integradas en el territorio de un Estado, así como las islas que se formen o aparezcan en el mar territorial o en el que cubra la plataforma continental. Su régimen y administración estarán señalados en la ley.”
4. “Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, Distrito Capital, las Dependencias Federales y el de los Territorios Federales. El territorio se organiza en Municipios.  
La división político-territorial será regulada por ley orgánica, que garantice la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa. **Dicha ley podrá disponer la creación de Territorios Federales en determinadas áreas de los Estados, cuya vigencia queda supeditada a la realización de un referendo aprobatorio en la entidad respectiva.** Por ley especial podrá darse a un Territorio Federal categoría de Estado, asignándosele la totalidad o una parte de la superficie del Territorio respectivo”.
5. Posibilidad de expansión territorial vía de anexión (**bolivarianismo continental latente**): “La ley establecerá un régimen jurídico especial para aquellos territorios que por libre determinación de sus habitantes y con aceptación de la Asamblea Nacional, se incorporen al de la República.”
6. **Panamericanismo bolivariano**: “**La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones**, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que garanticen el bienestar de los pueblos y la **seguridad colectiva** de sus habitantes. (...), la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Ibero América, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. **Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna.**”
7. Disposición transitoria para legislar el régimen municipal: “(...) Se mantienen los Municipios y parroquias existentes hasta su adecuación al nuevo régimen (...)”  
“Mientras no se dicte la legislación que desarrolle los principios de esta Constitución sobre el régimen municipal, continuarán plenamente vigentes las ordenanzas y demás instrumentos normativos de los Municipios, relativos a las materias de su competencia y al ámbito fiscal propio, que tienen atribuido conforme al ordenamiento jurídico aplicable antes de la sanción de esta Constitución” (contradicción entre la Ley Orgánica del Régimen Municipal de 1989 y la CN 1999-2000 en relación a la materia de los Distritos Metropolitanos).
8. Disposición transitoria para ley de régimen especial en los Municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos del Estado Apure. “(...) Para la elaboración de esta ley, se oír la opinión del Presidente (...) de la República, de la Fuerza Armada Nacional, de la representación que designe el Estado en cuestión y demás instituciones involucradas en la problemática fronteriza”. Ello se tradujo en la división del Estado Apure, con creación del Alto Apure.
9. **Zonas estratégicas de desarrollo sustentable**: “El Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana. Una ley orgánica desarrollará los principios y criterios para este ordenamiento.”
10. Poder Público pentapartito (Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral), distribuido entre los niveles municipal, estatal y nacional.
11. “La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Nacional.  
Lo dispuesto (...) no impide el ejercicio del Poder Nacional en otros lugares de la República” [*deslocalización*].  
**Una ley especial establecerá la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas que integre en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los Municipios del Distrito Capital y los correspondientes del Estado Miranda.** Dicha ley establecerá su organización, gobierno, administración, competencia y recursos, para alcanzar el desarrollo armónico e integral de la ciudad. En todo caso la ley garantizará el carácter democrático y participativo de su gobierno.”  
La disposición transitoria primera contradice lo anterior, ya que faculta legislar sobre una materia distinta al régimen especial relativo a la zona conurbada de Caracas y el Estado Miranda: “La ley especial sobre el régimen del Distrito Capital, prevista en el artículo 18 de esta Constitución, será aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, y preservará integridad territorial del Estado Miranda. Mientras se aprueba la ley especial, se mantiene en vigencia el régimen previsto en la Ley Orgánica del Distrito Federal y en la Ley Orgánica del Régimen Municipal.”  
La ley resultante de la contradicción anterior (Enero de 2000) crea un Distrito Metropolitano de Caracas, superpuesto al Distrito Capital (materia no legislada y equivalente a sólo 1 Municipio –Liberador- debido a que el Municipio Vargas, antes parte del Distrito Federal, fue elevado a Territorio Federal y luego a Estado en 1998) y al Estado Miranda. Si el Distrito Capital carece de régimen definido y la Constitución muestra inconsistencia respecto al territorio sobre el que se ejerce jurisdicción (habla de Municipios del Distrito Capital, cuando apenas tendría 1), y la Constitución establece Distritos Metropolitanos con criterios distintos al régimen municipal que ella reconoce vigente, entonces podría afirmarse que el Distrito Metropolitano de Caracas es una entelequia inexistente. Lo único cierto es la desaparición del Distrito Federal y su sustitución por una incongruencia político-administrativa, lo que significaría duplicación burocrática y fiscal.
12. Una ley especial podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, sin menos cabo de la autonomía municipal.”
13. Los periodos de los poderes públicos estatales y municipales serán de 4 años.
14. Referendo revocatorio a mitad de mandato: “Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables.”
15. Referendo consultivo (sic), ratificatorio y abrogatorio.

**Tabla I.2- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: 1999-2000 (continuación)**

Poder Público	Nacional	Regional	Local
Ejecutivo	<p>○ <i>Presidencialismo</i>: Presidente electo por sufragio universal, directo y secreto, por mayoría relativa. El mandato es de 6 años con posibilidad de reelección inmediata.</p> <p>○ Las faltas temporales del Presidente las suplirá el Vicepresidente Ejecutivo. En caso de falta absoluta del Presidente antes de ser juramentado, actuará como Encargado del Poder Ejecutivo Nacional el Presidente de la Asamblea Nacional. En los 30 días siguientes, se celebrarán elecciones presidenciales cuyo ganador completará el periodo. Un procedimiento similar se seguirá cuando la falta absoluta ocurra en los primeros 4 años del mandato, con la salvedad de que el Encargado será el Vicepresidente Ejecutivo. Pero si dicha falta tiene lugar en los últimos 2 años, el Vicepresidente Ejecutivo deberá terminar el sexenio.</p> <p>○ “El Presidente (...) de la República es el Jefe (...) del Estado y del Ejecutivo Nacional, en cuya condición dirige la acción del Gobierno.”</p> <p>○ El Presidente está facultado para nombrar a los Ministros del Gabinete y de Estado (sin cartera), cuyas áreas y número determinará la ley, al Vicepresidente Ejecutivo, así como para la designación de diplomáticos y para la convocatoria de referendos. Como Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional, ejerce su mando supremo, fija su contingente y promueve sus oficiales desde el grado de Coronel o Capitán de Navío (antes el Senado, eliminado en esta Constitución, tenía la potestad de ratificación de dichos ascensos), nombrándoles en los cargos que les son privativos.</p> <p>○ <i>Atribuciones de régimen parlamentario</i>: La disolución del Poder Legislativo.</p> <p>○ “La aprobación de una moción de censura al Vicepresidente Ejecutivo (...), por una votación no menor de las tres quintas partes (...) de la Asamblea Nacional, implica su remoción. El funcionario removido (...) no podrá optar al cargo (...), o de Ministro (...) por el resto del periodo presidencial.</p> <p>La remoción del Vicepresidente Ejecutivo (...) en tres oportunidades dentro de un mismo periodo (...), como consecuencia de la aprobación de mociones de censura, faculta al Presidente (...) de la República para disolver la Asamblea Nacional. El decreto de disolución conlleva la convocatoria de elecciones para una nueva legislatura dentro de los sesenta días siguientes (...)</p> <p>La Asamblea no podrá ser disuelta en el último año de su periodo constitucional.”</p> <p>○ “El Ejecutivo Nacional podrá, en conformidad con la ley, vender, arrendar o dar en adjudicación gratuita los terrenos baldíos; pero no podrá enajenar las salinas, ni otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido.”</p> <p>○ “El Consejo de Defensa de la Nación es el máximo órgano de consulta para la planificación y asesoramiento del Poder Público en los asuntos relacionados con la defensa integral de la Nación, su soberanía y la integridad del espacio geográfico. A tales efectos, le corresponde también establecer el concepto estratégico de la Nación. Presidido por el Presidente (...) de la República, lo conforman además, el Vicepresidente Ejecutivo (...), el Presidente (...) de la Asamblea Nacional, el Presidente (...) del Tribunal Supremo de Justicia, el Presidente (...) del Consejo Moral Republicano y los Ministros (...) de los sectores de la defensa, la seguridad interior, las relaciones exteriores y la planificación, y otros cuya participación se considere pertinente. La ley orgánica respectiva fijará su organización y atribuciones”. De cualquier modo, suponiendo autónomas las otras ramas del Poder Público, sumando su propio voto, el Presidente cuenta con la mayoría simple (5 de 8), la cual se haría calificada en tanto que otros Ministros fuesen incorporados al Consejo de Defensa.</p> <p>○ “El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias (...) a los Estados y Municipios. Estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo (...) e integrado por los Ministros (...), los Gobernadores (...), un Alcalde (...) por cada Estado y representantes de la sociedad organizada (...)</p> <p>(...) Del Consejo Federal (...) dependerá el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas (...), especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. El Consejo Federal (...), con base en los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos”. Cuenta con una Secretaría integrada por el Vicepresidente, 2 Ministros, 3 Gobernadores y 3 Alcaldes. En dicha instancia, en el peor de los casos, el Presidente suma 1/3 de los votos.</p> <p>○ “El Consejo de Estado es el órgano superior de consulta del Gobierno y de la Administración Pública Nacional (...)” “(...) lo preside el Vicepresidente Ejecutivo (...) y estará conformado, además, por cinco personas designadas por el Presidente (...) de la República; un (...) representante designado (...) por la Asamblea Nacional; un (...) representante designado (...) por el Tribunal Supremo de Justicia y un Gobernador designado (...) por el conjunto de mandatarios (...) estatales.” Al menos, el Presidente cuenta con mayoría calificada (6/9).</p>	<p>○ <sup>1</sup> <i>Gobernador en cada Estado</i>, electo por sufragio universal, directo y secreto para un periodo de 4 años y posibilidad de reelección única e inmediata.</p> <p>Rinde cuenta anual ante la Contraloría del Estado, presentando el informe correspondiente ante el Consejo Legislativo y el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas.</p> <p>○ “En cada Estado se creará un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, presidido por el Gobernador (...) e integrado por los Alcaldes (...), los directores (...) estatales de los Ministerios y una representación de los legisladores (...) por el Estado a la Asamblea Nacional, del Consejo Legislativo, de los concejales (...) y de las comunidades organizadas, incluyendo las indígenas donde les hubiere. El mismo funcionará y se organizará de acuerdo con lo que determine la ley.”</p>	<p>○ <b>1 Alcalde por Municipio</b>, electo por sufragio universal, directo y secreto para un periodo de 4 años y posibilidad de reelección única e inmediata</p> <p>○ “Se crea el Consejo Local de Planificación Pública, presidido por el Alcalde (...) e integrado por los concejales (...), los Presidentes (...) de las Juntas Parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley.”</p> <p>○ Se alude a la Junta Parroquial, omitiendo a su contraparte, nombrado por el Gobernador, según la costumbre heredada de la Constitución de 1819. Se trata del Prefecto o Jefe civil.</p>

**Tabla I.2- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: 1999-2000 (continuación)**

<b>Poder Público</b>	<b>Nacional</b>	<b>Estadal</b>	<b>Local</b>
<i>Legislativo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>Asamblea Nacional unicameral electa por sufragio universal, directo y secreto con representación proporcional:</i> Diputados electos partiendo de una base poblacional de 1.1% del total de país. Por complemento, cada entidad elegirá 3 representantes. Los Diputados tienen un período de 5 años. Poseen la facultad de dar voto de censura y remoción (3/5 de la Cámara) a los Ministros del Gabinete.</li> <li>○ La Constitución establece la diputación indigenista, a partir de 3 regiones: Occidente (Zulia, Mérida y Trujillo), Sur (Amazonas y Apure) y Oriente (Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Anzoátegui y Sucre): 1 Diputado por región indígena.</li> <li>○ Los representantes pueden ser reelectos por 2 períodos consecutivos.</li> <li>○ Los legisladores están facultados para: “Autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional, en los casos establecidos en la ley. Autorizar los contratos de interés público municipal, estadal o nacional con Estados o entidades oficiales extranjeros o con sociedades no domiciliadas en Venezuela”. “Autorizar al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, con las excepciones que establezca la ley.”</li> <li>○ La eliminación del Senado conlleva igualmente la imprecisión sobre la competencia de la Asamblea Nacional en cuanto al procedimiento de enjuiciamiento del Presidente de la República. Este proceso no es explicitado, ni siquiera en lo que atañe a las averiguaciones a ser llevadas a cabo por el Ministerio Público. El juicio político sólo es aludido vagamente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>1 Consejo Legislativo por Estado:</b> Tal ente es integrado por un número que oscila entre 7 y 15 Diputados electos por voto directo y con representación proporcional. <b>Su organización y funcionamiento es materia de reserva legal nacional.</b> El mandato de los Diputados al Consejo Legislativo es de 4 años, con posibilidad de 2 reelecciones consecutivas. “Para los efectos de la representación indígena en los Consejos Legislativos y en los Concejos Municipales de los Estados y Municipios con población indígena se tomará el censo oficial de 1992 de la Oficina Central de Estadística e Informática (...)”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>1 Concejo</b> por Municipio, “(...) integrado por concejales elegidos (...) <b>en la forma establecida en esta Constitución</b>, en el número y condiciones de elegibilidad que determine la ley”. Salvo que se haga referencia análoga a la elección de los legisladores estadales, la Constitución no especifica cuál es la duración del Poder Legislativo Municipal. Nótese que, desde la reforma al régimen municipal de 1989, hay una escisión entre Alcaldía y Concejo, de modo que el “micro-parlamentarismo.” previo fue sustituido por un presidencialismo a escala local. Se destaca el hecho de que la Constitución, al definir el Consejo Local de Planificación Pública, haga mención de la figura de la Junta Parroquial, sin precisar qué entiende por ésta.</li> </ul>

**Tabla I.2- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: 1999-2000 (continuación)**

<i>Poder Público</i>	<i>Nacional</i>	<i>Estadal</i>	<i>Local</i>
<p><i>Judicial</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ “El sistema de justicia está constituido por el Tribunal Supremo de Justicia, los demás tribunales que determine la ley, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, los órganos de investigación penal, los (...) auxiliares y funcionarios (...) de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos (...) que participan en la administración de justicia conforme a la ley y los abogados autorizados (...) para el ejercicio.”</li> <li>○ “El Poder Judicial es independiente y el Tribunal Supremo de Justicia gozará de autonomía funcional, financiera y administrativa. A tal efecto, dentro del presupuesto general del Estado se le asignará al sistema de justicia una partida anual variable, no menor del dos por ciento del presupuesto ordinario nacional, para su efectivo funcionamiento, el cual no podrá ser reducido o modificado sin autorización previa de la Asamblea Nacional: El Poder Judicial no está facultado para establecer tasas, aranceles, ni exigir pago alguno por sus servicios.”</li> <li>○ “(...) La comisión de delitos comunes, violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, será juzgada por los tribunales ordinarios. La competencia de los tribunales militares se limita a delitos de naturaleza militar.”</li> <li>○ El Tribunal Supremo puede funcionar en Sala Plena y consta de 6 Salas: Constitucional, Político-administrativa, Electoral, de Casación Civil, de Casación Penal y de Casación Social (agraria, laboral y de menores). Los Magistrados del Tribunal Supremo son electos por la Asamblea Nacional para un período de 12 años, a partir de una terna propuesta por el Poder Ciudadano (mecanismo de elección bajo reserva legal). Si el Poder Ciudadano acusa a algún Magistrado de falta grave, éste podría ser destituido por el voto de 2/3 de la Asamblea Nacional.</li> <li>○ El Tribunal Supremo posee la jurisdicción contencioso-administrativa, el control constitucional (a través de la Sala respectiva) y es competente para la declaratoria de antejuicio de mérito y conocimiento del proceso respectivo de cualquier alto funcionario (particularmente Presidente y Vicepresidente de la República). En suma, el máximo Tribunal de la República puede pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de cualquier normativa, acto o reglamentación ejecutiva y sobre la nulidad parcial o total de leyes estadales, ordenanzas municipales y demás actos emanados (u omisiones) de los cuerpos deliberantes subnacionales que colidan con la Constitución. Además, el Tribunal Supremo ha de resolver “(...) las controversias administrativas que se susciten entre la República, algún Estado, Municipio u otro ente público, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre Municipios de un mismo Estado, caso en el cual la ley podrá atribuir su conocimiento a otro tribunal.”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ “(...) los establecimientos penitenciarios contarán con espacios para el trabajo, el estudio, el deporte y la recreación, funcionarán bajo la dirección de penitenciaristas profesionales (...), y se regirán por una administración descentralizada, a cargo de los gobiernos estadales y municipales, pudiendo ser sometidos a modalidades de privatización (...).”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ “La ley organizará la justicia de paz en las comunidades. Los jueces (...) de paz serán elegidos (...) por votación universal, directa y secreta, conforme a la ley. La ley promoverá el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualesquiera otros medios alternativos para la solución de conflictos.”</li> <li>○ “Las autoridades legítimas de los pueblos indígenas podrán aplicar en su hábitat instancias de justicia con base en sus tradiciones ancestrales y que sólo afecten a sus propios integrantes, según sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a esta Constitución, a la ley y al orden público. La ley determinará la forma de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.”</li> </ul>

**Tabla I.2- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: 1999-2000 (continuación)**

Poder Público	Nacional	Estadal	Local
<p><b>C</b></p> <p><b>o</b></p> <p><b>m</b></p> <p><b>p</b></p> <p><b>e</b></p> <p><b>t</b></p> <p><b>e</b></p> <p><b>n</b></p> <p><b>c</b></p> <p><b>i</b></p> <p><b>a</b></p> <p><b>s</b></p> <p><i>Político-administrativas</i></p>	<p>○ “La soberanía plena de la República se ejerce en los espacios continental e insular, lacustre y fluvial, mar territorial, áreas marinas interiores, históricas y vitales y las comprendidas dentro de las líneas de base recta que ha adoptado o adopte la República; el suelo y el subsuelo de éstos; el espacio aéreo continental, insular y marítimo y los recursos que en ellos se encuentran, incluidos los genéticos, los de las especies migratorias, sus productos derivados y los componentes intangibles que por causas naturales allí se hallen. El espacio insular de la República comprende el archipiélago de Los Monjes, archipiélago de Las Aves, archipiélago de Los Roques, archipiélago de La Orchila, isla La Tortuga, isla La Blanquilla, archipiélago Los Hermanos, islas de Margarita, Cubagua y Coche, archipiélago de Los Frailes, isla La Sola, archipiélago de Los Testigos, isla de Patos e isla de Aves; y, además, las islas, islotes, cayos y bancos situados o que emerjan dentro del mar territorial, en el que cubre la plataforma continental o dentro de los límites de la zona económica exclusiva. Sobre los espacios acuáticos constituidos por la zona marítima contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva, la República ejerce derechos exclusivos de soberanía y jurisdicción en los términos, extensión y condiciones que determinen el derecho internacional público y la ley. Corresponden a la República derechos en el espacio ultraterrestre suprayacente y en las áreas que son o puedan ser patrimonio común de la humanidad, en los términos, extensión y condiciones que determinen los acuerdos internacionales y la legislación nacional.”</p> <p>○ Áreas de seguridad fronteriza bajo régimen especial: “La atención de las fronteras es prioritaria en el cumplimiento y aplicación de los principios de seguridad de la Nación. A tal efecto, se establece una <b>franja de seguridad de fronteras cuya amplitud, regímenes especiales en lo económico y social, poblamiento y utilización serán regulados por la ley</b>, protegiendo de manera expresa los parques nacionales, el hábitat de los pueblos indígenas allí asentados y demás áreas bajo régimen de administración especial”.</p> <p>○ La mayoría en la Asamblea Nacional podrá atribuir a Estados y Municipios ciertas materias de la competencia nacional (descentralización administrativa).</p> <p>○ Política exterior, defensa del territorio, conservación de la paz pública y aplicación de la ley.</p> <p>○ Servicios de identificación y policía nacional.</p> <p>○ Organización y régimen del Distrito Capital y Dependencias Federales.</p> <p>○ <b>Organización y régimen de la Fuerza Armada:</b> Resalta el hecho de que el estamento militar sea llamado Fuerza y no Fuerzas, es decir, la sustitución del término plural por el singular parece indicar la concepción implícita de concentración del poder bélico en un Estado Mayor General en detrimento del Estado Mayor Conjunto, al cual apuntaba la Constitución de 1961. “La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con esta Constitución y con la ley. En el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna. Sus pilares fundamentales son la disciplina, la obediencia y la subordinación. (...) está integrada por el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, que funcionan de manera integral dentro del marco de su competencia para el cumplimiento de su misión (...)”</p> <p>“Los (...) integrantes de Fuerza Armada Nacional en situación de actividad tienen derecho al sufragio (...), sin que les esté permitido optar a cargos de elección popular, ni participar en actos de propaganda, militancia o proselitismo político.”</p> <p>“Sólo el Estado puede poseer y usar armas de guerra. Todas las que existan, se fabriquen o introduzcan en el país pasarán a ser propiedad de la República, sin indemnización ni proceso. La Fuerza Armada Nacional será la institución competente para reglamentar y controlar, de acuerdo con la ley respectiva, la fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, registro, control, inspección, comercio, posesión y uso de otras armas, municiones y explosivos.”</p> <p>○ Establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo; régimen de la administración de riesgos y emergencias; políticas y servicios nacionales de educación y salud; organización y administración nacional de la justicia, del Ministerio Público y de la Defensoría del Pueblo; naturalización, admisión, expulsión y extradición de extranjeros.</p> <p>○ “El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles (...)”</p>	<p>○ “Los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia e integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República.”</p> <p>○ <b>Eliminación de la fusión territorial:</b> Como contraparte, el Ejecutivo Nacional adquiere la facultad de crear zonas estratégicas de desarrollo sustentable, especie de reminiscencia de la región del constitucionalismo decimonónico venezolano. Una ley especial ha de explicitar esta figura político-territorial.</p> <p>○ Organización de sus Municipios y otras entidades locales.</p> <p>○ Modificación de la división político-territorial [“(...) conforme a esta Constitución y a la ley”].</p> <p>○ Organización de la policía y determinación de las ramas de esta fuerza propias del Municipio.</p>	<p>○ “Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley (...)”</p> <p>○ Régimen municipal sujeto a ley orgánica: “La legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, establecerá diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes. En particular, (...) las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que corresponderá a los Municipios con población indígena (...)”</p> <p>○ “Los Municipios podrán asociarse en mancomunidades o acordar entre sí o con los demás entes públicos territoriales, la creación de modalidades asociativas intergubernamentales para fines de interés público relativos a materias de su competencia. Por ley se determinarán las normas concernientes a la agrupación de dos o más Municipios en distritos metropolitanos.” Curiosamente, a pesar de que la reforma al régimen municipal y la figura del distrito metropolitano son materias de reserva legal, la propia Constitución establece luego disposiciones relativas al régimen metropolitano que contradicen lo establecido en la vigente normativa de régimen municipal, lo cual crea una severa confusión a la hora de definir qué es un distrito de tal carácter. Esta confusión se plasma en la legislación del Distrito Metropolitano de Caracas.</p> <p>○ Elección de autoridades, gestión de materias de su competencia y creación de parroquias. “Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes (...)”</p>

**Tabla I.2- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: 1999-2000 (continuación)**

Poder Público	Nacional	Estadal	Local
<p><b>Legislativas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ “El Estado tiene la obligación de establecer una política integral en los espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos, preservando la integridad territorial, la soberanía, la seguridad, la defensa, la identidad nacional, la diversidad y el ambiente, de acuerdo con el desarrollo cultural, económico, social y la integración. Atendiendo la naturaleza propia de cada región fronteriza a través de las asignaciones económicas especiales, una ley orgánica determinará las obligaciones y objetivos de esta responsabilidad.”</li> <li>○ Legislación en materias: civil, mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; agraria; elecciones; expropiación por causa de utilidad pública o social; bancos y seguros; trabajo; previsión y seguridad sociales; sanidad animal y vegetal; crédito público; turismo; propiedad industrial, artística e intelectual; patrimonio cultural y arqueológico; notaría y registro público; inmigración y poblamiento; pueblos y territorios indígenas; loterías, hipódromos y apuestas en general; organización y funcionamiento del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones del Estado.</li> <li>○ Legislación con miras a “(...) la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias, para definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estadales y municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.”</li> <li>○ Regulación de la banca central, del sistema monetario, del régimen cambiario, del sistema financiero y del mercado de capitales.</li> <li>○ Legislación reglamentaria de las garantías constitucionales.</li> <li>○ Legislación sobre la Fuerza Armada Nacional y elementos que les son propios.</li> <li>○ Legislación sobre ordenación urbanística.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>Competencia residual:</i> Legislación sobre las materias no reservadas al Poder Nacional o al Municipio.</li> <li>○ <i>Competencia delegada (descentralización):</i> “Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad.”</li> <li>“La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de obras urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, podrán establecer convenios (...).”</li> <li>2. La participación de las comunidades y de ciudadanos (...), a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estadales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de las obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.</li> <li>3. La participación en los procesos económicos estimulándolas expresiones de la economía social (...)</li> <li>4. La participación de los trabajadores (...) y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.</li> <li>5. La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios (...)</li> <li>6. La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades (...)</li> <li>7. La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población.”</li> </ol> </li> <li>○ <i>Constitución y presupuesto.</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ “Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal.”</li> <li>○ “Son de la competencia del Municipio (...) las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, (...) de conformidad con la delegación prevista en la ley (...), en las siguientes áreas:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.</li> <li>2. Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano (...)</li> <li>3. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.</li> <li>4. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de 3 residuos y protección civil.</li> <li>5. Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de la integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas, servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes (...)</li> <li>6. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas, cementerios y servicios funerarios.</li> <li>7. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal (...).”</li> </ol> </li> </ul>

**Tabla I.2- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: 1999-2000 (continuación)**

Poder Público	Nacional	Estadal	Local
<b>Fiscales</b>	<p>○ <b>Nacionalismo económico:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. “El Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico. El Estado promoverá la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, con el fin de asimilar, crear e innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo.”</li> <li>2. “Por razones de soberanía económica, política y de estrategia nacional, el Estado conservará la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela, S.A., o del ente creado para el manejo de la industria petrolera, exceptuando la de las filiales, asociaciones estratégicas, empresas y cualquier otra que se haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de Petróleos de Venezuela, S.A.”</li> <li>3. <b>Proteccionismo con miras a una utopía autárquica:</b> “El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola (...) el Estado dictará las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueren necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento. Además, promoverá las acciones en el marco de la economía nacional e internacional para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola. El Estado protegerá los asentamientos y comunidades de pescadores (...) artesanales, así como sus caladeros de pesca en aguas continentales y los próximos a la línea de costa definidos en la ley.”</li> <li>4. “El régimen latifundista es contrario al interés social. <b>La ley dispondrá lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecerá las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola.</b> Los campesinos (...) y demás productores agropecuarios (...) tienen derecho a la propiedad de la tierra, en los casos y formas especificados en la ley respectiva. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola. El Estado velará por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencial agroalimentario. Excepcionalmente se crearán <b>contribuciones parafiscales</b> con el fin de facilitar fondos para financiamiento, investigación, asistencia técnica, transferencia tecnológica y otras actividades que promuevan la productividad y la competitividad del sector agrícola. La ley regulará lo conducente a esta materia.”</li> </ol> <p>○ Ejecución de obras públicas de interés nacional.</p> <p>○ <b>Desconocimiento de endeudamiento subnacional:</b> “La ley fijará límites al endeudamiento público de acuerdo con un nivel prudente en relación con el tamaño de la economía, la inversión reproductiva y la capacidad de generar ingresos para cubrir el servicio de la deuda pública. Las operaciones de crédito público requerirán, para su validez, una ley especial que las autorice, salvo las excepciones que establezca la ley orgánica (...).”</p> <p><b>El Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por órganos legítimos del Poder Nacional, de acuerdo con la ley.</b>”</p> <p>○ <b>Restricción incompatible con la aplicación eventual del referendo revocatorio (incentivo para el endeudamiento):</b> “No se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto. Sólo podrán decretarse créditos adicionales al presupuesto para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes, siempre que el Tesoro Nacional cuente con recursos para atender la respectiva erogación; a este efecto, se requerirá previamente el voto favorable del Consejo de Ministros y la autorización de la Asamblea Nacional o, en su defecto, de la Comisión Delegada.”</p> <p>Régimen del comercio exterior y organización y régimen de las aduanas.</p>	<p>○ Administración de los bienes estadales.</p> <p>○ Reserva legal estatal para la asunción de las competencias de creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas. Hasta ese paso, se mantiene el régimen vigente.</p> <p>○ Imposibilidad de: crear aduanas, ni impuestos de importación, exportación o tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales u otras materias rentísticas de la competencia nacional o municipal; gravar bienes de consumo antes de circular en su territorio; prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos diferentemente respecto a los productos propios.</p> <p>○ <b>“Los Estados y Municipios sólo podrán gravar la agricultura, la cria, la pesca y la actividad forestal en la oportunidad, forma y medida que lo permita la ley nacional.”</b></p> <p>○ Régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos (no reservados a la Nación), salinas, ostrales y administración de tierras baldías, según la ley.</p> <p>○ Ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estadales.</p> <p>○ Conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.</p> <p>○ Creación, organización y régimen de los servicios públicos estadales.</p> <p>○ Ingresos de los Estados:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Producto de su patrimonio y de la administración de sus bienes.</li> <li>2. Recaudación por venta de especies fiscales.</li> </ol>	<p>○ Creación, recaudación e inversión de ingresos: Producto de ejidos y bienes propios; tasas por uso de sus bienes y servicios; patentes sobre industria, comercio y vehículos; impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos; multas impuestas por el Municipio y otras legalmente atribuidas a éste; subvenciones estadales o nacionales y donativos; demás impuestos, tasas y contribuciones especiales creados con base en la ley.</p> <p>○ Imposibilidad de: crear aduanas, ni impuestos de importación, exportación o tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales u otras materias rentísticas de la competencia nacional o estatal; gravar bienes de consumo antes de circular en su territorio; prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos diferentemente respecto a los productos propios.</p> <p>○ “Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Sólo podrán enajenarse previo cumplimiento de las formalidades previstas (...) Los terrenos situados dentro del área urbana de las poblaciones del Municipio, carentes de dueño (...), son ejidos, sin menoscabo de legítimos derechos de terceros, válidamente constituidos. Igualmente, (...) las tierras baldías ubicadas en el área urbana. Quedarán exceptuadas las tierras correspondientes a las comunidades y pueblos indígenas. La ley establecerá la conversión en ejidos de otras tierras públicas.”</p> <p>○ “(...) Las inmunidades frente a la potestad impositiva de los Municipios, a favor de los demás entes político-territoriales, se extiende sólo a las personas jurídicas (...) creadas por ellos, pero no a concesionarios ni a otros contratistas (...).”</p>

**Tabla I.2- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: 1999-2000 (continuación)**

Poder Público	Nacional	Estadal	Local
<b>Fiscales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos a: la renta, capital, producción, valor agregado, sucesiones, donaciones y ramos conexos, minas e hidrocarburos, <b>gravámenes a la importación y exportación</b> de bienes y servicios, consumo de licores y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco y otros impuestos, tasas y rentas no atribuidos a Estados y Municipios.</li> <li>○ Emisión y acuñación de moneda.</li> <li>○ Creación y organización de impuestos territoriales, sobre predios rurales y transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control correspondan a los Municipios.</li> <li>○ Régimen general de los servicios públicos domiciliarios (electricidad, agua potable y gas).</li> <li>○ Régimen del servicio de correo y telecomunicaciones y régimen y administración del espectro electromagnético.</li> <li>○ Sistema de vialidad y ferrocarriles nacionales.</li> <li>○ Régimen del transporte terrestre y la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre, de carácter nacional; puertos, aeropuertos e infraestructura.</li> <li>○ Régimen y administración de minas e hidrocarburos, régimen de tierras baldías, conservación, fomento y aprovechamiento de bosques, suelos, aguas y demás riquezas naturales. “(...) La ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentran los bienes que se mencionan (...), sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados”.</li> <li>1. “Los yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, pertenecen a la República, son bienes del dominio público y, por tanto, inalienables e imprescriptibles. <b>Las costas marinas son bienes del dominio público</b>”.</li> <li>2. “Las tierras baldías existentes en las dependencias federales y en las islas fluviales o lacustres no podrán enajenarse, y su aprovechamiento sólo podrá concederse en forma que no implique, directa ni indirectamente, la transferencia de la propiedad de la tierra”.</li> <li>3. “Cuando se trate de explotación de recursos naturales propiedad de la Nación o de la prestación de servicios de naturaleza pública con exclusividad o sin ella, el Estado podrá otorgar concesiones por tiempo determinado, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público”.</li> <li>○ “El sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del (...) contribuyente, atendiendo al principio de progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida de la población (...)”.</li> <li>○ “No podrán establecerse obligaciones tributarias pagaderas en servicios personales”.</li> <li>○ <b>Centralización fiscal:</b> “La gestión fiscal estará regida y será ejecutada con base en los principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal (...)”</li> <li>El ingreso que se genere por la explotación de la riqueza del subsuelo y los minerales, en general, propenderá a financiar la inversión real productiva, la educación y la salud.</li> <li>Los principios y disposiciones establecidas para la administración económica y financiera nacional, regularán la de los Estados y Municipios en cuanto sean aplicables”.</li> <li>○ “Se establecerá por ley un <b>fondo de estabilización macroeconómica</b> destinado a <b>garantizar la estabilidad de los gastos del Estado en los niveles municipal, regional y nacional, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios</b>. Las reglas de funcionamiento del fondo tendrán como principios básicos la eficiencia, equidad y la no discriminación entre las entidades públicas que aporten recursos al mismo”.</li> <li>○ Apertura y conservación de vías de comunicación nacionales; cables aéreos de tracción y vías férreas, aun dentro de los límites de un Estado, exceptuando los cables de tracción y tranvías urbanos cuya concesión y reglamentación son competencia municipal.</li> <li>○ “No podrá celebrarse contrato alguno de interés público municipal, estadal o nacional con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellos sin la aprobación de la Asamblea Nacional”.</li> <li>○ Disposición transitoria orientada a reformar el Código Orgánico Tributario, considerando:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ampliación del concepto de renta presunta para dotar de mejores instrumentos a la administración tributaria.</li> <li>2. Eliminación de la prescripción legal para delitos tributarios graves (contradice otro ordinal de la misma norma: “La eliminación de excepciones al principio de no retroactividad de la ley”).</li> <li>3. Ampliación de las facultades de administración tributaria en materia de fiscalización.</li> </ol> </li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Recursos del Fondo de Compensación Interterritorial y de cualquier otra transferencia, subvención o asignación especial.</li> <li>4. Tasas por uso de sus bienes y servicios, multas y sanciones.</li> <li>5. Situado constitucional.</li> <li>6. Impuestos, tasas y contribuciones especiales asignados por ley nacional.</li> <li>○ Administración del situado constitucional: Consiste en una partida del presupuesto nacional oscilante entre <b>15 y 20%</b> de los ingresos ordinarios estimados anuales. Dicha partida se distribuye entre los Estados y el Distrito Capital (no habla del Distrito Metropolitano de Caracas) con base en los criterios de proporción de población (70%) y partes iguales (30%). El 50% del monto del situado debe ser destinado a la inversión en cada ejercicio fiscal.</li> <li>“(...) En caso de variaciones de los ingresos del Fisco Nacional que impongan una modificación del Presupuesto Nacional, se efectuará un reajuste proporcional del situado. La ley establecerá los principios, normas y procedimientos que propendan a garantizar el uso correcto y eficiente (...) del situado constitucional y de la participación municipal en el mismo”.</li> <li>“(...) <b>la obligación que tienen los Estados de destinar un mínimo del cincuenta por ciento del situado constitucional a la inversión, entrará en vigencia a partir del primero de enero del año dos mil uno</b>” (posibilidad de malversación electoral durante el año 2000).</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Restricción tendente a generar tensión fiscal en el Estado:</b> “(...) A los Municipios de cada Estado les corresponderá, en cada ejercicio fiscal, una participación <b>no menor del 20%</b> del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado (...)”.</li> <li>○ Ingresos de los Municipios:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Productos patrimoniales (ejidos y bienes).</li> <li>2. Tasas por uso de sus bienes y servicios; tasas administrativas por licencias o autorizaciones; impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios o de índole similar; impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades por cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento favorecidas por los planes de ordenación urbanística.</li> <li>3. Impuesto territorial rural o sobre predios rurales, participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estadales, según la ley de creación correspondiente.</li> <li>4. Situado municipal y otras transferencias.</li> <li>5. Producto de multas y sanciones.</li> </ol> </li> </ul>

Fuente: Elaboración propia



# ANEXOS

# FINANZAS SUBNACIONALES:

• *ESTADOS.*

• *MUNICIPIOS.*

• *CORPORACIONES REGIONALES.*

# ESTADOS

<b>Tabla II.1.- Ingresos de los Estados, 1994 (millones de Bs. 1995=100). Fuente: Elaboración propia con base en OCEPRE, 1999.</b>					
<b>Entidad</b>	<b>Situado constitucional</b>	<b>Transporte y comunicaciones + Sanidad y asistencia social</b>	<b>Otros aportes</b>	<b>Ingresos propios</b>	<b>Total</b>
<b>DF</b>	41050.08	0.00	13494.69	2553.87	57098.63
<b>Amazonas</b>	6869.50	0.00	303.49	303.49	7476.48
<b>Anzoátegui</b>	20104.70	2166.92	872.53	106.22	23250.38
<b>Apure</b>	10500.76	244.31	455.24	9.10	11209.41
<b>Aragua</b>	24324.73	2488.62	2707.13	1171.47	30691.96
<b>Barinas</b>	12787.56	0.00	811.84	227.62	13827.01
<b>Bolívar</b>	20983.31	2344.46	901.37	4867.98	29097.12
<b>Carabobo</b>	30001.52	3342.94	1916.54	4644.92	39905.92
<b>Cojedes</b>	8729.89	0.00	379.36	30.35	9139.61
<b>Delta Amacuro</b>	7257.97	0.00	332.32	0.00	7590.29
<b>Falcón</b>	15540.21	1062.22	1575.11	323.22	18500.76
<b>Guárico</b>	13871.02	484.07	588.77	203.34	15147.19
<b>Lara</b>	25499.24	415.78	1119.88	2276.18	29311.08
<b>Mérida</b>	15274.66	6.07	664.64	224.58	16169.95
<b>Miranda</b>	37306.53	292.87	1631.26	3201.82	42432.47
<b>Monagas</b>	13541.73	338.39	606.98	1.52	14488.62
<b>Nueva Esparta</b>	10045.52	0.00	773.90	98.63	10918.06
<b>Portuguesa</b>	15432.47	0.00	682.85	136.57	16251.90
<b>Sucre</b>	16952.96	0.00	4552.35	271.62	21776.93
<b>Táchira</b>	19091.05	0.00	2462.82	212.44	21766.31
<b>Trujillo</b>	13786.04	3.03	606.98	118.36	14514.42
<b>Yaracuy</b>	12095.60	0.00	531.11	30.35	12657.06
<b>Zulia</b>	42977.24	685.89	4643.40	5889.23	54195.75
<b>Total</b>	434024.28	13875.57	42614.57	26902.88	517417.30

Tabla II.2.- Gastos de los Estados, 1994 (millones de Bs. 1995=100). Fuente: Elaboración propia con base en OCEPRE, 1999.

Clasificación por partidas						Servicio de deuda pública y disminución de otros pasivos						
Entidad	Personal	Materiales y suministros	Servicios no personales	Activos reales	Activos financieros		Transferencias	Gastos no clasificados	Defensa y seguridad del Estado	Asignaciones no distribuidas	Rectificaciones	Total
<i>DF</i>	18808.57	2592.64	2270.66	882.81	0.00	755.39	31741.31	0.00	0.00	0.00	45.98	57097.37
<i>Amazonas</i>	3010.31	460.53	181.27	1390.29	0.00	0.00	1647.09	0.00	0.00	748.27	38.29	7476.05
<i>Anzoátegui</i>	6593.11	1019.72	809.97	6888.50	152.46	324.20	5906.52	0.00	0.00	467.37	31.13	22192.98
<i>Apure</i>	4212.24	496.86	398.96	1305.55	0.01	415.67	4322.13	0.00	0.00	0.00	58.69	11210.11
<i>Aragua</i>	11479.99	1527.26	1947.54	3651.27	16.69	436.98	10214.75	0.00	0.00	0.00	303.49	29577.98
<i>Barinas</i>	4699.84	582.89	643.08	3122.44	0.00	362.07	3895.32	0.00	0.00	121.35	156.63	13583.61
<i>Bolívar</i>	6139.41	1056.03	2110.10	9080.34	9.10	591.53	8633.62	0.00	0.00	0.00	151.75	27771.88
<i>Carabobo</i>	7363.05	695.68	2202.22	6411.29	0.00	601.71	20747.75	0.00	0.00	0.00	292.99	38314.68
<i>Cojedes</i>	2684.30	392.87	150.53	2446.38	133.54	257.09	2625.89	0.00	21.55	394.54	34.14	9140.84
<i>Delta Amacuro</i>	4402.80	455.36	383.64	371.67	0.00	292.35	1367.82	0.00	6.75	301.07	8.64	7590.10
<i>Falcón</i>	6062.13	740.37	985.88	2797.10	0.00	514.32	6846.06	0.00	0.00	0.00	39.04	17984.89
<i>Guárico</i>	5728.22	641.63	525.17	4355.09	15.17	224.10	3569.69	0.00	0.24	0.00	88.00	15147.33
<i>Lara</i>	11475.45	807.19	1024.78	6936.00	0.00	495.54	7981.53	0.00	0.00	393.75	195.75	29309.98
<i>Mérida</i>	3013.79	474.94	146.78	5805.23	1530.75	650.93	4485.41	0.00	0.00	0.00	60.70	16168.53
<i>Miranda</i>	17257.57	1923.99	2242.20	7035.53	0.00	1067.59	12754.82	0.00	0.00	0.00	151.75	42433.44
<i>Monagas</i>	4909.54	847.43	622.29	3019.58	0.00	729.01	4273.02	0.00	0.00	0.00	88.28	14489.15
<i>Nueva Esparta</i>	3989.22	465.55	539.65	3209.44	0.00	565.58	2018.62	0.00	0.00	0.00	129.63	10917.67
<i>Portuguesa</i>	5718.01	1342.23	276.04	4417.21	130.12	157.35	3293.64	0.00	0.00	812.47	104.57	16251.63
<i>Sucre</i>	7310.57	431.58	601.05	5807.04	0.00	616.95	7008.96	0.00	0.00	0.00	0.00	21776.16
<i>Táchira</i>	7035.93	944.74	482.00	7618.33	0.00	73.91	5259.68	0.00	3.34	298.18	49.79	21765.89
<i>Trujillo</i>	6621.38	478.60	610.53	2282.77	0.00	310.78	3607.54	0.00	0.00	529.41	74.25	14515.27
<i>Yaracuy</i>	3765.32	483.56	166.29	1992.25	0.00	294.55	0.00	5809.85	0.00	98.06	47.18	12657.05
<i>Zulia</i>	24262.07	1244.55	937.88	5970.12	0.00	925.82	20644.62	0.00	0.00	0.00	210.15	54195.21
<i>Total</i>	176542.80	20106.19	20258.53	96796.24	1987.85	10663.42	172845.80	5809.85	31.88	4164.46	2360.79	511567.81

**Tabla II.3.- Ingresos de los Estados, 1998 (millones Bs. 1995=100). Fuente: Elaboración propia con base en OCEPRE, 1999.**

<b>Entidad3</b>	<b>Situado constitucional</b>	<b>Asignaciones especiales</b>	<b>FIDES</b>	<b>Desarrollo urbano + Política habitacional</b>	<b>Transporte y comunicaciones + Sanidad y asistencia social</b>	<b>Otros aportes</b>	<b>Ingresos propios</b>	<b>Total</b>
<i>DF</i>	40441.59	2884.84	3594.31	2079.26	2501.52	28222.31	359.57	80083.40
<i>Amazonas</i>	6767.47	476.66	3644.85	606.19	0.00	2704.78	0.00	14199.94
<i>Anzoátegui</i>	19806.41	5386.91	2800.88	1185.86	7679.09	2953.60	414.25	40227.01
<i>Apure</i>	10345.21	2356.81	2903.62	771.89	3490.75	2687.38	0.00	22555.65
<i>Aragua</i>	23964.10	1781.83	2839.55	1372.27	8435.24	3856.95	29.00	42278.93
<i>Barinas</i>	12597.35	1241.37	2584.65	871.31	552.33	2793.70	22.09	20662.80
<i>Bolívar</i>	20673.85	2100.25	4306.55	1218.17	6737.09	4008.29	153.55	39197.74
<i>Carabobo</i>	29559.24	2862.47	3487.71	1611.43	10863.57	4281.41	635.18	53301.02
<i>Cojedes</i>	8601.22	334.99	2385.25	698.43	0.00	2338.30	0.00	14358.19
<i>Delta Amacuro</i>	7151.06	549.57	2807.79	626.90	196.63	2182.55	0.00	13514.50
<i>Falcón</i>	15309.58	3767.74	2468.66	996.96	4087.82	3496.27	281.41	30408.45
<i>Guárico</i>	13666.67	1269.81	2698.70	917.70	220.93	2688.76	128.42	21591.00
<i>Lara</i>	25121.51	1923.78	3235.85	1424.19	6159.90	4240.27	483.29	42588.79
<i>Mérida</i>	15047.78	915.49	2473.90	976.25	4862.47	3611.99	77.05	27964.93
<i>Miranda</i>	36754.49	3077.88	3983.15	1912.46	5019.88	4972.38	345.21	56065.45
<i>Monagas</i>	13341.89	11989.51	2411.49	904.17	4206.57	1870.20	24.86	34748.69
<i>Nueva Esparta</i>	9897.54	443.25	1939.80	755.87	1218.17	1974.87	371.72	16601.22
<i>Portuguesa</i>	15202.98	995.58	2611.16	980.67	0.00	2247.72	335.54	22373.65
<i>Sucre</i>	16702.29	1033.97	2555.65	1054.96	4726.87	2926.54	78.98	29079.26
<i>Táchira</i>	18807.79	1262.63	2672.74	1147.20	4988.12	3832.64	132.84	32843.97
<i>Trujillo</i>	13582.99	1154.65	2423.64	924.61	4711.96	3196.08	27.62	26021.54
<i>Yaracuy</i>	11916.32	629.94	2320.35	843.14	2951.39	2035.07	144.99	20841.20
<i>Zulia</i>	42340.51	22606.19	5310.41	2174.26	9404.86	8138.91	1173.99	91149.13
<b>Total</b>	427599.83	71046.12	68460.65	26054.13	93015.19	101260.98	5219.55	792656.45

**Tabla II.4.- Gastos de los Estados, 1998 (millones Bs. 1995=100). Fuente: Elaboración propia con base en OCEPRE, 1999.**

Clasificación por partidas		<i>Materiales y suministros</i>	<i>Servicios no personales</i>	<i>Activos reales</i>	<i>Activos financieros</i>	<i>Servicio de deuda pública y disminución de otros pasivos</i>		<i>Defensa y seguridad del Estado</i>	<i>Asignaciones no distribuidas</i>	<i>Rectificaciones</i>	<i>Total</i>
Entidad	<i>Personal</i>						<i>Transferencias</i>				
<i>DF</i>	15864.06	2888.71	3170.57	10063.87	0.00	552.36	47026.56	13.81	0.00	503.32	80083.26
<i>Amazonas</i>	5613.71	376.25	258.60	836.46	0.00	13.81	6809.49	0.00	165.70	125.93	14199.94
<i>Anzoátegui</i>	10362.64	343.56	415.79	4171.37	0.00	14.64	24426.69	0.00	0.00	492.33	40227.01
<i>Apure</i>	7170.99	419.70	224.50	3674.28	0.00	35.49	10971.54	0.00	0.00	59.15	22555.65
<i>Aragua</i>	11446.76	983.40	3466.37	2425.34	0.00	128.61	23364.50	0.00	0.00	463.96	42278.93
<i>Barinas</i>	8164.72	219.33	393.73	1974.49	0.00	27.62	9133.55	0.00	386.63	362.73	20662.80
<i>Bolívar</i>	9879.89	844.24	2467.56	5375.05	0.00	228.74	20015.62	0.00	0.00	386.63	39197.74
<i>Carabobo</i>	14481.69	495.83	3105.42	7954.40	0.00	76.22	26794.40	0.00	0.00	393.06	53301.02
<i>Cojedes</i>	4593.10	156.90	247.31	1587.95	63.52	110.47	7364.20	41.43	0.00	193.32	14358.19
<i>Delta Amacuro</i>	6434.09	122.50	256.23	35.91	0.00	152.72	5019.00	16.12	1433.50	44.44	13514.50
<i>Falcón</i>	9813.82	679.19	878.10	2249.97	0.00	676.52	16023.44	0.00	0.00	87.42	30408.45
<i>Guárico</i>	8224.65	530.65	408.61	886.45	0.00	43.63	11277.72	4.14	0.00	215.13	21591.00
<i>Lara</i>	22126.24	2153.32	820.89	8299.06	13.81	138.08	6890.44	0.00	1512.84	634.11	42588.79
<i>Mérida</i>	6623.55	337.16	267.35	136.49	487.49	94.26	19641.09	1.93	0.00	375.59	27964.93
<i>Miranda</i>	14993.24	572.66	2407.14	5291.54	0.55	241.62	32144.45	0.00	0.00	414.25	56065.45
<i>Monagas</i>	7332.36	672.05	206.45	849.33	0.00	68.49	25426.45	0.00	0.00	193.55	34748.69
<i>Nueva Esparta</i>	5083.45	162.87	229.19	5622.36	0.00	84.23	4780.03	564.24	0.00	74.57	16600.94
<i>Portuguesa</i>	10182.39	380.33	252.93	5246.42	0.00	27.62	6095.02	0.00	0.00	188.95	22373.65
<i>Sucre</i>	5804.95	245.21	358.78	206.50	0.00	96.68	22314.96	0.00	0.00	52.17	29079.26
<i>Táchira</i>	11373.11	700.14	296.06	4071.87	0.00	57.45	15768.84	1.58	360.43	214.21	32843.69
<i>Trujillo</i>	9973.34	556.10	289.54	1363.28	0.00	179.28	12891.63	0.00	599.28	169.09	26021.54
<i>Yaracuy</i>	4437.42	168.05	171.63	46.52	0.00	5.52	15504.25	0.00	432.48	74.91	20840.79
<i>Zulia</i>	27318.79	1303.19	2066.44	6605.04	0.00	1124.36	40367.79	11965.57	0.00	397.68	91148.85
<i>Total</i>	237298.95	15311.34	22659.19	78973.96	565.37	4178.41	410051.67	12608.82	4890.86	6116.51	792655.07

**Tabla II.5.- Estructura porcentual de ingresos de los Estados, 1994. Fuente: Cálculos propios.**

<b>Ingresos</b>	<b>Transferencias</b>			<b>Ingresos propios</b>	<b>Total</b>
	<i>Situado constitucional</i>	<i>Transporte y comunicaciones/ Sanidad y asistencia social</i>	<i>Otros aportes</i>		
DF	71.89	0.00	23.63	4.47	100
Amazonas	91.88	0.00	4.06	4.06	100
Anzoátegui	86.47	9.32	3.75	0.46	100
Apure	93.68	2.18	4.06	0.08	100
Aragua	79.25	8.11	8.82	3.82	100
Barinas	92.48	0.00	5.87	1.65	100
Bolívar	72.11	8.06	3.10	16.73	100
Carabobo	75.18	8.38	4.80	11.64	100
Cojedes	95.52	0.00	4.15	0.33	100
Delta Amacuro	95.62	0.00	4.38	0.00	100
Falcón	84.00	5.74	8.51	1.75	100
Guárico	91.57	3.20	3.89	1.34	100
Lara	87.00	1.42	3.82	7.77	100
Mérida	94.46	0.04	4.11	1.39	100
Miranda	87.92	0.69	3.84	7.55	100
Monagas	93.46	2.34	4.19	0.01	100
Nueva Esparta	92.01	0.00	7.09	0.90	100
Portuguesa	94.96	0.00	4.20	0.84	100
Sucre	77.85	0.00	20.90	1.25	100
Táchira	87.71	0.00	11.31	0.98	100
Trujillo	94.98	0.02	4.18	0.82	100
Yaracuy	95.56	0.00	4.20	0.24	100
Zulia	79.30	1.27	8.57	10.87	100
Total	83.88	2.68	8.24	5.20	100



**Tabla II.6.- Estructura porcentual de gastos de los Estados, 1994. Fuente: Cálculos propios.**

Entidad	Clasificación por partidas											Total
	Personal	Materiales y suministros	Servicios no personales	Activos reales	Activos financieros	Servicio de deuda pública y disminución de otros pasivos	Transferencias	Gastos no clasificados	Defensa y seguridad del Estado	Asignaciones no distribuidas	Rectificaciones	
<i>DF</i>	32.94	4.54	3.98	1.55	0.00	1.32	55.59	0.00	0.00	0.00	0.08	100
<i>Amazonas</i>	40.27	6.16	2.42	18.60	0.00	0.00	22.03	0.00	0.00	10.01	0.51	100
<i>Anzoátegui</i>	29.71	4.59	3.65	31.04	0.69	1.46	26.61	0.00	0.00	2.11	0.14	100
<i>Apure</i>	37.58	4.43	3.56	11.65	0.00	3.71	38.56	0.00	0.00	0.00	0.52	100
<i>Aragua</i>	38.81	5.16	6.58	12.34	0.06	1.48	34.53	0.00	0.00	0.00	1.03	100
<i>Barinas</i>	34.60	4.29	4.73	22.99	0.00	2.67	28.68	0.00	0.00	0.89	1.15	100
<i>Bolívar</i>	22.11	3.80	7.60	32.70	0.03	2.13	31.09	0.00	0.00	0.00	0.55	100
<i>Carabobo</i>	19.22	1.82	5.75	16.73	0.00	1.57	54.15	0.00	0.00	0.00	0.76	100
<i>Cojedes</i>	29.37	4.30	1.65	26.76	1.46	2.81	28.73	0.00	0.24	4.32	0.37	100
<i>Delta Amacuro</i>	58.01	6.00	5.05	4.90	0.00	3.85	18.02	0.00	0.09	3.97	0.11	100
<i>Falcón</i>	33.71	4.12	5.48	15.55	0.00	2.86	38.07	0.00	0.00	0.00	0.22	100
<i>Guárico</i>	37.82	4.24	3.47	28.75	0.10	1.48	23.57	0.00	0.00	0.00	0.58	100
<i>Lara</i>	39.15	2.75	3.50	23.66	0.00	1.69	27.23	0.00	0.00	1.34	0.67	100
<i>Mérida</i>	18.64	2.94	0.91	35.90	9.47	4.03	27.74	0.00	0.00	0.00	0.38	100
<i>Miranda</i>	40.67	4.53	5.28	16.58	0.00	2.52	30.06	0.00	0.00	0.00	0.36	100
<i>Monagas</i>	33.88	5.85	4.29	20.84	0.00	5.03	29.49	0.00	0.00	0.00	0.61	100
<i>Nueva Esparta</i>	36.54	4.26	4.94	29.40	0.00	5.18	18.49	0.00	0.00	0.00	1.19	100
<i>Portuguesa</i>	35.18	8.26	1.70	27.18	0.80	0.97	20.27	0.00	0.00	5.00	0.64	100
<i>Sucre</i>	33.57	1.98	2.76	26.67	0.00	2.83	32.19	0.00	0.00	0.00	0.00	100
<i>Táchira</i>	32.33	4.34	2.21	35.00	0.00	0.34	24.16	0.00	0.02	1.37	0.23	100
<i>Trujillo</i>	45.62	3.30	4.21	15.73	0.00	2.14	24.85	0.00	0.00	3.65	0.51	100
<i>Yaracuy</i>	29.75	3.82	1.31	15.74	0.00	2.33	0.00	45.90	0.00	0.77	0.37	100
<i>Zulia</i>	44.77	2.30	1.73	11.02	0.00	1.71	38.09	0.00	0.00	0.00	0.39	100
<b>Total</b>	34.51	3.93	3.96	18.92	0.39	2.08	33.79	1.14	0.01	0.81	0.46	100

**Tabla II.7.- Estructura porcentual de ingresos de los Estados, 1998. Fuente: Cálculos propios.**

Ingresos	Transferencias						Ingresos propios	Total
	Situado constitucional	Asignaciones especiales	FIDES	Desarrollo urbano + política habitacional	Transporte y comunicaciones + sanidad y asistencia social	Otros aportes		
<i>DF</i>	50.50	3.60	4.49	2.60	3.12	35.24	0.45	100
<i>Amazonas</i>	47.66	3.36	25.67	4.27	0.00	19.05	0.00	100
<i>Anzoátegui</i>	49.24	13.39	6.96	2.95	19.09	7.34	1.03	100
<i>Apure</i>	45.87	10.45	12.87	3.42	15.48	11.91	0.00	100
<i>Aragua</i>	56.68	4.21	6.72	3.25	19.95	9.12	0.07	100
<i>Barinas</i>	60.97	6.01	12.51	4.22	2.67	13.52	0.11	100
<i>Bolívar</i>	52.74	5.36	10.99	3.11	17.19	10.23	0.39	100
<i>Carabobo</i>	55.46	5.37	6.54	3.02	20.38	8.03	1.19	100
<i>Cojedes</i>	59.90	2.33	16.61	4.86	0.00	16.29	0.00	100
<i>Delta Amacuro</i>	52.91	4.07	20.78	4.64	1.45	16.15	0.00	100
<i>Falcón</i>	50.35	12.39	8.12	3.28	13.44	11.50	0.93	100
<i>Guárico</i>	63.30	5.88	12.50	4.25	1.02	12.45	0.59	100
<i>Lara</i>	58.99	4.52	7.60	3.34	14.46	9.96	1.13	100
<i>Mérida</i>	53.81	3.27	8.85	3.49	17.39	12.92	0.28	100
<i>Miranda</i>	65.56	5.49	7.10	3.41	8.95	8.87	0.62	100
<i>Monagas</i>	38.40	34.50	6.94	2.60	12.11	5.38	0.07	100
<i>Nueva Esparta</i>	59.62	2.67	11.68	4.55	7.34	11.90	2.24	100
<i>Portuguesa</i>	67.95	4.45	11.67	4.38	0.00	10.05	1.50	100
<i>Sucre</i>	57.44	3.56	8.79	3.63	16.26	10.06	0.27	100
<i>Táchira</i>	57.26	3.84	8.14	3.49	15.19	11.67	0.40	100
<i>Trujillo</i>	52.20	4.44	9.31	3.55	18.11	12.28	0.11	100
<i>Yaracuy</i>	57.18	3.02	11.13	4.05	14.16	9.76	0.70	100
<i>Zulia</i>	46.45	24.80	5.83	2.39	10.32	8.93	1.29	100
<b>Total</b>	53.95	8.96	8.64	3.29	11.73	12.77	0.66	100

<b>Tabla II.8.- Estructura porcentual de gastos de los Estados, 1998 Fuente: Cálculos propios.</b>											
<b>Entidad</b>	<b>Clasificación por partidas</b>										<b>Total</b>
	<i>Personal</i>	<i>Materiales y suministros</i>	<i>Servicios no personales</i>	<i>Activos reales</i>	<i>Activos financieros</i>	<i>Servicio de deuda pública y disminución de otros pasivos</i>	<i>Transferencias</i>	<i>Defensa y seguridad del Estado</i>	<i>Asignaciones no distribuidas</i>	<i>Rectificaciones</i>	
<b>DF</b>	19.81	3.61	3.96	12.57	0.00	0.69	58.72	0.02	0.00	0.63	100
<b>Amazonas</b>	39.53	2.65	1.82	5.89	0.00	0.10	47.95	0.00	1.17	0.89	100
<b>Anzoátegui</b>	25.76	0.85	1.03	10.37	0.00	0.04	60.72	0.00	0.00	1.22	100
<b>Apure</b>	31.79	1.86	1.00	16.29	0.00	0.16	48.64	0.00	0.00	0.26	100
<b>Aragua</b>	27.07	2.33	8.20	5.74	0.00	0.30	55.26	0.00	0.00	1.10	100
<b>Barinas</b>	39.51	1.06	1.91	9.56	0.00	0.13	44.20	0.00	1.87	1.76	100
<b>Bolívar</b>	25.21	2.15	6.30	13.71	0.00	0.58	51.06	0.00	0.00	0.99	100
<b>Carabobo</b>	27.17	0.93	5.83	14.92	0.00	0.14	50.27	0.00	0.00	0.74	100
<b>Cojedes</b>	31.99	1.09	1.72	11.06	0.44	0.77	51.29	0.29	0.00	1.35	100
<b>Delta Amacuro</b>	47.61	0.91	1.90	0.27	0.00	1.13	37.14	0.12	10.61	0.33	100
<b>Falcón</b>	32.27	2.23	2.89	7.40	0.00	2.22	52.69	0.00	0.00	0.29	100
<b>Guárico</b>	38.09	2.46	1.89	4.11	0.00	0.20	52.23	0.02	0.00	1.00	100
<b>Lara</b>	51.95	5.06	1.93	19.49	0.03	0.32	16.18	0.00	3.55	1.49	100
<b>Mérida</b>	23.69	1.21	0.96	0.49	1.74	0.34	70.23	0.01	0.00	1.34	100
<b>Miranda</b>	26.74	1.02	4.29	9.44	0.00	0.43	57.33	0.00	0.00	0.74	100
<b>Monagas</b>	21.10	1.93	0.59	2.44	0.00	0.20	73.17	0.00	0.00	0.56	100
<b>Nueva Esparta</b>	30.62	0.98	1.38	33.87	0.00	0.51	28.79	3.40	0.00	0.45	100
<b>Portuguesa</b>	45.51	1.70	1.13	23.45	0.00	0.12	27.24	0.00	0.00	0.84	100
<b>Sucre</b>	19.96	0.84	1.23	0.71	0.00	0.33	76.74	0.00	0.00	0.18	100
<b>Táchira</b>	34.63	2.13	0.90	12.40	0.00	0.17	48.01	0.00	1.10	0.65	100
<b>Trujillo</b>	38.33	2.14	1.11	5.24	0.00	0.69	49.54	0.00	2.30	0.65	100
<b>Yaracuy</b>	21.29	0.81	0.82	0.22	0.00	0.03	74.39	0.00	2.08	0.36	100
<b>Zulia</b>	29.97	1.43	2.27	7.25	0.00	1.23	44.29	13.13	0.00	0.44	100
<b>Total</b>	29.94	1.93	2.86	9.96	0.07	0.53	51.73	1.59	0.62	0.77	100

**Tabla II.9.- Gastos de personal de las entidades federales: 1995-2001 (millones de Bs. 1995=100). Fuente: Elaboración propia con base en ONAPRE, 2001.**

Tipo	1995		1997		1999		2001		Participación relativa		Δ%	
	Número	Asignación anual	Número	Asignación anual	Número	Asignación anual	Número	Asignación anual	Personal según tipo	Asignación por tipo	Número	Asignación
									2001	2001	1995-2001	1995-2001
Directivo	2814	2398	2775	1675.8	2316	2753.6	2699	4242.3	0.95	2.72	<b>-4.09</b>	<b>76.91</b>
Universitario y técnico	18067	8574	21341	6632.9	17341	11268.0	15418	13389.6	5.40	8.60	<b>-14.66</b>	<b>56.16</b>
Docente	76924	29624	83418	20421.4	80803	37313.7	80433	56163.7	28.17	36.06	4.56	89.59
Policial	51706	18151	55995	15748.2	46483	21787.9	42876	29486.4	15.02	18.93	<b>-17.08</b>	<b>62.45</b>
Bomberil	2788	1288	3981	1518.3	3981	2519.4	4301	4156.4	1.51	2.67	54.27	222.70
Administrativo	34707	8744	36544	6660.4	37443	13951.5	28807	11618.5	10.09	7.46	<b>-17.00</b>	<b>32.87</b>
Obrero permanente	55512	12182	46483	7212.9	47415	15375.5	41841	14094.6	14.66	9.05	<b>-24.63</b>	<b>15.70</b>
Obrero no permanente	1189	219	7351	1302.7	1473	136.5	150	185.2	0.05	0.12	-87.38	-15.45
Contratado	3097	1040	7443	928.9	4622	1029.3	6842	3397.5	2.40	2.18	120.92	226.68
Pensionado y jubilado	0	0	0	0.0	0	0.0	62134	19030.8	21.76	12.22	∞	∞
Total	246804	82220	265331	62101.6	241877	106135.4	285501	155765.1	100	100.00	15.68	89.45

**Tabla II.10.- Recursos humanos de las Gobernaciones: 1994-1997 (millones Bs. 1995=100). Fuente: Elaboración propia con base en ONAPRE, 2001.**

Entidad	1994				1997				Δ%	
	Número		Asignación		Número		Asignación			
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Número	Asignación
DF	36871	15.96	12425.5	14.01	37726	14.22	10110.9	16.28	2.32	-18.63
Amazonas	3621	1.57	1705.6	1.92	5059	1.91	888.9	1.43	39.71	-47.88
Anzoátegui	7660	3.32	2876.6	3.24	8508	3.21	1865.7	3.00	11.07	-35.14
Apure	5442	2.36	2117.3	2.39	5204	1.96	952.5	1.53	-4.37	-55.02
Aragua	10216	4.42	4949.5	5.58	12376	4.66	3296.6	5.31	21.14	-33.39
Barinas	6066	2.63	2090.1	2.36	10390	3.92	1405.4	2.26	71.28	-32.76
Bolívar	7187	3.11	2919.6	3.29	7389	2.78	1800.2	2.90	2.81	-38.34
Carabobo	10004	4.33	3917.1	4.42	11179	4.21	3228.1	5.20	11.75	-17.59
Cojedes	4487	1.94	1593.6	1.80	5516	2.08	1275.5	2.05	22.93	-19.96
Delta Amacuro	6421	2.78	2459.0	2.77	10549	3.98	2375.7	3.83	64.29	-3.39
Falcón	9729	4.21	4380.3	4.94	7416	2.79	1231.4	1.98	-23.77	-71.89
Guárico	7106	3.08	2627.0	2.96	8080	3.05	1693.2	2.73	13.71	-35.55
Lara	12919	5.59	4578.8	5.16	15821	5.96	3248.6	5.23	22.46	-29.05
Mérida	7220	3.13	2537.6	2.86	6108	2.30	1116.0	1.80	-15.40	-56.02
Miranda	6969	3.02	1435.2	1.62	25933	9.77	7545.6	12.15	272.12	425.75
Monagas	5053	2.19	1812.6	2.04	5194	1.96	991.0	1.60	2.79	-45.33
Nueva Esparta	4603	1.99	1425.2	1.61	4771	1.80	1057.0	1.70	3.65	-25.84
Portuguesa	11513	4.98	2826.7	3.19	10738	4.05	2707.1	4.36	-6.73	-4.23
Sucre	10156	4.40	3825.2	4.31	11512	4.34	2230.4	3.59	13.35	-41.69
Táchira	7304	3.16	3103.8	3.50	8236	3.10	2521.2	4.06	12.76	-18.77
Trujillo	9502	4.11	3258.6	3.67	10029	3.78	2196.7	3.54	5.55	-32.59
Yaracuy	4609	2.00	1521.4	1.72	5725	2.16	710.4	1.14	24.21	-53.30
Zulia	36353	15.74	18308.8	20.64	31872	12.01	7653.5	12.32	-12.33	-58.20
Total	231011	100	88695.1	100	265331	100	62101.6	100	14.86	-29.98

# MUNICIPIOS

**Tabla II.11.- Ingresos de los Municipios, 1994 (millones de Bs. 1995=100). Fuente: Elaboración propia con base en OCEPRE, 1999.**

Entidad	Ingresos ordinarios							Ingresos extraordinarios			Total
	Aportes		Propios					Ingresos extraordinarios			
	Situado municipal	Otros	Impuestos indirectos	Tasas	Venta de bienes y servicios	Ingresos de la propiedad	Diversos	Aportes especiales	Venta de bienes	Otros	
DF	4759.84	0.00	23366.06	179.74	2.47	1617.34	264.90	0.00	1.22	834.75	31026.33
Amazonas	750.15	0.00	28.43	9.44	0.00	11.21	0.37	0.00	1.61	0.00	801.21
Anzoátegui	2204.72	57.66	4068.89	220.35	46.03	76.53	1120.29	0.02	166.95	437.03	8398.47
Apure	1146.77	0.00	118.21	28.95	0.00	3.23	0.00	0.00	4.10	0.00	1301.26
Aragua	2657.20	0.08	3670.92	148.83	64.84	173.76	144.97	182.11	35.66	13.13	7091.50
Barinas	1396.47	0.00	367.54	73.40	5.80	71.37	50.70	0.00	11.17	0.00	1976.44
Bolívar	2619.83	0.00	3415.49	219.25	5.32	561.07	144.74	50.69	44.07	10.94	7071.40
Carabobo	4161.91	0.00	11951.85	412.53	0.48	97.30	1172.31	110.77	22.76	6.07	17936.00
Cojedes	953.44	0.00	161.65	73.65	0.08	17.55	13.20	1.44	7.63	7.63	1236.27
Delta Amacuro	792.69	0.00	16.04	2.61	2.28	5.31	0.05	0.00	0.60	0.00	819.57
Falcón	1646.10	9.85	1161.69	213.38	27.76	99.83	180.42	2.28	10.92	0.00	3352.23
Guárico	1600.46	888.43	502.30	134.69	4.73	95.26	205.67	0.00	23.19	0.00	3454.73
Lara	3103.36	121.28	2134.39	192.12	8.50	127.29	132.53	107.74	46.81	0.76	5974.77
Mérida	1699.54	10.62	570.48	247.40	2.72	81.12	141.30	0.00	8.79	3.26	2765.24
Miranda	3872.39	411.99	20216.76	840.02	51.13	954.56	813.28	137.22	30.82	79.25	27407.40
Monagas	1478.92	53.11	1700.65	411.07	10.14	181.02	23.02	0.00	78.77	8.54	3945.23
Nueva Esparta	1093.25	4.29	1848.14	326.26	18.77	67.89	85.08	17.45	33.78	0.81	3495.72
Portuguesa	1695.09	5.66	597.44	103.48	23.25	70.21	54.48	59.10	39.21	33.78	2681.70
Sucre	1867.15	39.76	578.73	118.79	14.05	81.44	38.81	12.14	37.17	33.23	2821.27
Táchira	2104.49	10.45	804.92	318.04	7.77	79.34	46.09	0.00	1.84	0.15	3373.09
Trujillo	1520.00	48.95	371.21	39.84	0.12	31.18	96.57	0.00	6.07	0.00	2113.94
Yaracuy	1225.32	0.35	277.77	86.13	5.38	14.66	40.88	142.89	13.04	321.91	2128.32
Zulia	4839.77	261.84	6536.98	423.43	7.72	560.09	1197.32	12.97	212.37	252.36	14304.84
Total	49188.89	1924.32	84466.53	4823.39	309.30	5078.58	5966.97	836.82	838.53	2043.60	155476.94

Tabla II.12 Gastos de los Municipios, 1994 (millones de Bs. 1995=100). Fuente: Elaboración propia con base en OCEPRE, 1999

Entidad	Clasificación por partidas								
	Personal	Materiales y suministros	Servicios no personales	Activos reales	Activos financieros	Servicio de deuda pública y disminución de otros pasivos	Transferencias	Rectificaciones	Total
DF	11604.33	1232.75	3764.91	7680.11	151.75	788.06	5247.99	556.43	31026.33
Amazonas	334.20	57.45	63.13	251.09	0.00	3.19	70.40	21.76	801.21
Anzoátegui	2733.01	612.53	451.68	2540.42	1.82	543.38	754.31	185.06	7822.22
Apure	550.76	54.48	59.50	258.33	0.00	43.11	227.93	0.38	1194.50
Aragua	2545.57	532.18	827.58	2496.93	56.34	122.39	861.70	158.57	7601.25
Barinas	839.52	104.28	119.35	635.13	10.60	34.18	212.32	21.05	1976.43
Bolívar	2849.48	492.46	733.49	2086.72	17.00	307.30	438.67	146.28	7071.40
Carabobo	3971.28	462.03	2017.83	5380.61	1.52	1001.56	4321.87	319.33	17476.03
Cojedes	458.70	75.77	105.80	426.63	9.72	38.96	107.21	13.48	1236.27
Delta Amacuro	396.93	25.94	18.45	245.87	1.52	9.10	97.17	24.59	819.57
Falcón	1230.99	225.82	424.72	1102.40	25.30	40.28	241.98	60.74	3352.23
Guárico	1083.79	220.39	163.37	1607.91	11.44	37.60	293.66	36.56	3454.73
Lara	2394.51	377.82	496.86	2076.69	0.00	110.18	429.77	88.94	5974.77
Mérida	930.19	154.07	387.45	911.23	1.99	34.03	311.21	35.05	2765.24
Miranda	10017.65	1666.11	3428.25	5708.58	61.26	280.43	5994.09	251.02	27407.40
Monagas	1308.79	280.06	464.05	1577.33	7.59	101.02	154.62	51.78	3945.23
Nueva Esparta	1432.65	211.43	355.19	996.61	0.00	137.51	333.95	28.37	3495.72
Portuguesa	1137.66	185.44	167.39	888.33	0.00	98.88	154.98	49.03	2681.70
Sucre	1080.68	170.47	265.40	993.08	0.00	59.88	183.10	68.65	2821.27
Táchira	1155.18	150.85	325.27	980.84	0.00	100.27	304.11	37.41	3053.93
Trujillo	903.75	110.79	102.48	610.27	0.00	36.23	196.16	20.44	1980.11
Yaracuy	576.70	102.58	108.70	1016.39	0.00	70.53	165.53	33.45	2073.87
Zulia	5024.62	705.89	1461.68	4556.20	45.76	1121.45	1199.30	189.95	14304.84
Total	54560.95	8211.61	16312.53	45027.71	403.60	5119.53	22302.03	2398.30	154336.26



**Tabla II.13.- Ingresos de los Municipios, 1998 (millones de Bs. 1995=100). Fuente: Elaboración propia con base en OCEPRE, 1999.**

<i>Entidad</i>	<i>Ingresos ordinarios</i>							<i>Ingresos extraordinarios</i>			<i>Total</i>
	<i>Aportes</i>		<i>Propios</i>					<i>Aportes especiales</i>	<i>Venta de bienes</i>	<i>Otros</i>	
	<i>Situado municipal</i>	<i>Otros</i>	<i>Impuestos indirectos</i>	<i>Tasas</i>	<i>Venta de bienes y servicios</i>	<i>Ingresos de la propiedad</i>	<i>Diversos</i>				
DF	9062.29	0.00	26159.88	446.56	0.00	239.46	574.18	1792.58	55.23	641.77	38971.96
Amazonas	1358.19	66.48	36.18	8.70	3.12	6.88	4.42	1169.50	0.00	22.09	2675.56
Anzoátegui	3999.08	820.95	9902.80	531.56	49.83	90.43	4791.54	3118.32	382.15	42.74	23729.40
Apure	2314.38	373.22	309.52	14.69	8.97	8.82	6.07	362.91	2.73	304.19	3705.49
Aragua	4916.56	472.66	5796.52	285.57	24.20	37.54	224.38	77.38	26.65	161.19	12022.67
Barinas	2822.08	147.58	938.88	14.54	82.52	7.82	262.40	1.16	25.68	130.77	4433.44
Bolívar	4162.72	413.19	8664.66	479.78	17.20	141.64	289.24	5174.07	51.17	164.62	19558.29
Carabobo	7152.69	2132.13	16344.14	442.31	103.63	122.82	1003.10	3279.98	0.01	23.69	30604.50
Cojedes	1869.07	441.10	200.51	78.32	0.15	9.64	11.69	148.83	20.82	115.17	2895.30
Delta Amacuro	1370.87	0.00	191.35	4.24	0.55	4.70	0.17	0.00	1.10	0.00	1572.99
Falcón	880.67	371.14	1663.81	72.45	3.33	0.03	48.45	10.53	0.00	6.44	3056.85
Guárico	3111.16	875.48	633.73	75.33	4.47	25.98	98.49	2466.31	142.20	546.96	7980.12
Lara	5620.05	380.89	3991.94	164.09	3.27	209.55	153.97	0.00	66.09	202.23	10792.08
Mérida	3620.79	339.42	580.02	240.83	4.02	15.21	218.28	796.89	3.58	56.56	5875.61
Miranda	8236.29	928.11	24964.63	1877.07	84.71	294.32	2600.23	4075.87	794.92	711.21	44567.36
Monagas	2915.97	614.46	4884.82	99.11	64.96	272.26	1140.10	594.24	27.66	519.29	11132.87
Nueva Esparta	2067.56	102.10	2107.05	259.65	3.81	17.39	83.37	268.12	10.12	394.29	5313.47
Portuguesa	3401.08	675.64	810.46	103.02	18.97	29.07	152.11	236.40	91.10	747.61	6265.44
Sucre	3798.20	664.91	912.64	134.60	60.96	21.70	189.78	524.46	46.36	301.77	6655.39
Táchira	2789.18	0.00	2049.51	364.37	18.85	32.30	107.67	1196.56	7.37	92.42	6658.24
Trujillo	2522.86	90.96	581.77	72.48	7.80	20.74	174.08	948.63	0.83	117.83	4537.99
Yaracuy	2737.87	23.56	182.55	41.68	9.09	12.00	12.78	993.87	65.69	306.16	4385.25
Zulia	7805.39	1673.93	12173.26	1329.35	61.55	127.62	3180.10	3419.26	31.57	17.76	29819.78
<b>Total</b>	<b>88535.02</b>	<b>11607.92</b>	<b>124080.62</b>	<b>7140.31</b>	<b>635.96</b>	<b>1747.93</b>	<b>15326.60</b>	<b>30655.88</b>	<b>1853.04</b>	<b>5626.77</b>	<b>287210.05</b>

<b>Tabla II.14.- Gastos de los Municipios, 1998 (millones de Bs. 1995=100). Fuente: Elaboración propia con base en OCEPRE, 1999.</b>									
<i>Entidad</i>	<i>Clasificación por partidas</i>								
	<i>Personal</i>	<i>Materiales y suministros</i>	<i>Servicios no personales</i>	<i>Activos reales</i>	<i>Activos financieros</i>	<i>Servicio de deuda pública y disminución de otros pasivos</i>	<i>Transferencias</i>	<i>Rectificaciones</i>	<i>Total</i>
DF	12774.20	861.12	4315.01	3437.36	41.70	757.58	15988.15	796.83	38971.96
Amazonas	847.95	117.39	106.16	1444.72	0.00	9.11	116.01	34.22	2675.56
Anzoátegui	6102.52	1083.17	2238.23	9746.39	8.64	626.20	3578.67	345.58	23729.40
Apure	1142.33	175.18	198.13	1512.76	12.43	81.15	559.19	24.34	3705.49
Aragua	3837.62	970.89	1805.93	3560.40	33.05	200.12	1385.28	229.37	12022.67
Barinas	1758.52	239.38	232.77	1278.05	2.44	32.31	837.18	52.79	4433.44
Bolívar	6346.68	890.36	2817.70	7488.91	17.40	319.56	1515.64	162.05	19558.29
Carabobo	6855.48	754.77	3189.31	8939.47	107.17	382.45	10109.50	266.35	30604.50
Cojedes	993.22	131.99	189.03	1242.01	2.76	32.68	269.59	34.03	2895.30
Delta Amacuro	701.84	93.25	130.03	454.21	0.00	4.42	167.67	21.56	1572.99
Falcón	800.61	218.60	563.16	1021.06	0.00	3.76	431.27	18.40	3056.85
Guárico	1801.21	360.64	521.00	4235.92	0.00	142.11	787.79	131.46	7980.12
Lara	4499.17	453.48	874.96	3548.99	0.00	174.47	1140.12	100.89	10792.08
Mérida	1822.37	208.44	354.11	2456.21	22.32	63.10	834.46	114.60	5875.61
Miranda	14885.21	1982.64	3182.37	12255.14	3.59	505.44	11058.09	694.88	44567.36
Monagas	3298.84	655.88	828.14	5204.18	0.00	119.02	910.23	116.58	11132.87
Nueva Esparta	1922.57	265.09	431.04	1692.65	0.00	217.81	682.16	102.15	5313.47
Portuguesa	2060.35	397.16	319.83	2834.42	0.00	99.43	422.21	132.05	6265.44
Sucre	2317.65	358.21	560.00	2239.30	45.42	45.13	886.50	203.18	6655.39
Táchira	2249.33	329.77	531.00	2581.84	1.93	59.23	738.51	166.61	6658.24
Trujillo	1687.56	184.82	242.00	1773.09	2.84	65.03	515.96	66.68	4537.99
Yaracuy	1399.46	186.79	217.25	2181.30	4.35	39.92	297.84	58.33	4385.25
Zulia	7138.31	1055.40	2662.69	9358.74	17.80	379.86	8885.50	321.48	29818.12
Total	87243.01	11974.42	26509.84	90487.12	323.84	4359.91	62117.50	4194.40	287208.39

<b>Tabla II.15.- Estructura porcentual de ingresos de los Municipios, 1994. Fuente: Cálculos propios.</b>											
<b>Ingresos</b>	<b>Ordinarios</b>							<b>Extraordinarios</b>			<b>Total</b>
	<b>Aportes</b>		<b>Propios</b>					<b>Aportes especiales</b>	<b>Venta de bienes</b>	<b>Otros</b>	
<b>Entidad</b>	<b>Situado municipal</b>	<b>Otros</b>	<b>Impuestos indirectos</b>	<b>Tasas</b>	<b>Venta de bienes y servicios</b>	<b>Ingresos de la propiedad</b>	<b>Diversos</b>				
<i>DF</i>	15.34	0.00	75.31	0.58	0.01	5.21	0.85	0.00	0.00	2.69	100
<i>Amazonas</i>	93.63	0.00	3.55	1.18	0.00	1.40	0.05	0.00	0.20	0.00	100
<i>Anzoátegui</i>	26.25	0.69	48.45	2.62	0.55	0.91	13.34	0.00	1.99	5.20	100
<i>Apure</i>	88.13	0.00	9.08	2.23	0.00	0.25	0.00	0.00	0.31	0.00	100
<i>Aragua</i>	37.47	0.00	51.77	2.10	0.91	2.45	2.04	2.57	0.50	0.19	100
<i>Barinas</i>	70.66	0.00	18.60	3.71	0.29	3.61	2.57	0.00	0.57	0.00	100
<i>Bolívar</i>	37.05	0.00	48.30	3.10	0.08	7.93	2.05	0.72	0.62	0.15	100
<i>Carabobo</i>	23.20	0.00	66.64	2.30	0.00	0.54	6.54	0.62	0.13	0.03	100
<i>Cojedes</i>	77.12	0.00	13.08	5.96	0.01	1.42	1.07	0.12	0.62	0.62	100
<i>Delta Amacuro</i>	96.72	0.00	1.96	0.32	0.28	0.65	0.01	0.00	0.07	0.00	100
<i>Falcón</i>	49.10	0.29	34.65	6.37	0.83	2.98	5.38	0.07	0.33	0.00	100
<i>Guárico</i>	46.33	25.72	14.54	3.90	0.14	2.76	5.95	0.00	0.67	0.00	100
<i>Lara</i>	51.94	2.03	35.72	3.22	0.14	2.13	2.22	1.80	0.78	0.01	100
<i>Mérida</i>	61.46	0.38	20.63	8.95	0.10	2.93	5.11	0.00	0.32	0.12	100
<i>Miranda</i>	14.13	1.50	73.76	3.06	0.19	3.48	2.97	0.50	0.11	0.29	100
<i>Monagas</i>	37.49	1.35	43.11	10.42	0.26	4.59	0.58	0.00	2.00	0.22	100
<i>Nueva Esparta</i>	31.27	0.12	52.87	9.33	0.54	1.94	2.43	0.50	0.97	0.02	100
<i>Portuguesa</i>	63.21	0.21	22.28	3.86	0.87	2.62	2.03	2.20	1.46	1.26	100
<i>Sucre</i>	66.18	1.41	20.51	4.21	0.50	2.89	1.38	0.43	1.32	1.18	100
<i>Táchira</i>	62.39	0.31	23.86	9.43	0.23	2.35	1.37	0.00	0.05	0.00	100
<i>Trujillo</i>	71.90	2.32	17.56	1.88	0.01	1.47	4.57	0.00	0.29	0.00	100
<i>Yaracuy</i>	57.57	0.02	13.05	4.05	0.25	0.69	1.92	6.71	0.61	15.12	100
<i>Zulia</i>	33.83	1.83	45.70	2.96	0.05	3.92	8.37	0.09	1.48	1.76	100
<i>Total</i>	31.64	1.24	54.33	3.10	0.20	3.27	3.84	0.54	0.54	1.31	100

**Tabla II.16.- Estructura porcentual de gastos de los Municipios, 1994. Fuente: Cálculos propios.**

Entidad	Clasificación por partidas								Total
	<i>Personal</i>	<i>Materiales y suministros</i>	<i>Servicios no personales</i>	<i>Activos reales</i>	<i>Activos financieros</i>	<i>Servicio de deuda pública y disminución de otros pasivos</i>	<i>Transferencias</i>	<i>Rectificaciones</i>	
<i>DF</i>	37.40	3.97	12.13	24.75	0.49	2.54	16.91	1.79	100
<i>Amazonas</i>	41.71	7.17	7.88	31.34	0.00	0.40	8.79	2.72	100
<i>Anzoátegui</i>	34.94	7.83	5.77	32.48	0.02	6.95	9.64	2.37	100
<i>Apure</i>	46.11	4.56	4.98	21.63	0.00	3.61	19.08	0.03	100
<i>Aragua</i>	33.49	7.00	10.89	32.85	0.74	1.61	11.34	2.09	100
<i>Barinas</i>	42.48	5.28	6.04	32.14	0.54	1.73	10.74	1.06	100
<i>Bolívar</i>	40.30	6.96	10.37	29.51	0.24	4.35	6.20	2.07	100
<i>Carabobo</i>	22.72	2.64	11.55	30.79	0.01	5.73	24.73	1.83	100
<i>Cojedes</i>	37.10	6.13	8.56	34.51	0.79	3.15	8.67	1.09	100
<i>Delta Amacuro</i>	48.43	3.16	2.25	30.00	0.19	1.11	11.86	3.00	100
<i>Falcón</i>	36.72	6.74	12.67	32.89	0.75	1.20	7.22	1.81	100
<i>Guárico</i>	31.37	6.38	4.73	46.54	0.33	1.09	8.50	1.06	100
<i>Lara</i>	40.08	6.32	8.32	34.76	0.00	1.84	7.19	1.49	100
<i>Mérida</i>	33.64	5.57	14.01	32.95	0.07	1.23	11.25	1.27	100
<i>Miranda</i>	36.55	6.08	12.51	20.83	0.22	1.02	21.87	0.92	100
<i>Monagas</i>	33.17	7.10	11.76	39.98	0.19	2.56	3.92	1.31	100
<i>Nueva Esparta</i>	40.98	6.05	10.16	28.51	0.00	3.93	9.55	0.81	100
<i>Portuguesa</i>	42.42	6.92	6.24	33.13	0.00	3.69	5.78	1.83	100
<i>Sucre</i>	38.30	6.04	9.41	35.20	0.00	2.12	6.49	2.43	100
<i>Táchira</i>	37.83	4.94	10.65	32.12	0.00	3.28	9.96	1.22	100
<i>Trujillo</i>	45.64	5.60	5.18	30.82	0.00	1.83	9.91	1.03	100
<i>Yaracuy</i>	27.81	4.95	5.24	49.01	0.00	3.40	7.98	1.61	100
<i>Zulia</i>	35.13	4.93	10.22	31.85	0.32	7.84	8.38	1.33	100
<i>Total</i>	35.35	5.32	10.57	29.18	0.26	3.32	14.45	1.55	100

**Tabla II.17.- Estructura porcentual de ingresos de los Municipios, 1998. Fuente: Cálculos propios.**

Ingresos	Ordinarios							Extraordinarios			Total
	Aportes		Propios					Aportes especiales	Venta de bienes	Otros	
Entidad	Situado municipal	Otros	Impuestos indirectos	Tasas	Venta de bienes y servicios	Ingresos de la propiedad	Diversos				
<i>DF</i>	23.25	0.00	67.12	1.15	0.00	0.61	1.47	4.60	0.14	1.65	100
<i>Amazonas</i>	50.76	2.48	1.35	0.33	0.12	0.26	0.17	43.71	0.00	0.83	100
<i>Anzoátegui</i>	16.85	3.46	41.73	2.24	0.21	0.38	20.19	13.14	1.61	0.18	100
<i>Apure</i>	62.46	10.07	8.35	0.40	0.24	0.24	0.16	9.79	0.07	8.21	100
<i>Aragua</i>	40.89	3.93	48.21	2.38	0.20	0.31	1.87	0.64	0.22	1.34	100
<i>Barinas</i>	63.65	3.33	21.18	0.33	1.86	0.18	5.92	0.03	0.58	2.95	100
<i>Bolívar</i>	21.28	2.11	44.30	2.45	0.09	0.72	1.48	26.45	0.26	0.84	100
<i>Carabobo</i>	23.37	6.97	53.40	1.45	0.34	0.40	3.28	10.72	0.00	0.08	100
<i>Cojedes</i>	64.56	15.24	6.93	2.71	0.01	0.33	0.40	5.14	0.72	3.98	100
<i>Delta Amacuro</i>	87.15	0.00	12.16	0.27	0.04	0.30	0.01	0.00	0.07	0.00	100
<i>Falcón</i>	28.81	12.14	54.43	2.37	0.11	0.00	1.58	0.34	0.00	0.21	100
<i>Guárico</i>	38.99	10.97	7.94	0.94	0.06	0.33	1.23	30.91	1.78	6.85	100
<i>Lara</i>	52.08	3.53	36.99	1.52	0.03	1.94	1.43	0.00	0.61	1.87	100
<i>Mérida</i>	61.62	5.78	9.87	4.10	0.07	0.26	3.71	13.56	0.06	0.96	100
<i>Miranda</i>	18.48	2.08	56.02	4.21	0.19	0.66	5.83	9.15	1.78	1.60	100
<i>Monagas</i>	26.19	5.52	43.88	0.89	0.58	2.45	10.24	5.34	0.25	4.66	100
<i>Nueva Esparta</i>	38.91	1.92	39.65	4.89	0.07	0.33	1.57	5.05	0.19	7.42	100
<i>Portuguesa</i>	54.28	10.78	12.94	1.64	0.30	0.46	2.43	3.77	1.45	11.93	100
<i>Sucre</i>	57.07	9.99	13.71	2.02	0.92	0.33	2.85	7.88	0.70	4.53	100
<i>Táchira</i>	41.89	0.00	30.78	5.47	0.28	0.49	1.62	17.97	0.11	1.39	100
<i>Trujillo</i>	55.59	2.00	12.82	1.60	0.17	0.46	3.84	20.90	0.02	2.60	100
<i>Yaracuy</i>	62.43	0.54	4.16	0.95	0.21	0.27	0.29	22.66	1.50	6.98	100
<i>Zulia</i>	26.18	5.61	40.82	4.46	0.21	0.43	10.66	11.47	0.11	0.06	100
<i>Total</i>	30.83	4.04	43.20	2.49	0.22	0.61	5.34	10.67	0.65	1.96	100

<b>Tabla II.18.- Estructura porcentual de gastos de los Municipios, 1998. Fuente: Cálculos propios.</b>									
<b>Entidad</b>	<b>Clasificación por partidas</b>								<b>Total</b>
	<b>Personal</b>	<b>Materiales y suministros</b>	<b>Servicios no personales</b>	<b>Activos reales</b>	<b>Activos financieros</b>	<b>Servicio de deuda pública y disminución de otros pasivos</b>	<b>Transferencias</b>	<b>Rectificaciones</b>	
<i>DF</i>	32.78	2.21	11.07	8.82	0.11	1.94	41.02	2.04	100
<i>Amazonas</i>	31.69	4.39	3.97	54.00	0.00	0.34	4.34	1.28	100
<i>Anzoátegui</i>	25.72	4.56	9.43	41.07	0.04	2.64	15.08	1.46	100
<i>Apure</i>	30.83	4.73	5.35	40.82	0.34	2.19	15.09	0.66	100
<i>Aragua</i>	31.92	8.08	15.02	29.61	0.27	1.66	11.52	1.91	100
<i>Barinas</i>	39.66	5.40	5.25	28.83	0.06	0.73	18.88	1.19	100
<i>Bolívar</i>	32.45	4.55	14.41	38.29	0.09	1.63	7.75	0.83	100
<i>Carabobo</i>	22.40	2.47	10.42	29.21	0.35	1.25	33.03	0.87	100
<i>Cojedes</i>	34.30	4.56	6.53	42.90	0.10	1.13	9.31	1.18	100
<i>Delta Amacuro</i>	44.62	5.93	8.27	28.88	0.00	0.28	10.66	1.37	100
<i>Falcón</i>	26.19	7.15	18.42	33.40	0.00	0.12	14.11	0.60	100
<i>Guárico</i>	22.57	4.52	6.53	53.08	0.00	1.78	9.87	1.65	100
<i>Lara</i>	41.69	4.20	8.11	32.89	0.00	1.62	10.56	0.93	100
<i>Mérida</i>	31.02	3.55	6.03	41.80	0.38	1.07	14.20	1.95	100
<i>Miranda</i>	33.40	4.45	7.14	27.50	0.01	1.13	24.81	1.56	100
<i>Monagas</i>	29.63	5.89	7.44	46.75	0.00	1.07	8.18	1.05	100
<i>Nueva Esparta</i>	36.18	4.99	8.11	31.86	0.00	4.10	12.84	1.92	100
<i>Portuguesa</i>	32.88	6.34	5.10	45.24	0.00	1.59	6.74	2.11	100
<i>Sucre</i>	34.82	5.38	8.41	33.65	0.68	0.68	13.32	3.05	100
<i>Táchira</i>	33.78	4.95	7.98	38.78	0.03	0.89	11.09	2.50	100
<i>Trujillo</i>	37.19	4.07	5.33	39.07	0.06	1.43	11.37	1.47	100
<i>Yaracuy</i>	31.91	4.26	4.95	49.74	0.10	0.91	6.79	1.33	100
<i>Zulia</i>	23.94	3.54	8.93	31.39	0.06	1.27	29.80	1.08	100
<b>Total</b>	30.38	4.17	9.23	31.51	0.11	1.52	21.63	1.46	100

# **CORPORACIONES REGIONALES**

**Tabla II.23.- Niveles de ingresos de las corporaciones regionales, 1997-2001 (millones Bs. 1995= 100). Fuente: Elaboración propia con base en ONAPRE, 2002.**

Año	Concepto	CORPOCENTRO	CORPOLLANOS	CORPOANDES	CORPOZULIA	CORPORIENTE	CVG	CORPOVARGAS	CVS	FUDECO	Total
1997	Aportes fiscales	181.0	130.7	418.7	103.9	125.0	0.0	0.0	189.4	249.1	1397.9
	Ingresos propios	65.7	0.3	47.3	2882.0	113.0	7000.0	0.0	86.2	495.1	10689.6
	Otros ingresos	22.8	2.0	0.0	1315.1	1144.8	9659.4	0.0	87.2	219.2	12450.6
	Total anual	269.5	133.1	466.0	4301.0	1382.8	16659.4	0.0	362.7	963.5	24538.0
1998	Aportes fiscales	205.8	150.0	272.6	83.2	171.1	0.0	0.0	202.2	237.9	1322.8
	Ingresos propios	30.5	2.8	78.2	2837.2	65.4	5296.2	0.0	18.3	413.5	8742.1
	Otros ingresos	5.3	0.6	0.0	886.3	1042.4	15663.3	0.0	213.0	12.5	17823.3
	Total anual	241.5	153.4	350.8	3806.7	1279.0	20959.5	0.0	433.4	663.9	27888.2
1999	Aportes fiscales	14.0	93.7	320.0	0.0	24.2	0.0	0.0	59.4	194.0	705.3
	Ingresos propios	182.6	0.2	45.4	2647.7	7.9	1562.0	0.0	62.9	100.3	4609.0
	Otros ingresos	4.2	0.0	0.0	398.0	975.3	8204.0	0.0	167.3	19.2	9768.0
	Total anual	200.7	93.9	365.4	3045.7	1007.4	9766.1	0.0	289.6	313.5	15082.4
2000	Aportes fiscales	171.1	64.5	311.5	0.0	0.0	0.0	190.0	118.1	173.7	1028.9
	Ingresos propios	30.3	20.4	164.8	2289.1	0.0	2820.8	0.0	0.0	41.2	5366.6
	Otros ingresos	0.5	0.0	0.0	653.8	0.0	10291.8	24.8	92.2	18.0	11081.1
	Total anual	202.0	84.9	476.3	2942.8	0.0	13112.6	214.8	210.3	232.9	17476.6
2001	Aportes fiscales	155.9	64.8	359.7	174.7	0.0	231.4	216.0	0.0	171.7	1374.1
	Ingresos propios	17.6	35.4	48.8	2412.6	0.0	9363.8	0.0	0.0	137.8	12016.0
	Otros ingresos	0.2	1.4	1.0	1305.4	0.0	19665.9	1248.7	0.0	0.0	22222.5
	Total anual	173.7	101.6	409.4	3892.6	0.0	29261.1	1464.7	0.0	309.5	35612.7



<b>Tabla II.24.- Composición porcentual de ingresos de las corporaciones regionales. Fuente: Cálculos propios.</b>											
<b>Año</b>	<b>Ente</b>	<b>CORPOCENTRO</b>	<b>CORPOLLANOS</b>	<b>CORPOANDES</b>	<b>CORPOZULIA</b>	<b>CORPORIENTE</b>	<b>CVG</b>	<b>CORPOVARGAS</b>	<b>CVS</b>	<b>FUDECO</b>	<b>Total</b>
1997	Aportes fiscales	67.16	98.24	89.86	2.42	9.04	0.00	0.00	52.22	25.85	5.70
	Ingresos propios	24.38	0.25	10.14	67.01	8.17	42.02	0.00	23.75	51.39	43.56
	Otros ingresos	8.46	1.51	0.00	30.58	82.79	57.98	0.00	24.03	22.76	50.74
	Total anual	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	0.00	100.00	100.00	100.00
1998	Aportes fiscales	85.19	97.83	77.71	2.19	13.38	0.00	0.00	46.64	35.84	4.74
	Ingresos propios	12.63	1.81	22.29	74.53	5.12	25.27	0.00	4.22	62.28	31.35
	Otros ingresos	2.18	0.36	0.00	23.28	81.50	74.73	0.00	49.14	1.88	63.91
	Total anual	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	0.00	100.00	100.00	100.00
1999	Aportes fiscales	6.96	99.77	87.57	0.00	2.41	0.00	0.00	20.51	61.88	4.68
	Ingresos propios	90.97	0.23	12.43	86.93	0.78	15.99	0.00	21.72	31.99	30.56
	Otros ingresos	2.07	0.00	0.00	13.07	96.81	84.01	0.00	57.77	6.13	64.76
	Total anual	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	0.00	100.00	100.00	100.00
2000	Aportes fiscales	84.75	76.01	65.40	0.00	0.00	0.00	88.45	56.14	74.58	5.89
	Ingresos propios	15.00	23.99	34.60	77.78	0.00	21.51	0.00	0.00	17.71	30.71
	Otros ingresos	0.25	0.00	0.00	22.22	0.00	78.49	11.55	43.86	7.71	63.41
	Total anual	100.00	100.00	100.00	100.00	0.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
2001	Aportes fiscales	89.76	63.75	87.86	4.49	0.00	0.79	14.75	0.00	55.46	3.86
	Ingresos propios	10.15	34.84	11.91	61.98	0.00	32.00	0.00	0.00	44.54	33.74
	Otros ingresos	0.09	1.41	0.23	33.53	0.00	67.21	85.25	0.00	0.00	62.40
	Total anual	100.00	100.00	100.00	100.00	0.00	100.00	100.00	0.00	100.00	100.00

**Tabla II.25.- Gastos de las corporaciones regionales, 1997-2001 (millones de Bs. 1995= 100). Fuente: Elaboración propia con base en ONAPRE, 2002.**

Año	Concepto	CORPOCENTRO	CORPOLLANOS	CORPOANDES	CORPOZULIA	CORPORIENTE	CVG	CORPOVARGAS	CVS	FUDECO	Total
1997	Personal	219.2	79.8	387.9	1054.3	69.1	5865.9	0.0	294.0	628.9	8599.1
	Materiales y suministros	7.0	18.4	5.0	202.1	16.8	1006.4	0.0	12.4	57.0	1325.2
	Servicios no personales	21.5	23.1	19.8	614.1	32.5	3300.7	0.0	30.2	134.1	4176.0
	Activos reales	0.0	8.0	3.4	1086.2	45.6	2330.5	0.0	11.1	35.9	3520.6
	Activos financieros	0.0	0.0	0.0	605.8	674.8	4.4	0.0	0.0	0.0	1284.9
	Servicio de la deuda y disminución de otros pasivos	0.0	0.0	44.3	257.5	522.6	3004.0	0.0	6.4	0.0	3834.7
	Transferencias	1.3	2.7	4.7	467.7	21.1	1006.0	0.0	8.7	10.7	1523.0
	Otros gastos de instituciones descentralizadas	20.4	1.0	1.0	13.4	0.3	141.5	0.0	0.0	96.9	274.6
	<b>Total</b>	<b>269.5</b>	<b>133.1</b>	<b>466.0</b>	<b>4301.0</b>	<b>1382.8</b>	<b>16659.4</b>	<b>0.0</b>	<b>362.7</b>	<b>963.5</b>	<b>24538.0</b>
1998	Personal	180.3	66.6	315.0	1475.6	73.2	5814.2	0.0	335.8	418.5	8679.1
	Materiales y suministros	6.9	10.5	3.3	103.7	8.3	780.1	0.0	9.4	44.1	966.4
	Servicios no personales	20.2	45.5	8.9	362.7	23.0	2884.4	0.0	33.6	175.5	3553.8
	Activos reales	1.1	24.7	3.9	1107.9	2.2	2053.8	0.0	12.5	5.5	3211.6
	Activos financieros	0.0	0.6	0.0	247.1	1034.4	4238.2	0.0	0.0	0.0	5520.2
	Servicio de la deuda y disminución de otros pasivos	29.4	4.7	5.3	187.5	106.8	4619.2	0.0	29.1	0.0	4982.0
	Transferencias	2.8	0.8	13.6	322.2	31.1	413.8	0.0	13.0	13.6	810.9
	Otros gastos de instituciones descentralizadas	0.8	0.0	0.8	0.0	0.0	155.9	0.0	0.0	6.7	164.2
	<b>Total</b>	<b>241.5</b>	<b>153.4</b>	<b>350.8</b>	<b>3806.7</b>	<b>1279.0</b>	<b>20959.5</b>	<b>0.0</b>	<b>433.4</b>	<b>663.9</b>	<b>27888.2</b>

Tabla II.25.- Gastos de las corporaciones regionales, 1997-2001 (millones de Bs. 1995= 100). Continuación.											
Año	Concepto	CORPOCENTRO	CORPOLLANOS	CORPOANDES	CORPOZULIA	CORPORIENTE	CVG	CORPOVARGAS	CVS	FUDECO	Total
1999	Personal	136.7	46.5	305.8	1430.3	43.7	5451.3	0.0	214.1	181.3	7809.7
	Materiales y suministros	4.8	6.6	4.2	94.8	3.7	451.5	0.0	4.4	10.9	580.8
	Servicios no personales	14.2	24.0	30.6	402.4	27.7	1255.4	0.0	18.6	91.7	1864.6
	Activos reales	1.3	12.7	0.0	240.7	0.0	1019.7	0.0	0.4	0.9	1275.7
	Activos financieros	0.2	0.0	0.0	163.8	778.3	184.1	0.0	5.5	0.0	1131.9
	Servicio de la deuda y disminución de otros pasivos	40.6	0.0	0.0	337.5	129.5	790.3	0.0	35.8	0.0	1333.8
	Transferencias	2.2	4.2	21.0	329.2	24.0	467.5	0.0	10.9	22.7	881.6
	Otros gastos de instituciones descentralizadas	0.7	0.0	3.9	47.0	0.4	146.4	0.0	0.0	5.9	204.2
	Total	200.7	93.9	365.4	3045.7	1007.4	9766.1	0.0	289.6	313.5	15082.4
2000	Personal	101.8	46.9	340.2	1575.2	0.0	5719.0	29.4	47.1	142.9	8002.6
	Materiales y suministros	6.5	7.2	8.7	99.3	0.0	475.4	4.3	2.4	10.3	614.1
	Servicios no personales	16.3	21.9	40.9	372.8	0.0	1741.4	116.2	56.1	42.6	2408.2
	Activos reales	9.8	5.5	4.1	336.8	0.0	1309.9	40.0	0.0	9.2	1715.4
	Activos financieros	0.2	0.0	0.0	77.9	0.0	276.4	24.8	0.0	0.0	379.3
	Servicio de la deuda y disminución de otros pasivos	61.6	0.0	43.3	281.2	0.0	2291.6	0.0	93.6	0.0	2771.4
	Transferencias	5.3	3.4	38.7	168.9	0.0	1167.2	0.0	11.1	25.5	1420.2
	Otros gastos de instituciones descentralizadas	0.5	0.0	0.3	30.8	0.0	131.6	0.0	0.0	2.4	165.7
	Total	202.0	84.9	476.3	2942.8	0.0	13112.6	214.8	210.3	232.9	17476.6

**Tabla II.25.- Gastos de las corporaciones regionales, 1997-2001 (millones de Bs. 1995= 100). Continuación.**

Año	Concepto	CORPOCENTRO	CORPOLLANOS	CORPOANDES	CORPOZULIA	CORPORIENTE	CVG	CORPOVARGAS	CVS	FUDECO	Total
2001	Personal	131.6	65.7	344.9	1633.3	0.0	6577.4	281.7	0.0	182.2	9216.9
	Materiales y suministros	6.8	7.9	3.5	122.9	0.0	1025.9	8.1	0.0	14.5	1189.6
	Servicios no personales	18.9	22.4	25.3	468.0	0.0	3488.0	26.4	0.0	71.8	4120.7
	Activos reales	8.7	0.0	1.0	984.0	0.0	5255.7	1140.2	0.0	15.9	7405.4
	Activos financieros	0.2	0.0	0.3	274.4	0.0	10163.6	0.0	0.0	0.0	10438.5
	Servicio de la deuda y disminución de otros pasivos	0.2	0.5	0.6	155.2	0.0	985.9	8.3	0.0	0.2	1150.7
	Transferencias	6.7	4.8	33.5	219.9	0.0	1526.9	0.0	0.0	21.8	1813.6
	Otros gastos de instituciones descentralizadas	0.6	0.3	0.3	34.9	0.0	237.7	0.0	0.0	3.3	277.3
	Total	173.7	101.6	409.4	3892.6	0.0	29261.1	1464.7	0.0	309.5	35612.7

Tabla II.26.- Estructura porcentual de gastos de las corporaciones regionales, 1997-2001. Fuente: Cálculos propios.											
Año	Concepto	CORPOCENTRO	CORPOLLANOS	CORPOANDES	CORPOZULIA	CORPORIENTE	CVG	CORPOVARGAS	CVS	FUDECO	Total
1997	Personal	81.34	59.95	83.24	24.51	4.99	35.21	0.00	81.05	65.27	35.04
	Materiales y suministros	2.61	13.85	1.08	4.70	1.21	6.04	0.00	3.42	5.92	5.40
	Servicios no personales	7.96	17.38	4.24	14.28	2.35	19.81	0.00	8.32	13.92	17.02
	Activos reales	0.00	6.05	0.72	25.25	3.30	13.99	0.00	3.05	3.72	14.35
	Activos financieros	0.00	0.00	0.00	14.08	48.80	0.03	0.00	0.00	0.00	5.24
	Servicio de la deuda y disminución de otros pasivos	0.00	0.00	9.50	5.99	37.79	18.03	0.00	1.76	0.00	15.63
	Transferencias	0.50	2.02	1.01	10.87	1.53	6.04	0.00	2.40	1.11	6.21
	Otros gastos de instituciones descentralizadas	7.59	0.76	0.22	0.31	0.02	0.85	0.00	0.00	10.06	1.12
	Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	0.00	100.00	100.00
1998	Personal	74.63	43.40	89.80	38.76	5.72	27.74	0.00	77.48	63.03	31.12
	Materiales y suministros	2.87	6.87	0.95	2.72	0.65	3.72	0.00	2.18	6.64	3.47
	Servicios no personales	8.38	29.66	2.53	9.53	1.80	13.76	0.00	7.74	26.44	12.74
	Activos reales	0.46	16.09	1.11	29.10	0.17	9.80	0.00	2.88	0.84	11.52
	Activos financieros	0.00	0.36	0.00	6.49	80.88	20.22	0.00	0.00	0.00	19.79
	Servicio de la deuda y disminución de otros pasivos	12.17	3.07	1.50	4.92	8.35	22.04	0.00	6.72	0.00	17.86
	Transferencias	1.15	0.54	3.87	8.47	2.43	1.97	0.00	3.01	2.05	2.91
	Otros gastos de instituciones descentralizadas	0.34	0.00	0.24	0.00	0.00	0.74	0.00	0.00	1.00	0.59
	Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	0.00	100.00	100.00

Tabla II.26.- Estructura porcentual de gastos de las corporaciones regionales, 1997-2001 (continuación).											
Año	Concepto	CORPOCENTRO	CORPOLLANOS	CORPOANDES	CORPOZULIA	CORPORIENTE	CVG	CORPOVARGAS	CVS	FUDECO	Total
1999	Personal	68.12	49.53	83.68	46.96	4.34	55.82	0.00	73.91	57.84	51.78
	Materiales y suministros	2.39	6.98	1.14	3.11	0.37	4.62	0.00	1.51	3.48	3.85
	Servicios no personales	7.07	25.58	8.37	13.21	2.75	12.85	0.00	6.41	29.27	12.36
	Activos reales	0.65	13.49	0.00	7.90	0.00	10.44	0.00	0.15	0.28	8.46
	Activos financieros	0.11	0.00	0.00	5.38	77.25	1.89	0.00	1.89	0.00	7.51
	Servicio de la deuda y disminución de otros pasivos	20.24	0.00	0.00	11.08	12.86	8.09	0.00	12.37	0.00	8.84
	Transferencias	1.09	4.42	5.74	10.81	2.39	4.79	0.00	3.77	7.25	5.85
	Otros gastos de instituciones descentralizadas	0.33	0.00	1.08	1.54	0.04	1.50	0.00	0.00	1.88	1.35
	Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	0.00	100.00	100.00
2000	Personal	50.42	55.24	71.43	53.53	0.00	43.61	13.71	22.38	61.35	45.79
	Materiales y suministros	3.22	8.47	1.83	3.37	0.00	3.63	1.99	1.14	4.41	3.51
	Servicios no personales	8.05	25.81	8.59	12.67	0.00	13.28	54.10	26.69	18.30	13.78
	Activos reales	4.83	6.45	0.86	11.45	0.00	9.99	18.65	0.00	3.97	9.82
	Activos financieros	0.08	0.00	0.00	2.65	0.00	2.11	11.55	0.00	0.00	2.17
	Servicio de la deuda y disminución de otros pasivos	30.51	0.00	9.09	9.56	0.00	17.48	0.00	44.51	0.00	15.86
	Transferencias	2.63	4.03	8.12	5.74	0.00	8.90	0.00	5.29	10.95	8.13
	Otros gastos de instituciones descentralizadas	0.25	0.00	0.07	1.05	0.00	1.00	0.00	0.00	1.03	0.95
	Total	100.00	100.00	100.00	100.00	0.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Tabla II.26.- Estructura porcentual de gastos de las corporaciones regionales, 1997-2001 (continuación).											
Año	Concepto	CORPOCENTRO	CORPOLLANOS	CORPOANDES	CORPOZULIA	CORPORIENTE	CVG	CORPOVARGAS	CVS	FUDECO	Total
2001	Personal	75.78	64.69	84.25	41.96	0.00	22.48	19.23	0.00	58.85	25.88
	Materiales y suministros	3.93	7.81	0.85	3.16	0.00	3.51	0.55	0.00	4.67	3.34
	Servicios no personales	10.88	22.03	6.17	12.02	0.00	11.92	1.80	0.00	23.19	11.57
	Activos reales	5.03	0.00	0.23	25.28	0.00	17.96	77.85	0.00	5.13	20.79
	Activos financieros	0.09	0.00	0.08	7.05	0.00	34.73	0.00	0.00	0.00	29.31
	Servicio de la deuda y disminución de otros pasivos	0.09	0.47	0.16	3.99	0.00	3.37	0.56	0.00	0.05	3.23
	Transferencias	3.84	4.69	8.18	5.65	0.00	5.22	0.00	0.00	7.03	5.09
	Otros gastos de instituciones descentralizadas	0.37	0.31	0.08	0.90	0.00	0.81	0.00	0.00	1.08	0.78
	Total	100.00	100.00	100.00	100.00	0.00	100.00	100.00	0.00	100.00	100.00

# DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS:

• *SALUD.*

• *JUSTICIA.*



**SALUD**

Tabla II.19.- Establecimientos del Ministerio de Salud y Desarrollo Social: 2000. Fuente: Elaboración propia con base en <a href="http://www.msds.gov.ve/msdsweb/estadistica.htm">http://www.msds.gov.ve/msdsweb/estadistica.htm</a>																				
Tipo de centro	Hospitales										Ambulatorios							Total		
	Generales					Especiales					Total hospitales	Urbanos				Rurales			Total ambulatorios	
	IV	III	II	I	Subtotal	IV	III	II	I	Subtotal		III	II	I	Subtotal	II	I			Subtotal
Amazonas	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	7	7	13	67	80	87	88
Anzoátegui	1	0	2	7	10	0	0	0	0	0	10	1	6	43	50	58	218	276	326	336
Apure	0	1	1	4	6	0	0	0	0	0	6	1	1	7	9	21	79	100	109	115
Aragua	1	1	1	5	8	0	0	0	2	2	10	6	17	111	134	23	34	57	191	201
Barinas	0	1	0	6	7	0	0	0	0	0	7	1	0	17	18	46	151	197	215	222
Bolívar	1	0	1	3	5	0	0	0	0	0	5	1	6	46	53	44	193	237	290	295
Carabobo	1	1	1	3	6	0	0	4	0	4	10	1	5	26	32	18	53	71	103	113
Cojedes	0	0	2	2	4	0	0	0	0	0	4	0	4	15	19	15	81	96	115	119
Delta Amacuro	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	4	5	11	88	99	104	105
DF (DMC)	6	2	3	1	12	0	3	0	1	4	16	0	18	76	94	0	0	0	94	110
Falcón	1	0	1	5	7	0	0	0	0	0	7	1	7	29	37	71	221	292	329	336
Guárico	0	1	2	4	7	0	0	0	0	0	7	0	2	25	27	32	141	173	200	207
Lara	1	2	0	5	8	0	1	0	0	1	9	4	9	43	56	34	211	245	301	310
Mérida	1	0	2	11	14	0	1	0	0	1	15	5	0	23	28	81	124	205	233	248
Miranda	1	0	3	9	13	0	0	2	2	4	17	0	10	24	34	56	150	206	240	257
Monagas	1	0	1	8	10	0	1	0	1	2	12	2	2	15	19	38	174	212	231	243
Nueva Esparta	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	2	1	0	7	8	22	47	69	77	79
Portuguesa	0	2	1	4	7	0	0	0	0	0	7	1	1	21	23	22	134	156	179	186
Sucre	1	1	0	7	9	0	1	0	0	1	10	2	3	19	24	37	159	196	220	230
Táchira	1	0	5	3	9	0	0	0	1	1	10	1	7	24	32	22	150	172	204	214
Trujillo	1	1	1	3	6	0	1	0	3	4	10	0	3	22	25	74	235	309	334	344
Vargas	0	0	1	0	1	0	3	1	0	4	5	1	6	17	24	9	7	16	40	45
Yaracuy	0	1	0	4	5	0	0	0	0	0	5	1	12	15	28	38	48	86	114	119
Zulia	3	3	4	12	22	0	2	3	0	5	27	13	34	57	104	78	87	165	269	296
Total por Estado	21	17	34	108	180	0	13	10	10	33	213	43	154	693	890	863	2852	3715	4605	4818

**JUSTICIA**

<b>Tabla II.20.- Oficinas del Ministerio Público por entidad federal y materia. Fuente: Elaboración propia con base en <a href="http://www.fiscalia.gov.ve">http://www.fiscalia.gov.ve</a></b>													
<i>Entidad</i>	<i>Amazonas</i>	<i>Anzoátegui</i>	<i>Apure</i>	<i>Aragua</i>	<i>Barinas</i>	<i>Bolívar</i>	<i>Carabobo</i>	<i>Cojedes</i>	<i>Delta Amacuro</i>	<i>Distrito Capital</i>	<i>Falcón</i>	<i>Guárico</i>	<i>Lara</i>
<i>Superior</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<i>Plena</i>	2	12	5	11	6	13	11	3	2	55	8	9	10
<i>Protección al menor y familia</i>	2	3	3	4	2	3	7	1	1	13	2	3	5
<i>Responsabilidad penal del adolescente</i>	0	0	0	1	1	3	2	1	0	1	2	0	0
<i>Sistema penal de responsabilidad del adolescente</i>	0	2	0	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0
<i>Contencioso-administrativa</i>	0	0	0	1	0	0	0	0	0	5	0	0	1
<i>Derechos fundamentales</i>	1	0	0	0	0	1	1	0	0	3	0	0	0
<i>Salvaguarda del patrimonio público</i>	0	1	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0
<i>Penal</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19	0	0	0
<i>Penal y Hacienda</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Plena y drogas</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Plena y ambiente</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Régimen penitenciario</i>	0	1	0	1	0	0	1	0	0	3	0	1	0
<i>Drogas y salvaguarda</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
<i>Drogas</i>	0	0	0	0	0	0	3	0	0	3	1	0	1
<i>Ambiente</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0
<i>Derechos de autor</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0

<b>Tabla II.20.- Oficinas del Ministerio Público por entidad federal y materia (continuación).</b>													
<i>Entidad</i>	<i>Amazonas</i>	<i>Anzoátegui</i>	<i>Apure</i>	<i>Aragua</i>	<i>Barinas</i>	<i>Bolívar</i>	<i>Carabobo</i>	<i>Cojedes</i>	<i>Delta Amacuro</i>	<i>Distrito Capital</i>	<i>Falcón</i>	<i>Guárico</i>	<i>Lara</i>
<i>Proceso</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
<i>Proceso sumarial</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24	0	0	0
<i>Familia</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0	0	1
<i>Casación ante Tribunal Supremo</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0
<i>Disciplinaria judicial</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0
<i>Fiscalía ante Tribunal Supremo</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0
<i>Tribunales de Hacienda</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
<i>Nivel nacional</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0
<i>Agraria y defensa ambiental</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0
<i>Salud</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
<i>Bancaria y seguros</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
<i>Civil</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0
<i>Laboral y defensa integral del ciudadano</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
<i>Servicios públicos y defensa integral del ciudadano</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
<i>Ambiental e indigenista</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0
<i>Defensa integral del ciudadano</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total por entidad</b>	6	20	9	19	10	21	26	6	5	178	15	15	19

<b>Tabla II.20.- Oficinas del Ministerio Público por entidad federal y materia (continuación).</b>												
<i>Entidad</i>	<i>Mérida</i>	<i>Miranda</i>	<i>Monagas</i>	<i>Nueva Esparta</i>	<i>Portuguesa</i>	<i>Sucre</i>	<i>Táchira</i>	<i>Trujillo</i>	<i>Vargas</i>	<i>Yaracuy</i>	<i>Zulia</i>	<i>Total nacional</i>
<i>Superior</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	24
<i>Plena</i>	8	12	5	5	6	8	10	7	4	6	22	240
<i>Protección al menor y familia</i>	3	1	2	1	2	2	4	1	3	1	5	74
<i>Responsabilidad penal del adolescente</i>	1	3	1	1	2	2	2	1	0	0	0	24
<i>Sistema penal de responsabilidad del adolescente</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	12
<i>Contencioso-administrativa</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	8
<i>Derechos fundamentales</i>	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	8
<i>Salvaguarda del patrimonio público</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	7
<i>Penal</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19
<i>Penal y Hacienda</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
<i>Plena y drogas</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
<i>Plena y ambiente</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
<i>Régimen penitenciario</i>	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	11
<i>Drogas y salvaguarda</i>	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2
<i>Drogas</i>	0	0	1	0	0	1	3	0	1	0	0	14
<i>Ambiente</i>	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	4
<i>Derechos de autor</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
<i>Proceso</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
<i>Proceso sumarial</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24
<i>Familia</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
<i>Casación ante Tribunal Supremo</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5

<b>Tabla II.20.- Oficinas del Ministerio Público por entidad federal y materia (continuación).</b>												
<i>Entidad</i>	<i>Mérida</i>	<i>Miranda</i>	<i>Monagas</i>	<i>Nueva Esparta</i>	<i>Portuguesa</i>	<i>Sucre</i>	<i>Táchira</i>	<i>Trujillo</i>	<i>Vargas</i>	<i>Yaracuy</i>	<i>Zulia</i>	<i>Total nacional</i>
<i>Disciplinaria judicial</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
<i>Fiscalía ante Tribunal Supremo</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
<i>Tribunales de Hacienda</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
<i>Nivel nacional</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
<i>Agraria y defensa ambiental</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
<i>Salud</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
<i>Bancaria y seguros</i>	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2
<i>Civil</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
<i>Laboral y defensa integral del ciudadano</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
<i>Servicios públicos y defensa integral del ciudadano</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
<i>Ambiental e indigenista</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
<i>Defensa integral del ciudadano</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b><i>Total por entidad</i></b>	13	18	11	8	11	16	22	11	9	9	40	517

**Tabla II.21.- Principales delitos, discriminados por entidades federales años 2000-2001. Fuente: Cálculos propios.**

Entidades	Homicidio		Lesiones personales		Posesión de drogas		Violación		Porte ilícito de armas		Robo de auto		Subtotal		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
DMC	4194	26.39	10035	19.42	654	12.62	793	13.30	317	14.80	12239	25.52	28232	21.91	108778	30.31
Amazonas	13	0.08	351	0.68	22	0.42	34	0.57	2	0.09	53	0.11	475	0.37	1366	0.38
Anzoátegui	640	4.03	1456	2.82	35	0.68	241	4.04	16	0.75	2966	6.18	5354	4.16	20620	5.75
Apure	160	1.01	850	1.64	187	3.61	109	1.83	51	2.38	46	0.10	1403	1.09	3938	1.10
Aragua	1094	6.88	3388	6.56	166	3.20	348	5.84	37	1.73	2926	6.10	7959	6.18	32421	9.03
Barinas	207	1.30	780	1.51	33	0.64	165	2.77	25	1.17	305	0.64	1515	1.18	5176	1.44
Bolívar	831	5.23	3359	6.50	392	7.56	690	11.57	219	10.22	4284	8.93	9775	7.59	30747	8.57
Carabobo	2116	13.31	6102	11.81	902	17.40	901	15.11	553	25.82	8790	18.33	19364	15.03	61355	17.10
Cojedes	125	0.79	553	1.07	129	2.49	82	1.37	85	3.97	245	0.51	1219	0.95	3554	0.99
Delta Amacuro	27	0.17	254	0.49	24	0.46	32	0.54	1	0.05	21	0.04	359	0.28	1104	0.31
Falcón	216	1.36	1042	2.02	37	0.71	120	2.01	31	1.45	267	0.56	1713	1.33	6749	1.88
Guárico	319	2.01	2119	4.10	187	3.61	181	3.03	28	1.31	750	1.56	3584	2.78	10754	3.00
Lara	749	4.71	2452	4.74	503	9.70	247	4.14	59	2.75	3473	7.24	7483	5.81	23230	6.47
Mérida	180	1.13	2642	5.11	369	7.12	198	3.32	136	6.35	236	0.49	3761	2.92	11807	3.29
Miranda	1349	8.49	3600	6.97	380	7.33	435	7.29	59	2.75	1916	3.99	7739	6.01	25859	7.21
Monagas	266	1.67	997	1.93	14	0.27	138	2.31	5	0.23	1220	2.54	2640	2.05	9444	2.63
Nueva Esparta	157	0.99	721	1.40	115	2.22	73	1.22	24	1.12	163	0.34	1253	0.97	6269	1.75
Portuguesa	402	2.53	1271	2.46	65	1.25	193	3.24	33	1.54	1205	2.51	3169	2.46	8707	2.43
Sucre	317	1.99	952	1.84	26	0.50	109	1.83	64	2.99	213	0.44	1681	1.30	6296	1.75
Táchira	248	1.56	3732	7.22	642	12.39	308	5.16	243	11.34	531	1.11	5704	4.43	17726	4.94
Trujillo	262	1.65	1238	2.40	43	0.83	98	1.64	20	0.93	238	0.50	1899	1.47	5536	1.54
Vargas	313	1.97	1046	2.02	33	0.64	121	2.03	7	0.33	275	0.57	1795	1.39	5623	1.57
Yaracuy	75	0.47	1274	2.47	191	3.69	116	1.95	50	2.33	388	0.81	2094	1.63	6246	1.74
Zulia	1632	10.27	1469	2.84	34	0.66	232	3.89	77	3.59	5412	11.28	8856	6.87	27680	7.71
Total	15892	100	51683	100	5183	100	5964	100	2142	100	47962	100	128826	100	358857	100



Tabla II.22.- Principales delitos, discriminados por entidades federales años 2000-2001. Fuente: Cálculos propios.																
Entidades	Incidencia promedio															
	Homicidio		Lesiones personales		Posesión de drogas		Violación		Porte ilícito de armas		Robo de Auto		Subtotal		Nacional	
	Día	Hora	Día	Hora	Día	Hora	Día	Hora	Día	Hora	Día	Hora	Día	Hora	Día	Hora
DMC	5.74	0.24	13.73	0.57	0.89	0.04	1.08	0.05	0.43	0.02	16.74	0.70	38.62	1.61	148.81	6.20
Amazonas	0.02	0.00	0.48	0.02	0.03	0.00	0.05	0.00	0.00	0.00	0.07	0.00	0.65	0.03	1.87	0.08
Anzoátegui	0.88	0.04	1.99	0.08	0.05	0.00	0.33	0.01	0.02	0.00	4.06	0.17	7.32	0.31	28.21	1.18
Apure	0.22	0.01	1.16	0.05	0.26	0.01	0.15	0.01	0.07	0.00	0.06	0.00	1.92	0.08	5.39	0.22
Aragua	1.50	0.06	4.63	0.19	0.23	0.01	0.48	0.02	0.05	0.00	4.00	0.17	10.89	0.45	44.35	1.85
Barinas	0.28	0.01	1.07	0.04	0.05	0.00	0.23	0.01	0.03	0.00	0.42	0.02	2.07	0.09	7.08	0.30
Bolívar	1.14	0.05	4.60	0.19	0.54	0.02	0.94	0.04	0.30	0.01	5.86	0.24	13.37	0.56	42.06	1.75
Carabobo	2.89	0.12	8.35	0.35	1.23	0.05	1.23	0.05	0.76	0.03	12.02	0.50	26.49	1.10	83.93	3.50
Cojedes	0.17	0.01	0.76	0.03	0.18	0.01	0.11	0.00	0.12	0.00	0.34	0.01	1.67	0.07	4.86	0.20
Delta Amacuro	0.04	0.00	0.35	0.01	0.03	0.00	0.04	0.00	0.00	0.00	0.03	0.00	0.49	0.02	1.51	0.06
Falcón	0.30	0.01	1.43	0.06	0.05	0.00	0.16	0.01	0.04	0.00	0.37	0.02	2.34	0.10	9.23	0.38
Guárico	0.44	0.02	2.90	0.12	0.26	0.01	0.25	0.01	0.04	0.00	1.03	0.04	4.90	0.20	14.71	0.61
Lara	1.02	0.04	3.35	0.14	0.69	0.03	0.34	0.01	0.08	0.00	4.75	0.20	10.24	0.43	31.78	1.32
Mérida	0.25	0.01	3.61	0.15	0.50	0.02	0.27	0.01	0.19	0.01	0.32	0.01	5.15	0.21	16.15	0.67
Miranda	1.85	0.08	4.92	0.21	0.52	0.02	0.60	0.02	0.08	0.00	2.62	0.11	10.59	0.44	35.37	1.47
Monagas	0.36	0.02	1.36	0.06	0.02	0.00	0.19	0.01	0.01	0.00	1.67	0.07	3.61	0.15	12.92	0.54
Nueva Esparta	0.21	0.01	0.99	0.04	0.16	0.01	0.10	0.00	0.03	0.00	0.22	0.01	1.71	0.07	8.58	0.36
Portuguesa	0.55	0.02	1.74	0.07	0.09	0.00	0.26	0.01	0.05	0.00	1.65	0.07	4.34	0.18	11.91	0.50
Sucre	0.43	0.02	1.30	0.05	0.04	0.00	0.15	0.01	0.09	0.00	0.29	0.01	2.30	0.10	8.61	0.36
Táchira	0.34	0.01	5.11	0.21	0.88	0.04	0.42	0.02	0.33	0.01	0.73	0.03	7.80	0.33	24.25	1.01
Trujillo	0.36	0.01	1.69	0.07	0.06	0.00	0.13	0.01	0.03	0.00	0.33	0.01	2.60	0.11	7.57	0.32
Vargas	0.43	0.02	1.43	0.06	0.05	0.00	0.17	0.01	0.01	0.00	0.38	0.02	2.46	0.10	7.69	0.32
Yaracuy	0.10	0.00	1.74	0.07	0.26	0.01	0.16	0.01	0.07	0.00	0.53	0.02	2.86	0.12	8.54	0.36
Zulia	2.23	0.09	2.01	0.08	0.05	0.00	0.32	0.01	0.11	0.00	7.40	0.31	12.11	0.50	37.87	1.58
Total	21.74	0.91	70.70	2.95	7.09	0.30	8.16	0.34	2.93	0.12	65.61	2.73	176.23	7.34	490.91	20.45