



## LA REPÚBLICA BOLIVARIANA: ¿RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL SIGLO XXI VENEZOLANO?\*

Guillermo Martín\*\*

Mucha gente cree que un cambio siempre es bueno. No obstante, a veces no ocurre así. Antes de hacerlo, es preciso preguntar cuál será la modificación y cómo afectará el estado de cosas. Este artículo trata de mostrar cómo la situación podría empeorar cuando un cambio institucional ha sido mal concebido. La experiencia de cambio constitucional venezolano analizada aquí es una “vitrina de exhibición” de un proceso de descentralización contradictoria, donde los gobiernos subnacionales carecen de facultades para generar ingresos propios y, además, donde la renta petrolera sigue siendo la fuente casi exclusiva de financiamiento intergubernamental

Many people think changes are always good. However, sometimes it is not so. Before making a change, one must ask what kind of change it is and how it will affect status quo. This paper tries to show how an institutional change that has been wrongly conceived could lead to a worse situation. The Venezuelan experience studied here is a “show-window” of contradictory decentralization process, in which sub-national governments lack the faculties to generate their own income, and moreover, in which oil income continues to be almost the only source of governmental financing.

\* Este artículo está basado en la tesis que presentó el autor para optar al grado de maestro en gobierno y asuntos públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Esta tesis, titulada Reforma del Estado y relaciones fiscales intergubernamentales en Venezuela: Periodo 1989-1997, fue el resultado de estudios realizados con una beca otorgada por el Gobierno de México, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El autor agradece las observaciones hechas a versiones previas por el maestro Francisco Arroyo y el maestro Jonathan Molinet.

\*\* Estudiante del Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales (orientación en Ciencia Política) de la Universidad Nacional Autónoma de México.

“a ese 80% de venezolanos que vive en pobreza crítica prometí abrir caminos mediante una Asamblea Constituyente originaria que permitiera transformar el Estado y crear el ordenamiento jurídico necesario a la democracia social y participativa. Eso conlleva —mutatis mutandis— rescatar el estado de derecho de manos de la criminal partidocracia<sup>1</sup> para estructurarlo en la Nación como ordenador esencial de las instituciones”.

Hugo Chávez Frías (fragmento de la carta dirigida a la antigua Corte Suprema de Justicia, 13 de Abril de 1999).

**L**a actualidad política venezolana tiene como elemento central el proceso que el presidente Hugo Chávez califica como “revolución pacífica, que tuvo por bandera una Asamblea Nacional Constituyente originaria y cuyo producto inmediato ha sido la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, promulgada el 30 de diciembre de 1999.”<sup>2</sup>

Aunque la nueva constitución propone un Poder Público Nacional pentapartito —Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y Ciudadano (o Moral)—, la tendencia que se vislumbra hoy en día apunta inequívocamente a una gestión autocrática y a una reversión del proceso de descentralización gubernamental,<sup>3</sup> que se había puesto en marcha a partir de 1989.

Sin embargo, la emergencia del fenómeno Chávez no es gratuita como tampoco lo es la casi desaparición del bipartidismo. Se trata de un proceso complejo y prolongado que está probablemente desembocando en la fractura de la otrora democracia más estable de Sudamérica. En efecto, se está dando un cambio —la gente no quería “más de lo mismo”—, sólo que la “innovación” podría terminar significando “menos de lo mismo”, ya que resulta muy ingenuo suponer que las fallas del bipartidismo (clientelismo, nepotismo, corrupción administrativa, entre otras) serán erradicadas por el simple he-

---

<sup>1</sup> Con la expresión partidocracia, Chávez alude a los gobiernos de los partidos Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), respectivamente la socialdemocracia y la democracia cristiana. Ambos partidos se alternaron en la presidencia desde 1958 hasta 1988, y hasta 1998 poseían una cuota considerable de representación legislativa, al tiempo que lograban penetrar en los gremios y sindicatos.

<sup>2</sup> El texto de la nueva constitución fue tomado de la dirección electrónica del diario El Universal de Venezuela (<http://www.eud.com>).

<sup>3</sup> Puede entenderse como tal una serie de “iniciativas orientadas a la cesión de autoridades plenas en decisión y recursos a otros niveles de gobierno con autoridad propia” (Cabrero, 1996: 87).

cho de tener una nueva y extensa constitución. Así, cabría preguntarse si el cambio por el cambio en Venezuela ha significado la imposición de una constitución<sup>4</sup> que, lejos de profundizar en el ejercicio democrático, conllevaría una estrategia de desmantelamiento institucional y concentración de poder.

los estados son esclavos por la naturaleza de su constitución o por el abuso de ella. Luego un pueblo es esclavo cuando el gobierno, por su esencia o por sus vicios, huella y usurpa los derechos del ciudadano o súbdito [...] En las administraciones absolutas no se reconocen límites en el ejercicio de las facultades gubernativas (Bolívar, 1979b: 70).

Considerando que los actuales acontecimientos son expresión de una dinámica sociopolítica de largo plazo, el propósito de este trabajo es tratar de responder a la pregunta: ¿Cómo los cambios institucionales ocurridos en la última década han afectado el funcionamiento de la democracia venezolana? Con el objeto de acotar la tentativa de respuesta, la exposición se centra en los cambios institucionales instrumentados en 1989 (elección de gobernadores de estado y legislación sobre descentralización) y en 1999 (la nueva constitución), y tiene como eje analítico la descentralización gubernamental, es decir, las relaciones intergubernamentales en materia fiscal. En el marco de dicho análisis se destacan aspectos tales como la evolución del bipartidismo y el patrón rentista de la política fiscal.

El trabajo se divide en dos momentos principales: antes de 1989 y después de 1989. De este modo, la retrospectiva posibilita la evaluación de los —catalogados por el oficialismo— “desastrosos 40 años de democracia puntofijista”.<sup>5</sup> No obstante, el examen que se sugiere está remitido sólo a la relación República-Estado, ya que la reforma concerniente al régimen municipal —también de 1989— por sí sola amerita una revisión específica por las particularidades que la caracterizan,<sup>6</sup> de modo tal que sólo se aludirá al nivel municipal como referencia fiscal.

<sup>4</sup> Los partidarios de Chávez representaban 94% de los escaños de la Asamblea Nacional Constituyente.

<sup>5</sup> En 1958, las principales fuerzas políticas suscribieron un acuerdo conocido como pacto de Punto Fijo, en el cual se establecieron los mecanismos básicos para preservar la democracia. El nombre pertenece a la sede del acuerdo: la residencia del doctor Rafael Caldera, quien ejerció dos veces la presidencia (1969-1974 y 1994-1999).

<sup>6</sup> La creación de un poder ejecutivo local —alcaldía— desconocido hasta entonces y en oposición a la presidencia del Concejo Legislativo. Además, el conjunto de incentivos para la erección de nuevas municipalidades —como la cuota de situado municipal— aun cuando careciesen de la más mínima infraestructura o fuentes sostenibles de ingreso. De hecho, entre 1988 y 1999, el número de municipios creció en más de 33%, a pesar de que, según la Contraloría General de la República, sólo la mitad de dichas entidades se ajustaban a los requisitos que para su existencia exigía la reglamentación sobre régimen municipal.

## Las relaciones intergubernamentales: La aproximación constitucional (reglas formales)

La constitución derogada —a raíz del referendo del 15 de diciembre de 1999— data de 1961,<sup>7</sup> fue legislada por el Congreso electo en 1959 y tiene como antecedente inmediato cinco textos constitucionales (1925, 1928, 1936, 1945 y 1953) producto de regímenes dictatoriales y uno (1947) resultado de un efímero gobierno democrático (Asamblea Constituyente incluida).

En dichas constituciones se crearon figuras como las transferencias intergubernamentales (el situado constitucional)<sup>8</sup> y se retomaron elementos de discusión del siglo pasado como la elección popular o por nombramiento presidencial de los titulares del Poder Ejecutivo regional: los actuales gobernadores. Además, se estableció la competencia residual para los estados, es decir, las entidades regionales sólo podrán hacer aquello que las leyes no atribuyan a la república o a los municipios.

Por otra parte, el articulado de la Constitución de 1925 ya contempla la figura de las concesiones de explotación de hidrocarburos y elimina el requisito de la aprobación legislativa de las mismas, lo que le otorga plena potestad en la materia al dictador en turno: Juan Vicente Gómez. Ello representa un hito no sólo para la historia constitucional sino para la vida del país: esa norma simboliza el paso de un país agrícola a otro petrolero, y la adopción de un patrón rentista de hacer política. De hecho, la legislación ulterior sobre la materia revela la búsqueda de maximización de la renta petrolera por parte del gobierno, ya sea democrático o autoritario (España, 1989).

En consecuencia, la Constitución de 1961 fue el resultado de una dinámica legislativa intensa (23 constituciones en 150 años y seis en las tres décadas previas) y tuvo como reto fundamental ser una norma duradera, que sirviese de sostén a una democracia estable, cosa que no había ocurrido con el texto de 1947 (Körnbli, 1989). Con el fin de no generar un cuadro de dictadura de la mayoría, el texto de 1961 hizo hincapié en la representación proporcional de las minorías; además, para evitar el clima de conflicto que caracterizó el debate de la Asamblea Constituyente en 1947, cuyo texto de orientación democrática sólo tuvo vigencia menor a un año, se optó por redactar la nueva norma en el seno del Congreso (Ídem).

Empero, la Constitución de 1961 no pudo desprenderse de la herencia autoritaria, al concebir un “Estado federal en los términos consagrados”

---

<sup>7</sup> Dicho texto sufrió dos enmiendas en la década de los setenta.

<sup>8</sup> Es una transferencia consistente en una cierta proporción de los ingresos ordinarios nacionales que se asigna en forma anual a los estados y al Distrito Federal. Los criterios de asignación son 30% en partes iguales y 70% según la proporción de población.

por ella, es decir, un sistema de gobierno muy centralizado donde los estados seguían con competencias residuales —careciendo en lo absoluto de potestades tributarias— y cuyos gobernadores continuaban siendo designados por el presidente (véase Tabla 1).

**Tabla 1**  
RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES SEGÚN  
LA CONSTITUCIÓN DE 1961

Pautas de relaciones intergubernamentales	Aspectos fiscales
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Democracia representativa.</li> <li>● División político-territorial en estados, territorios federales y Distrito Federal. Subdivisión de estas entidades en municipios.</li> <li>● Gobernadores sujetos a libre nombramiento y remoción por el presidente, mientras no existiese la legislación sobre la materia de elección de ejecutivos de los estados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Situado constitucional con monto mínimo de 15% sobre los ingresos ordinarios estimados en el presupuesto anual.</li> <li>● Remisión a la legislación sobre coordinación de la inversión del situado constitucional para especificar lo concerniente al situado municipal.<sup>9</sup></li> <li>● Remisión a la ley sobre crédito público para lo concerniente a las facultades de endeudamiento de estados y municipios.</li> <li>● Competencias residuales de los estados.</li> </ul>

Fuente: Martín (1998: 36)

En pocas palabras, según la tipología de Wright (1997: 105), este ordenamiento define un modelo jerárquico de relaciones intergubernamentales. Con base en este modelo, el gobierno nacional tiene predominio respecto a las entidades federales y locales, y puede asegurarse su primacía al reducir las atribuciones de los gobiernos subnacionales o, en el caso de aumentar los recursos centrales, podría incrementar, por la vía de transferencias, la esfera de facultades de los niveles inferiores de gobierno. Pero, “en situaciones de restricción fiscal, es probable que [...] el gobierno central tienda

<sup>9</sup> La transferencia análoga al situado constitucional que, con base en los ingresos ordinarios de las entidades federales, es asignada a los municipios.

a revertir la cesión de autonomía o recursos respecto a los gobiernos subnacionales (Martín, 1998: 12).

Ahora bien, cabe destacar que los artículos 21° y 136° del texto en cuestión posibilitaron, por ley orgánica, las modificaciones tanto al mecanismo de elección de los mandatarios regionales como al patrón netamente concentrador del gobierno nacional del ingreso y gasto públicos. Ello se hizo realidad con la Ley orgánica sobre elección y remoción de gobernadores de estado y la Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia del poder público a fines de 1989.

Particularmente, la Constitución de 1961 concibe la figura de un gobernador de libre nombramiento y remoción por parte del presidente y con una teórica dualidad funcional: agente del Ejecutivo Nacional<sup>10</sup> en la entidad federal y jefe del Ejecutivo del estado y, en tanto tal, agente del electorado de la jurisdicción. Por esto último, la Asamblea Legislativa del estado en cuestión podía destituir al mandatario regional con el voto de dos tercios de sus miembros, en el supuesto de desaprobar el balance anual de su gestión.

De lo anterior se desprende que el Ejecutivo Nacional ejercía tanto un control directo (nombramiento y remoción) como un control indirecto (coordinación del situado constitucional) sobre el gobernador. En efecto, se puede decir que el mandatario regional estaba supeditado exclusivamente al presidente, ya que el control directo implicaba una alta rotación en el cargo de gobernador y la ausencia de continuidad en la gestión, por lo cual el supuesto control que ejercería la Asamblea Legislativa no pasaba de ser un mero formalismo.

El periodo 1959-1989 presenta este balance en cuanto a gobernadores designados:<sup>11</sup>

- ◆ Un promedio de 66 gobernadores por quinquenio y un total de 394 mandatarios designados en 30 años. Tratándose de 22 estados,<sup>12</sup> cada uno tuvo un promedio de tres gobernadores por periodo constitucional.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Partiendo de esta relación formal, se ha construido un modelo de director-agente (principal-agent) con base en el cual en cada estado se reproduce una relación jerárquica de los gobernadores respecto al presidente. Hay así una relación de control de la actuación de los mandatarios regionales subordinados al presidente, con asimetrías de información y poder (Rasmussen, 1996: 195 y ss.). Este modelo adopta tres variantes en este trabajo: antes de 1989, de 1989 a 1999 y de 2000 en adelante, según las reglas formales vigentes en cada periodo.

<sup>11</sup> Estas son las conclusiones del estudio "La época de los gobernadores designados", realizado por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela, bajo la coordinación de Humberto Njaim (citado por Mascareño, 1996: 20-21).

<sup>12</sup> Hasta 1992 había 20 estados y 2 territorios federales, pero éstos últimos, elevados a la categoría de estados ese año, también estaban a cargo de gobernadores designados. Para 1998, el municipio Vargas fue convertido en el 23er. estado.

<sup>13</sup> El estudio excluye a los gobernadores del Distrito Federal, quienes continúan siendo nombrados a criterio del presidente.

- ◆ La rotación de los gobernadores podría explicarse considerando dos factores: la influencia partidista que presionaba sobre el cargo y “un bajo estímulo para ejercerlo ante la mediatización de las funciones del gobernador”.
- ◆ “Para la designación de un gobernador pesaba su vinculación nacional, más que la territorial. Sin embargo, ejercer el cargo de gobernador obedecía a una cierta especialización de personeros de las cúpulas centrales. Esto es, existieron gobernadores que ejercieron el cargo en dos o tres oportunidades diferentes y hasta en entidades federales distintas” (Mascareño, 1996: 21).
- ◆ Sólo 4% de los gobernadores (15 de 394) cumplieron el periodo constitucional.
- ◆ La rotación estaba en función de la dependencia partidista del presidente, o sea, mientras más requiriese el Ejecutivo Nacional del apoyo partidista, habría mayor rotación de gobernadores en una entidad federal.<sup>14</sup>

También resalta el hecho de que un congresista podía desincorporarse de su cargo y ocupar una gobernación mientras que así lo decidiese el presidente, sin que ello significara la pérdida de la legislatura, y podía volver a ésta al cesar en sus funciones como ejecutivo regional. Por ende, un político preferiría la estabilidad de la plaza legislativa a la incertidumbre de una gobernación. Eso es lo que Schlesinger (1991) denomina ambición política estática, es decir, la búsqueda del ejercicio prolongado de cierto cargo. En el Diagrama 1 se ilustra la exposición previa.

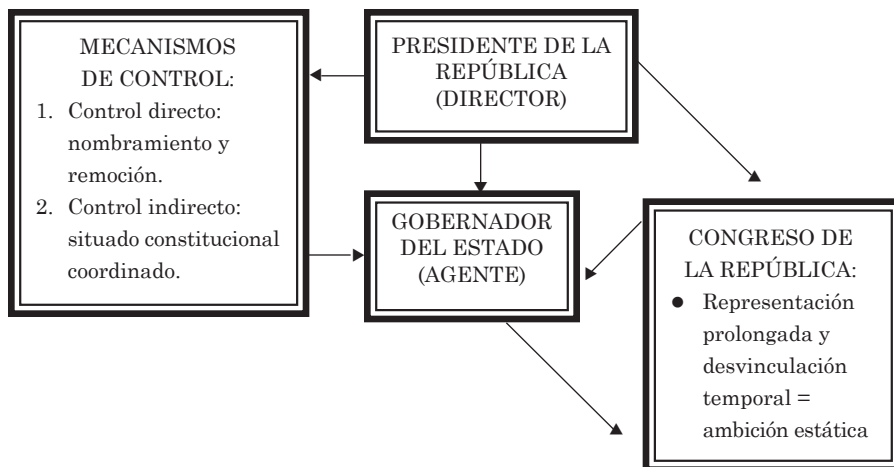
Por otra parte, no puede ignorarse el considerable peso que las transferencias de recursos —específicamente el situado constitucional— tienen para entidades con escasa o nula capacidad tributaria o de generar ingresos propios.<sup>15</sup> Como puede apreciarse en la Tabla 2, durante el periodo 1978-1985 las transferencias representan en promedio 73.05% de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales (estados y municipios), entidades cuya actuación estaba así condicionada en grado considerable por la asignación de recursos del poder central.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> La rotación en ciertas gobernaciones era producto de las negociaciones en el seno del partido de gobierno. Un gobernador era más agente del partido que del presidente, sobre todo cuando dicho partido dominaba el Congreso.

<sup>15</sup> Recuérdese la vaguedad en materia tributaria de los estados. Además, hay que considerar la imposibilidad práctica de endeudamiento, inclusive interno, que tienen estados y municipios según la normativa de crédito público: para que pueda endeudarse un gobierno subnacional requiere de la sanción de una ley en particular por el Legislativo nacional.

<sup>16</sup> Nótese que la información tabulada tiene el inconveniente de incorporar las fuentes de ingreso municipal, lo cual no permite apreciar en forma individual el porcentaje de ingresos propios de los estados, entidades sin posibilidad siquiera de acceder al crédito público. Para poder contratar deuda interna tanto estados como municipios requieren la aprobación del Congreso mediante ley especial.

**Diagrama 1**  
**MODELO SIMPLE DE DIRECTOR-AGENTE.**  
**ESQUEMA DEL GOBERNADOR DESIGNADO (ANTES DE 1989)**



Fuente: Martín, 1998: 51.

**Tabla 2**  
**ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS ESTATALES Y MUNICIPALES**

% Ingreso estatal y municipal	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Ingresos propios</b>	<b>21.8</b>	<b>20.0</b>	<b>25.0</b>	<b>17.3</b>	<b>18.7</b>	<b>39.6</b>	<b>42.2</b>	<b>31.2</b>
Tributarios	16.1	14.3	16.6	12.4	12.9	31.3	33.9	26.9
No tributarios	5.7	5.7	4.9	8.3	4.9	5.8	8.3	4.2
Ingresos transferidos	<b>78.2</b>	<b>80.0</b>	<b>75.0</b>	<b>82.7</b>	<b>81.3</b>	<b>60.4</b>	<b>57.8</b>	<b>68.8</b>

Fuente: Banco Central de Venezuela (citado por Stark, 1987)



Como especifica la Norma Fundamental de 1961, 50% de la inversión del situado constitucional en cada región debía ser coordinado con el poder nacional. Además, considerando la casi nula generación de ingresos propios de los estados, la existencia de una transferencia de estado a municipio (situado municipal) que comprendía entre 12.5 y 20% de los ingresos ordinarios del primero, era equivalente a decir que entre 1.875 y 4% del situado constitucional se transfería a las entidades locales. En consecuencia, la discrecionalidad del mandatario regional sobre el situado constitucional se reducía a un monto oscilante de 6.25 a 10% del total transferido, lo cual, considerando la inestabilidad del cargo, hace difícil pensar en una maximización presupuestal del gobernador designado.

### **El sistema de “punto fijo” y la renta petrolera (las reglas informales)**

Para autores como O'Donnell (1986), el sistema político venezolano puede ser catalogado como democracia pactada.

un sistema democrático cuya génesis obedece a un arreglo institucional en el cual los actores involucrados establecen un conjunto mínimo de reglas, cuya observancia garantice no sólo la supervivencia del sistema sino que también asegure a cada parte una posición respetada por las otras. Posición a partir de la cual se puede aspirar tanto al poder mediante competencia agonal como tener acceso a una serie de prerrogativas consideradas indispensables por cada actor (Martín, 1998: 37).

En términos de Rey (citado por Körnblieth, 1994), la democracia venezolana funcionaba como un sistema populista de conciliación de elites. Era un sistema basado en reglas formales (Constitución de 1961) e informales, orientado a la cooptación-inclusión de la mayor parte de los sectores de la sociedad (empresarios, gremios, sindicatos y fuerzas armadas), de modo tal que, bajo la ausencia aparente de grandes perdedores,<sup>17</sup> la democracia gozaría de estabilidad y se sobrepondría a cualquier amenaza de naturaleza derechista (golpe militar) o izquierdista (subversión comunista) (Rey, 1991: 197).

La base de las reglas informales del sistema que ataca Chávez es el “Pacto de punto fijo”, acuerdo suscrito a fines de 1958 por los principales partidos (AD, COPEI y Unión Republicana Democrática), con la excepción del Partido Comunista de Venezuela, el cual no abandonaba la tesis de lucha

<sup>17</sup> Como se comenta más adelante, aun los pactos más exitosos a largo plazo tienden a producir la exclusión de los sectores emergentes de la sociedad. Así la emergencia de los perdedores se daría con el paso de una generación a otra, al trastocarse el patrón distributivo de la economía rentista.

de clases y la aspiración al socialismo.<sup>18</sup> Aunque no se logró una candidatura de consenso, sí se aseguraron el respeto a los resultados electorales y la instalación de un gobierno de coalición.

El sistema entonces creado tuvo como rasgos característicos: el rentismo petrolero, con lo cual la sociedad no asumía carga impositiva, en tanto que era financiada mediante subvenciones y subsidios; un nivel relativamente bajo y cierta simplicidad de las demandas sociales; y un aparato de mediatización de dichas demandas representado por los partidos y grupos de presión (Rey comentado por Körnblith, 1994).

Empero, poco a poco, el aparato mediatizador bipartidista (AD-COPEI)<sup>19</sup> se fue haciendo obsoleto para responder a las crecientes expectativas de condiciones de vida del electorado.<sup>20</sup> En el periodo 1958-1988, hubo siete elecciones nacionales: con cinco victorias presidenciales para AD y dos para COPEI. En promedio, AD y COPEI totalizan 75.2% de los votos para la presidencia; 82.1% de los escaños del Senado; 74.8% de la Cámara de Diputados y, en el nivel de los estados, 82.5% de las Asambleas Legislativas, vistas como agregado. En otras palabras, el duopolio nacional de la toma de decisiones se reproducía regionalmente: tanto en la composición del Poder Legislativo como mediante la designación del mandatario (Martín, 1998: 60).

Ahora bien, no hay que perder de vista el papel de la renta petrolera en la cohesión nacional y regional del esquema pactista. En la medida en que los pactos eran financiados al menor costo posible para todas las partes, lo cual dependía de la distribución rentista de la eventual bonanza petrolera, tales arreglos político-sociales funcionaban. Empero, ¿qué pasaba con las aspiraciones de los sectores emergentes, producto de la movilización de la democracia (o sistema populista de conciliación)? Sencillamente éstas terminaban siendo ignoradas, lo cual implicaba una amenaza latente contra la estabilidad del pacto mismo. Además, el derroche de recursos petroleros, como agente motor de la dinámica pactista, tendió a generar una cultura de corrupción, lo que significaba acuerdos demasiado costosos —e insostenibles— a largo plazo (Karl, 1982: 24-25). Podría afirmarse que la democracia de Punto Fijo fue estable en tanto pudo incorporar nuevos

---

<sup>18</sup> AD en cambio había aprendido la experiencia de 1947, cuando, siendo un partido hegemónico de orientación excluyente, terminó derrocado por un golpe militar. Ya en 1958, la preocupación socialdemócrata era un proyecto policlasista: incluir la mayoría de los sectores para garantizar la defensa del régimen democrático entonces naciente.

<sup>19</sup> Ya en la propia presidencia de Betancourt (1959-1964), URD —que apoyaba al régimen de Castro en Cuba— abandonó el gobierno de coalición. La alianza AD-COPEI, por su parte, se hizo más sólida con el llamado “pacto institucional”, mediante el cual ambas fuerzas se repartieron el control de las principales comisiones del Congreso.

<sup>20</sup> Véanse Gómez Calcaño (1988) y Coppedge (1994). Cabe destacar que entre 1958 y 1989, la población urbana pasó del 50 al casi 80% del total de habitantes, con lo cual las demandas sociales se hicieron más complejas y numerosas.

sectores y satisfacer sus demandas a un costo político bajo, valiéndose de una política fiscal expansiva, por la vía de transferencias, subsidios y subvenciones, dejando de lado el factor tributario.<sup>21</sup>

Si el Estado rentista tuvo que asumir costos políticos fue precisamente debido a la frágil naturaleza de su economía. Vale decir que una economía petrolera es muy vulnerable a las fluctuaciones de precios del barril de crudo en el mercado internacional. Además, la dinámica de la economía nacional tiende a ser trastornada por la rentabilidad de un rubro energético como es el petróleo.<sup>22</sup> Ello se tradujo, tras los shocks petroleros de las dos décadas previas,<sup>23</sup> en inversiones públicas para megaproyectos no rentables, como la Corporación Venezolana de Guayana, tendencia inflacionaria, endeudamiento y discontinuidad de la política económica, con gran resistencia al cambio, entendido como ajuste fiscal.<sup>24</sup> Ello sin abandonar la práctica de consumir la ganancia petrolera, sin generar otras fuentes de ingreso. Lo que significaba que, al reducirse la renta petrolera, la salida gubernamental exclusiva era reducir el gasto.<sup>25</sup>

No obstante, los múltiples compromisos de gasto contraídos por el Estado rentista, que conllevaron a la deuda externa, no podían seguir siendo satisfechos por la vía del crédito. Inclusive, era preciso refinanciar la deuda ante los entes financieros internacionales y tratar de cumplir las directrices de disciplina fiscal aconsejadas por éstos: reducir el Estado y acabar con el populismo.<sup>26</sup> Tales metas requerían una concepción distinta del papel del Estado venezolano, sobre todo en el plano económico.

Fue precisamente el reto de concebir un nuevo rol del Estado, lo que llevó al presidente Lusinchi a crear la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) a fines de 1984.<sup>27</sup>

<sup>21</sup> El primer factor de inestabilidad lo constituyó la explosión social del 27 y 28 de febrero de 1989, conocida como "Caracazo", pero que realmente tuvo alcance nacional. Dicho estallido fue la respuesta popular a los anuncios de ajuste económico hechos por el presidente Carlos Andrés Pérez al inicio de su segundo mandato, entre los que destacaban el aumento gradual al precio de la gasolina y la ampliación de la base tributaria (básicamente el impuesto al valor agregado).

<sup>22</sup> Ello se conoce como "enfermedad holandesa". El auge en el sector energético tiene como principales perturbaciones una movilización de recursos hacia tal sector y el "efecto gasto" (Corden y Neary, 1982; Gelb, 1988; y Auty, 1993).

<sup>23</sup> El precio del barril de crudo (dólares por barril) pasó de \$2.50 en 1972 a \$10.50 en 1974. Entre 1978 y 1981, hubo otro auge y el precio subió de \$12 a \$26. A mediados de los ochenta (1985-1986), el precio cayó de \$26 a \$12, con cierta recuperación tras el paréntesis que supuso la "Guerra del Golfo" (Morrison, 1994: 94-95). Para 1997 y 1998, el precio promedio sufrió una caída muy severa: de \$19.30 a \$13.11. Tal tendencia a la baja llevó a la Organización de Países Exportadores de Petróleo a reducir sus cuotas de producción, lo cual ha motivado el alza en los precios del crudo, que no ha llegado a superar en fechas recientes la barrera de \$30.00.

<sup>24</sup> Para una descripción amplia de la política económica de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), Luis Herrera (1979-1984) y Jaime Lusinchi (1984-1989), véase Morrison (1994).

<sup>25</sup> Lo que implicaba a su vez una reducción proporcional de los recursos transferidos a los estados.

<sup>26</sup> No al proteccionismo y a la regulación excesiva, eliminación de empresas públicas ineficientes, control sobre el déficit fiscal y las presiones por alzas salariales.

<sup>27</sup> Sobre el origen de COPRE, véase Gómez Calcaño (1988: 188-193).

## La Reforma del Estado (1984-1989): Cambio institucional y efectos perversos

Las propuestas de COPRE apuntaban hacia tres áreas básicas: política, administrativa y económico-financiera (Cunill, 1994).

Con respecto a la última, la palabra privatización surgía como la panacea ante la pesada carga de las empresas del Estado. Sin embargo, tal palabra resultaba, y sigue resultando ahora mucho más, profana tanto para la clase política tradicional como para la mayor parte del electorado, acostumbrados al rentismo petrolero. Lo mismo puede decirse del sector empresarial, beneficiario del proteccionismo, ante la expresión apertura de mercado. Así que reducir el alcance del Estado y modernizar la economía no pasaron de ser propuestas, aunque a largo plazo se redujese en algo la burocracia nacional. Además, la instrumentación de impuestos al consumo sólo fue posible a partir de 1993. Sin embargo, la participación de éstos en los ingresos ordinarios anuales es casi insignificante. Inclusive dos tercios del impuesto sobre la renta siguen proviniendo del ingreso petrolero.

En cuanto a las reformas políticas y administrativas (democratización de los partidos, elección popular de gobernadores de estado, descentralización administrativa), sólo hubo voluntad política para llevarlas a cabo tras los signos de inestabilidad que empezó a mostrar la democracia bipartidista durante el segundo, e inconcluso, mandato de Carlos Andrés Pérez (1989-1993).<sup>28</sup> De modo que las primeras elecciones de gobernadores (con opción a reelección inmediata) fueron en diciembre de 1989, tras los sucesos de febrero (“Caracazo”), y luego de los intentos de golpe de Estado (4 de febrero y 27 de noviembre de 1992) se permitió que dichos mandatarios constituyesen una Asociación Nacional, la cual vino a significar un grupo de presión intergubernamental relativamente poderoso. Con la actividad de tal ente, los gobernadores lograron que por ley fueran creadas dos nuevas partidas de transferencias no categóricas: El fondo intergubernamental para la descentralización (FIDES) y las asignaciones económicas especiales. Mientras que el FIDES tenía como principal fuente de ingresos los impuestos al consumo, las asignaciones económicas especiales eran deducidas de la renta petrolera.<sup>29</sup>

Si bien la Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia del poder público de 1989 establecía la posibilidad de descentralizar ciertos servicios a los estados (como salud, educación, vivienda) por la vía de convenios intergubernamentales,<sup>30</sup> los mecanismos eran poco funciona-

---

<sup>28</sup> Un aspecto notorio es la creciente proporción de individuos que se mostraban a favor de una eventual dictadura en los sondeos de opinión efectuados en los últimos 15 años.

<sup>29</sup> Con respecto a los criterios de asignación de dichas partidas, véase Martín (1998: 84-92).

<sup>30</sup> Asumir un servicio implicaba la asignación de una transferencia categórica al estado responsable.

les y ambiguos,<sup>31</sup> al punto que un Estado podía devolver a la República un servicio que ya hubiese asumido, lo que se tradujo en un estancamiento de la descentralización de servicios a los gobiernos regionales. Además, la dualidad funcional del gobernador, como agente del presidente y titular del ejecutivo regional, se mantuvo. No obstante, un gobernador ahora —según la ley de la materia— podría aspirar a ser reelecto, es decir, su estabilidad en el cargo oscilaba entre tres y seis años. Inclusive, aun siendo reelecto, luego de dos trienios fuera del cargo, un individuo podría aspirar de nuevo a una gobernación. Y durante esos dos trienios de espera podía ser sucedido por un allegado o familiar suyo: ello ocurrió en el estado de Carabobo, donde los Salas —padre e hijo— se sucedieron en el cargo desde 1989 hasta ahora. En otras palabras: a diferencia de lo que implicaba la designación, un gobernador electo tenía la oportunidad de consolidar un electorado regional para luego proyectarse a nivel nacional (véase tabla 3). Para ello también resultaba útil la Asociación de Gobernadores. Así, los gobernadores tuvieron incentivos para practicar una ambición progresiva (Schlesinger, 1991: 33-46), en tanto que su lealtad se destinaba al electorado, en detrimento del presidente: la gobernación podía servir de trampolín a la presidencia,<sup>32</sup> a pesar de que su punto de partida fuera una coalición de pequeños partidos o un partido regional.<sup>33</sup>

En la Tabla 4 se muestra cómo los gobernadores electos en 1989 —con sólo tres excepciones— aspiraron con éxito a la reelección. De 20 gobernadores, 18 se postularon a un segundo trienio y 15 lograron su objetivo político: una altísima eficiencia en la reelección (75%), atribuible al cambio de reglas formales en la relación presidente-gobernador.

El Diagrama 2 ilustra la difusión del control directo que antes era exclusivo del presidente, quien podía destituir según su criterio a cualquier mandatario regional. Ahora esta potestad —original de la Constitución de

<sup>31</sup> La iniciativa de descentralización de servicios, o su reversión, podía ser ascendente (del gobernador al presidente) o descendente. Pero en todo caso, los trámites requerían aproximadamente cuatro meses, incluyendo la ratificación de la correspondiente Asamblea Legislativa (poder regional) y el Senado. Curiosamente, ambos entes colegiados y sus principales atribuciones no existen en la Constitución de 1999.

<sup>32</sup> En 1993, los mandatarios reelectos de los estados de Bolívar (Andrés Velásquez) y Zulia (Osvaldo Álvarez Paz) alcanzaron el tercer puesto y cuarto en las preferencias de votación para presidente. Cinco años después, el primer gobernador electo de Carabobo, Henrique Salas R., fue segundo en las elecciones presidenciales (Martín, 1998: 110-111).

<sup>33</sup> Andrés Velásquez ya había sido candidato a la presidencia en 1988 y no obtuvo ni 1% de los votos con su partido Causa Radical (CR). Empero, luego de ser reelecto en Bolívar en 1992, en las elecciones nacionales de 1993, Velásquez (con CR) tuvo la cuarta votación más alta (idem). Por su parte, Salas R. fue electo en 1989 gobernador de Carabobo con el apoyo de una coalición encabezada por COPEI, partido al que fue debilitando progresivamente, aunque también era parte de la coalición que posibilitó su reelección en 1992. Ya cuando su hijo aspira a la sucesión en 1995, Salas R. había fundado un partido regional: Proyecto Carabobo, el cual encabeza la coalición triunfadora, derrotando precisamente a COPEI. Salas Feo es reelecto en 1998 con el aval del antiguo partido regional —ahora llamado Proyecto Venezuela— y que días después llevó a su padre —en coalición con AD y COPE— al segundo lugar en las elecciones presiden-

**Tabla 3**  
ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES DE LOS PODERES EJECUTIVOS

Cargo	Número de plazas	Duración del mandato	Electorado
Presidencia	1	5 años sin reelección inmediata. Posibilidad de reelección dos quinquenios después de concluir el mandato correspondiente.	Nacional
Gobernación	22	3 años con opción a una reelección inmediata. Posibilidad de una segunda reelección dos trienios después de concluir su mandato.	Estatal

Fuente: Martín (1998:104)

**Tabla 4**  
BALANCE DE LA REELECCIÓN DE GOBERNADORES EN 1992

Partido	Gobernadores electos en 1989	Aspirantes a reelección	Reelectos en 1992
AD	11	9	6
COPEI	7	7	7
MAS	1	1	1
CAUSA R	1	1	1

Fuente: Consejo Supremo Electoral, 1993

1961— sí estaba en condiciones prácticas de ser ejercida por la Asamblea Legislativa. Igualmente, cabe destacar la importancia creciente del control informal ejercido por grupos de interés que destacan en el contexto regional. No obstante, ese director compuesto (presidencia-senado) de nivel nacional estaba en condiciones de seguir teniendo algún grado de control indirecto sobre los gobernadores gracias a la coordinación de las transferencias. Claro está que ello no limitaba necesariamente la maximización de presupuesto del mandatario regional. De hecho, las asignaciones económicas especiales

y el FIDES, por su laxo procedimiento de control, no implicaban otra cosa que transferencias incondicionales, o sea mayores recursos en las manos de un mandatario que ahora sí podría incrementar su ambición progresiva. Así la prioridad de un gobernador era maximizar los recursos disponibles para garantizar su reelección, consolidar un electorado regional y proyectarse como candidato a la presidencia, a lo cual sólo aspiraban —antes de la legislación de 1989— los jefes de los partidos. Y si se tiene en cuenta, como se explicará en las páginas siguientes, la inexistencia de facultades tributarias en los estados, un gobernador podía buscar maximizar su presupuesto remitiéndole el costo político de la tributación al nivel nacional, en particular desgastando al titular de la presidencia.

Para tratar de ver adónde condujo el sistema de relaciones intergubernamentales antes descrito, es preciso volver a la reglamentación sobre descentralización. En cuanto al ámbito fiscal, las facultades para generar ingresos propios de los estados siguieron siendo insignificantes (véase Tabla 5).<sup>34</sup> Por tanto, la principal fuente de financiamiento de los gobiernos regionales continuó siendo el rubro de transferencias intergubernamentales.<sup>35</sup>

Tanto es así que la participación promedio de las transferencias asciende a 97% de los ingresos ordinarios de los estados durante el periodo 1989-1997, lo que significa —con base en el equilibrio presupuestario— que el gobierno nacional ha financiado en promedio 97% de los gastos regionales. Por su parte, el principal ingreso del país,<sup>36</sup> la renta petrolera entre 1984 y 1995, representa, en promedio, 53.8% de los ingresos fiscales, 60.6% de los ingresos ordinarios nacionales y 29.7% de las transferencias a los estados (Martín, 1998: 117-121). Sin embargo, cabe hacer notar la tendencia creciente de participación de la renta petrolera en esta última partida, como se aprecia en la Tabla 6.<sup>37</sup>

En la Gráfica 1 puede verse la tendencia real de la evolución de la renta petrolera, los ingresos estatales propios y transferidos. Se observa cómo

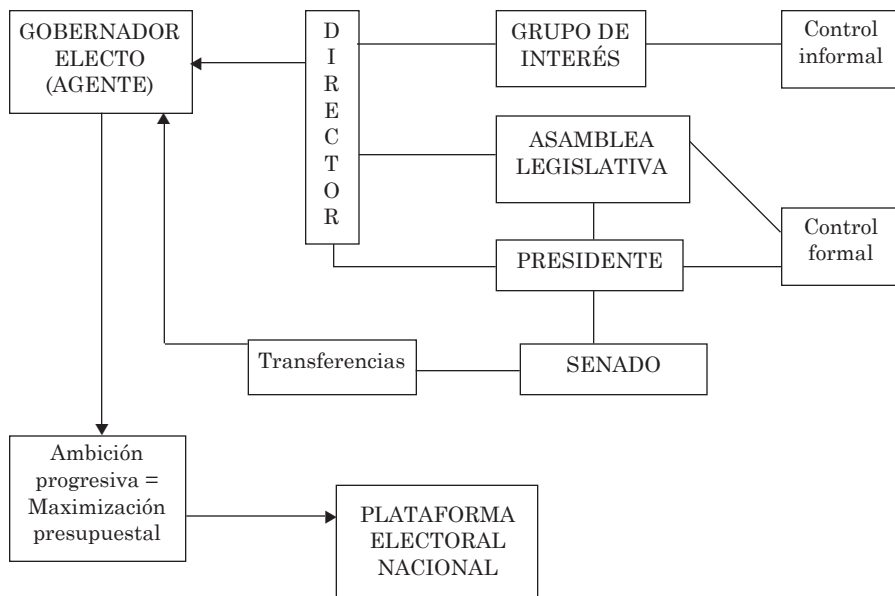
<sup>34</sup> En la tabla original hay un error, puesto que Aghón y Casas no contemplan los impuestos municipales al patrimonio que confiere la Constitución y la Ley orgánica de régimen municipal.

<sup>35</sup> La negativa de transferencia de bases tributarias para los gobiernos regionales ha sido reiterada por la propia presidencia en cada coyuntura en la cual los gobernadores han tratado de ampliar facultades en dicha materia. La primera ocasión fue en 1993, cuando Carlos Andrés Pérez, antes de su destitución, frenó las iniciativas de descentralización de las bases tributarias. Luego, entre 1994 y 1995, Caldera modificó la figura del impuesto al valor agregado, creando el impuesto general a las ventas y al consumo suuntuario, con participación regional vía transferencias (la única muestra de flexibilidad fiscal hacia los estados, pero sin control claro sobre el gasto en tales jurisdicciones). Finalmente, el propio Chávez y sus partidarios en la Asamblea Constituyente han imposibilitado la cesión de facultades tributarias a las regiones, lo que ha abierto incluso la posibilidad de politizar la asignación de transferencias, como se explica más adelante.

<sup>36</sup> Considérese que el impuesto sobre la renta deduce 2/3 de su monto del ingreso petrolero. Además, los impuestos al consumo han sido de difícil aplicación y su participación es baja en relación con el total de ingresos fiscales.

<sup>37</sup> Vale acotar que las asignaciones económicas especiales —creadas a mediados de la década reciente— también se deducen de la renta petrolera.

**Diagrama 2**  
**MODELO COMPLEJO DE DIRECTOR-AGENTE.**  
**ESQUEMA DEL GOBERNADOR ELECTO (1989-1999)**



Fuente: Martín, 1998: 15.

los ingresos propios tienden a estancarse, mientras que las transferencias apuntan al crecimiento, aunque no de manera sostenida,<sup>38</sup> en tanto que la renta petrolera presenta trayectoria descendente. Ello es preocupante ya que efectivamente —suponiendo que no hay otra fuente de financiamiento nacional— la proporción de renta petrolera absorbida por las transferencias se hace mayor. Volviendo a la Tabla 6, para 1995 podría decirse que casi 51% de la renta petrolera se transfería a los estados, quedándole sólo 49% de la misma a la República para poder responder a los gastos nacionales. Lo que es más grave aún, para 1998, 47% del presupuesto nacional esta-

<sup>38</sup> Nótese que la curva de transferencias, Gráfica 1, presenta una caída entre 1992 y 1993, años en los cuales el presidente Carlos Andrés Pérez sufre dos intentos de golpe de Estado y finalmente es destituido, tras ser sometido a juicio político. Ya a partir de 1994 —segundo mandato de Caldera— la tendencia de las transferencias vuelve a ser el aumento. Además, ya para 1996 y 1997 fueron creadas las partidas del FIDES y las asignaciones económicas especiales, incrementándose las fuentes de recursos incondicionales para los estados (Martín, 1998: 89-92).



**Tabla 5**  
FACULTADES TRIBUTARIAS DE LOS NIVELES DE GOBIERNO EN VENEZUELA

Impuesto	Nivel de gobierno		
	Nacional	Estatal	Municipal
Impuesto a la renta	Base, tasa y administración	Ninguna	Ninguna
Impuesto al comercio exterior	Base, tasa y administración	Ninguna	Ninguna
Impuesto a transacciones comerciales	Base, tasa y administración	Ninguna	Ninguna
Impuesto al patrimonio (autos, inmuebles)	Base, tasa y administración	Ninguna	Ninguna
Impuesto al consumo	Base, tasa y administración	Ninguna	Ninguna
Otros	Base, tasa y administración	Ninguna	Base, tasa y administración

Fuente: Adaptación de Aghón y Casas (1996: 62)

**Tabla 6**  
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LAS TRANSFERENCIAS  
RESPECTO A LA RENTA PETROLERA

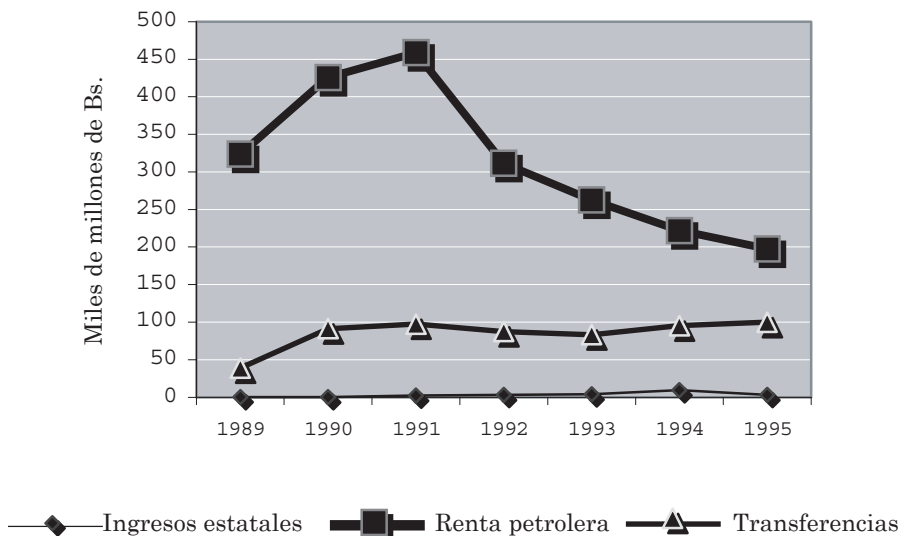
Año	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Transferencias/renta petrolera	12	21.4	21.2	28.1	31.7	42.9	50.5

Fuente: OCEPRE

ba comprometido con transferencias (51% de éstas destinadas a estados y municipios); 32% representaba pago de la deuda; 15% eran remuneraciones, y sólo 6% del presupuesto se dedicaba a bienes y servicios y gastos de inversión (Masó, 1999).

**Gráfica 1**

EVOLUCIÓN DE LA RENTA PETROLERA, INGRESOS PROPIOS DE LOS ESTADOS Y TRANSFERENCIAS A PRECIOS CONSTANTES (1990 = 100)



Fuente: OCEPRE

Por complemento, las transferencias están demandando cada vez mayores proporciones de los ingresos fiscales (véase Tabla 7). Dicha tendencia podría traducirse en presión fiscal,<sup>39</sup> ya que los compromisos de gasto regionales dificultarían el cumplimiento de los gastos nacionales. De modo que los mecanismos concebidos para descentralizar el ingreso solamente han convertido a los estados en parásitos del gobierno central, ya que no tienen las mínimas facultades para generar recursos propios ni tampoco responsabilidad políti-

<sup>39</sup> Como acota Premchand (1993: 55-56), la presión fiscal es una situación en la cual el desequilibrio de ingresos fiscales obtenidos frente a los compromisos de gasto presupuestados dificulta la ejecución de políticas públicas y condiciona las opciones de los decisores. Este fenómeno suele atacar a las economías volátiles (Hausmann y Gavin, 1995: 195), las cuales son susceptibles de ser afectadas por shocks de precios en el mercado internacional o por desastres naturales.

ca por cobrar impuestos. Lo peor del caso es que ni siquiera la República ha creado fuentes de ingreso que sean alternativa de peso ante la inestable renta petrolera. En suma: lo que ha habido no ha sido una descentralización gubernamental sino una descentralización del patrón rentista de hacer política. En otras palabras, sólo ha ocurrido una transferencia descendente de recursos pero, al quedar las responsabilidades de gasto concentradas en el nivel nacional, lo que se obtiene es un sistema vicioso de relaciones fiscales intergubernamentales, en el cual el centro cada vez tiene menos recursos para tratar de responder a iguales o mayores demandas, incluidas las regionales.

**Tabla 7**  
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LAS TRANSFERENCIAS  
SOBRE LOS INGRESOS FISCALES

Años	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Transferencias/Ingresos fiscales	8.28	16.16	14.92	16.29	16.26	18.99	20.43

Fuente: OCEPRE

Por otra parte, en cuanto a los mecanismos de control sobre la ejecución de las transferencias que contempla la Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia del poder público, tal vez lo más notorio sea la modificación de la figura de coordinación sobre el situado constitucional y su porcentaje mínimo respecto a los ingresos fiscales de la República, así como los cambios concernientes a la partida del situado municipal.

Se establecía que un mínimo del 50% del situado constitucional debía ser destinado a inversión pública en coordinación con el Ejecutivo Nacional, debiendo dar cuenta de ello ante una Convención de gobernadores convocada por el presidente. El porcentaje de ingresos fiscales asignado al situado constitucional se incrementaría en 1% cada año a partir del mínimo de 15% de 1989, hasta alcanzar 20 por ciento. Sin embargo, el porcentaje de los ingresos estatales correspondiente al situado municipal se incrementaría en la misma proporción, aunque partiendo de un mínimo de 10% hasta alcanzar 20%, es decir, que la transferencia de ingresos de estados a municipios iba a ser cada vez mayor que la que recibían los primeros vía situado constitucional (véanse Tablas 8 y 9). Ello conllevaría a cuadros de presión fiscal, debido a lo rígido de las disposiciones relativas al presupuesto.

**Tabla 8**  
EVOLUCIÓN DE LOS PORCENTAJES DE INGRESOS NACIONALES  
Y ESTATALES TRANSFERIDOS

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
% ingresos nacionales	16	17	18	19	20	20	20	20	20	20	20
% ingresos estatales	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Participación porcentual del situado municipal respecto al constitucional	1.6	1.87	2.16	2.47	2.8	3	3.2	3.4	3.6	3.8	4

Fuente: Martín (1998: 87)

**Tabla 9**  
PARTICIPACIÓN DEL SITUADO MUNICIPAL EN EL  
SITUADO CONSTITUCIONAL DE CADA ESTADO

Año	% situado constitucional respecto a los ingresos totales del estado	% situado municipal sobre el % de ingresos estatales aportado por el situado constitucional
1990	89.9	8.99
1991	96.5	10.62
1992	94.8	11.38
1993	92.7	12.05
1994	81.6	11.43
1995	83.9	12.59

Fuente: Martín (1998: 88)

La tendencia de absorción creciente del situado constitucional por el situado municipal de la Tabla 8 se clarifica en la tabla próxima. En la segunda columna de la Tabla 9 se aprecia la participación porcentual del situado constitucional en los ingresos estatales, y en la tercera, se observa cuánto de ese porcentaje es absorbido por el situado municipal. La tendencia de la tercera columna es creciente, con la excepción de 1994. Ello también es signo de presión fiscal, puesto que reduce los ingresos disponibles para el Estado, entidad que, al no haber incurrido en transferencia de responsabilidades de gasto hacia el nivel municipal, debe asumir competencias residuales —nada claras— y competencias transferidas mediante convenios en un proceso no exento de choque de competencias con los gobiernos locales y con tendencia decreciente de recursos, o sea, una especie de callejón sin salida. En el periodo de 1990-1995, en promedio, el situado constitucional representa 89.9% de los ingresos estatales y 11.18% de este porcentaje es transferido a los municipios.

Finalmente, para 1997, el situado constitucional con respecto al FIDES y las asignaciones económicas especiales constituía el 92.1% de las transferencias no categóricas, mientras que el FIDES alcanzaba un 6.05% y las Asignaciones Especiales tan sólo 1.76% (Martín, 1998: 84-92). En pocas palabras: el situado constitucional, luego de la Ley de descentralización, continúa siendo la fuente principal de financiamiento de los gobiernos regionales, o, lo que es equivalente, un Estado sin situado constitucional estaría paralizado.<sup>40</sup>

### **El comandante y la “revolución pacífica”: Las relaciones intergubernamentales de la República Bolivariana**

Como ya se apuntó, paradójicamente, la Reforma del Estado de 1989 no sólo le dio alas políticas a los gobernadores, sino que trajo consigo una mayor dependencia de los estados con respecto al financiamiento nacional. Ello significa que lo único verdaderamente novedoso y sano para el sistema político fue el hecho de que, existiendo mandatarios regionales electos por voto, la gestión del Ejecutivo regional podría tener continuidad. En efecto, más que hablar de descentralización administrativa o gubernamental lo que ocurrió fue una descentralización político-partidaria, que dio lugar a la emergencia de partidos regionales y locales y al fenómeno de coaliciones interpartidis-

<sup>40</sup> Particularmente, en los actuales momentos no es descartable un escenario en donde los estados careciesen casi en lo absoluto del situado constitucional. Gracias a las disposiciones de la nueva Constitución —sobre esto se comentará más adelante— el monto mínimo porcentual de dicha partida ha desaparecido. Ahora existe un monto porcentual máximo de 20% de los ingresos fiscales nacionales como componente del situado. El mínimo correspondiente estaría a discreción de un ente controlado por el Ejecutivo nacional: El Consejo Federal.

tas que trastocaron la hegemonía de AD y COPEL. Sólo así es posible entender cómo llegó Caldera a su segundo mandato (1994-1999), valiéndose del apoyo de diecisiete partidos, entre los que destacaba el Movimiento al Socialismo (MAS). Lo mismo puede decirse del triunfo de Hugo Chávez en las elecciones presidenciales de 1998. El actual presidente fue respaldado por una coalición de nueve fuerzas, en que destaca su partido cívico-militar, el Movimiento V República (MVR), el MAS y la escisión de CR: Patria para Todos (PPT).

Ahora bien, hay que reseñar que, aunque no ha sido tan difícil explicar cómo volvió Caldera a la presidencia, sí resulta muy problemático entender cómo se sostuvo. Inició con una crisis financiera sin precedentes, y trató de gobernar a la Venezuela de fines de los años noventa de forma similar a su primera gestión 25 años atrás. Lo anterior se tradujo en un intento de recentralización,<sup>41</sup> la conversión del impuesto al valor agregado en impuesto general a las ventas al mayor y al consumo suntuario, y en un pase de factura a sus adversarios políticos. Además, el elemento nepótico<sup>42</sup> en las altas esferas del gobierno hizo asociar más a los políticos y partidos tradicionales con el fenómeno de la corrupción.<sup>43</sup> Para 1996, cuando Caldera trató de enmendar sus errores en política económica, el programa de ajustes y reducción burocrática se combinó con una caída sostenida de los precios del barril de petróleo, lo cual se tradujo en recesión.

Así, en un escenario de “fin de mundo”, no podía llegar a la presidencia alguien distinto a un “salvador de la Patria”. Y ganó el comandante Chávez, líder carismático capaz de aprovechar el error principal de la dirigencia tradicional: haberlo subestimado.<sup>44</sup> Con su discurso mesiánico, el líder de la asonada del 4 de febrero de 1992 logró envolver al 20% del electorado que lo ha estado apoyando desde su victoria en los comicios presidenciales.

La pregunta final de este ensayo es: ¿qué ha hecho con las instituciones este hombre, quien ya reelecto<sup>45</sup> tiene que empezar a gobernar? Sencillamente, las ha sustituido por otras inferiores y concentradoras de poder. He aquí sus principales reformas, en términos de relaciones intergubernamentales, plasmadas en la nueva constitución:

---

<sup>41</sup> Caldera eliminó al principal interlocutor del gobierno nacional con las entidades federales: el Ministro de Estado para la Descentralización. Dicho cargo fue creado en el segundo semestre de 1993 por el presidente interino Ramón J. Velásquez, siendo el jurista Allan Brewer-Carías, hace poco diputado a la Asamblea Nacional Constituyente, el primero en ocupar el cargo.

<sup>42</sup> Los hijos del presidente, Andrés y Juan José, eran respectivamente Ministro de la Secretaría de la presidencia de la República y presidente de la coalición Convergencia. Además, uno de los yernos de Caldera, Erwin Arrieta, ocupaba la cartera de Energía y Minas.

<sup>43</sup> Asociación a la que Chávez nunca abandona en sus encendidos discursos. Como contraparte, vende la idea de que el estamento militar es impermeable a la corrupción.

<sup>44</sup> Según analistas políticos, con contadas excepciones, Chávez fuera de prisión no tenía ninguna oportunidad en la arena política. Así que Caldera dictó un sobreseimiento —eliminación de la causa del delito por rebelión militar— y los antes golpistas quedaron habilitados políticamente.

<sup>45</sup> La relegitimación del poder público, con base en la nueva constitución, se realizó el 30 de julio de 2000.

- La República de Venezuela ha pasado a llamarse República Bolivariana de Venezuela, un “Estado federal” sin igualdad federativa, ya que ha desaparecido el contralor del presidente: el senado.
- El mandato presidencial pasa de cinco a seis años, mientras que el periodo legislativo sigue siendo un quinquenio.<sup>46</sup> El presidente puede optar por una reelección inmediata y única.
- Los poderes regionales y locales pasan de tres a cuatro años. Tanto gobernadores como alcaldes sólo pueden reelegirse una vez e inmediatamente. Además, el avance en la materia es que no puede haber sucesión en el cargo por parentesco consanguíneo o de afinidad. No obstante, los gobernadores, aunque titulares del Ejecutivo regional, carecen de facultades explícitas, salvo presidir —y rendir cuentas a— un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CPCPP).
- Las Asambleas Legislativas —Legislativo regional— pasan a denominarse Consejos Legislativos y pierden la facultad de destituir al gobernador por improbación de su gestión. Salvo la constitución y ley de división político-territorial de cada estado, no tienen materias para legislar, casi todas son de competencia nacional.
- Las normas constitucionales que al parecer fomentan la descentralización gubernamental, no sólo hasta los municipios sino hasta asociaciones civiles, carecen de bases reales ya que la materia fiscal se ha revertido; inclusive la República ha pasado a tener prerrogativas sobre los impuestos prediales. Además, se ha reafirmado el Estado rentista, el cual se reserva el monopolio no sólo de la industria petrolera sino de todos aquellos sectores que considere estratégicos.
- El situado constitucional pasa a ser un máximo de 20% de los ingresos fiscales anuales y su coordinación va a depender de los parámetros impuestos por un Consejo Federal. El peligro de esta fórmula de porcentaje máximo es la politización del Consejo Federal: si la Asociación de Gobernadores<sup>47</sup> es opuesta al presidente, este porcentaje podría ser muy reducido. En otras palabras: se le pondría “una soga al cuello” a entidades casi absolutamente dependientes del financiamiento nacional.
- La figura novedosa del Consejo de Estado, con remisión a ley orgánica para especificar sus facultades, y con seis de sus nueve miembros nombrados por el presidente, tendría atribuciones capaces de erosionar el Poder Judicial y de intervenir en conflictos intergu-

<sup>46</sup> Los diputados pueden reelegirse dos veces de manera inmediata.

<sup>47</sup> Los estados conforman un bloque para negociar con el Ejecutivo Nacional desde 1993 (Martín, 1998: 92-93).

bernamentales a solicitud del Ejecutivo nacional, suponiendo que la futura ley orgánica atendiese a lo contemplado en el proyecto de constitución que el propio Chávez entregó a la Asamblea Nacional Constituyente.

- La instrumentación del referendo revocatorio, cuya convocatoria sólo requiere 20% del electorado de la entidad, a la mitad del mandato no sólo haría peligrar la continuidad de la gestión del funcionario sino que implicaría un gasto no presupuestado, y por ende presión fiscal.

Con base en lo anterior, es posible construir un modelo de director-agente para la “Quinta República” (véase Diagrama 3). En dicho modelo, el control formal se realiza en dos niveles de gobierno: en el primero, el electorado —ya con potestad revocante— puede destituir al mandatario si los votantes en el referendo revocatorio igualan la participación de la elección (y la mayoría de estos sufragantes aprueba la medida) y, paralelamente, el CPCPP ha de analizar el informe anual de la gestión. En el segundo nivel, podría decirse que el presidente fiscaliza al gobernador a “control remoto”, valiéndose del Consejo de Estado y el Consejo Federal y la canalización de transferencias a través de los mismos. En consecuencia, el gobernador de la “Quinta República”, expuesto a tales presiones políticas, ya no manifestaría ambición progresiva sino, por el contrario, ambición estática, y trataría de permanecer en el Ejecutivo regional.

Como se ha sugerido, la “revolución pacífica” estaría significando un profundo retroceso, con base en el cual los gobiernos regionales serían aún más dependientes de las directrices nacionales, lo que afianza tanto un sistema jerárquico de relaciones intergubernamentales como un patrón rentista del Estado, y se pasa del sistema populista de conciliación a un sistema populista de imposición.

En síntesis: las reformas institucionales instrumentadas en Venezuela desde 1989 hasta ahora han puesto de manifiesto el patrón discontinuo de los cambios institucionales: los cambios en el poder de negociación de los actores permiten sustituir las reglas formales; sin embargo, las reglas informales tienden a persistir y se altera entonces el propósito de las nuevas reglas formales. Así, por la naturaleza creciente del cambio institucional, se observa, en combinación con la inclusión de nuevos actores y sus ideas, la sobrevivencia de prácticas que todavía permiten resolver problemas de intercambio en el sistema (North, 1993:110-120).

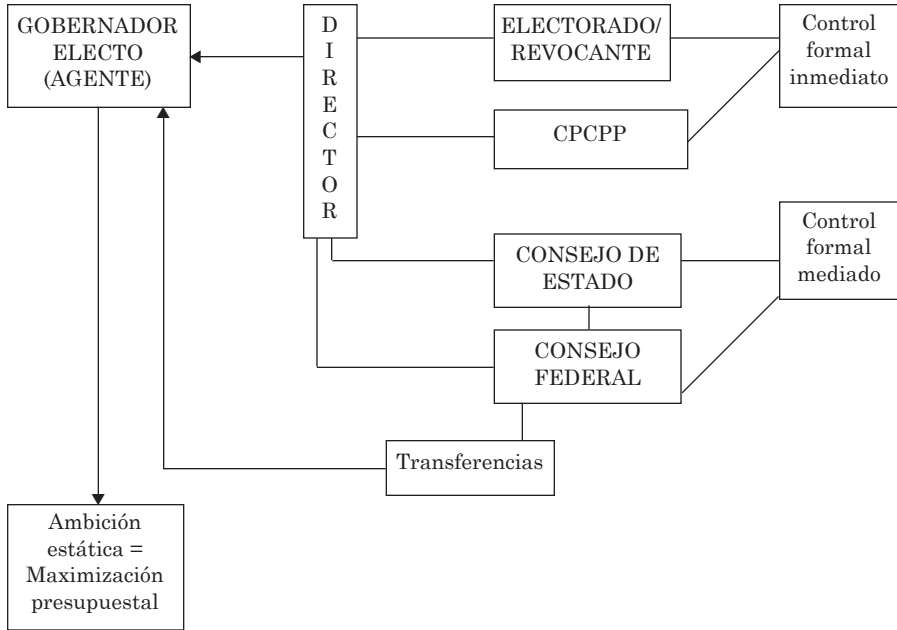
Finalmente, habría que advertir sobre la insistencia en poderes originarios<sup>48</sup> para resolver la severa recesión a que se enfrenta Venezuela.

---

<sup>48</sup> Ahora Chávez está hablando de convocar una “constituyente económica”.



**Diagrama 3**  
**MODELO BOLIVARIANO DE DIRECTOR-AGENTE.**  
**ESQUEMA DEL GOBERNADOR DESTITUIBLE (A PARTIR DE 2000)**



Fuente: Elaboración propia.

Independientemente de la bondad con que se diseñe una institución, si ésta carece de adecuación al contexto, fracasa. Eso es lo que el Libertador llamaba “república aérea” (Bolívar, 1979a: 48), una suerte de “castillo en el aire” en materia política, metáfora con la cual aludía a la fallida experiencia conocida como “Primera República” (de 1811 a 1812).

recibido en julio de 2000  
 aceptado en agosto de 2000

## Bibliografía

- Aghón, Gabriel y Carlos Casas, 1996, "Un análisis comparativo de los procesos de descentralización fiscal en la América Latina. Revisión de algunas experiencias", *El Trimestre Económico*, núm. 83, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), pp. 47-103.
- Anton, Thomas, 1994, *Las políticas públicas y el federalismo norteamericano. Cómo funciona el sistema*, Buenos Aires, Heliasta.
- Auty, Richard, 1993, *Sustaining Development in Mineral Economies. The Resource Curse Thesis*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Baptista, Asdrúbal, 1990, *Bases cuantitativas de la economía venezolana: 1830-1989*, Caracas, Comunicaciones Corporativas.
- Barrios, Armando, 1997, *Descentralización fiscal y estabilidad macroeconómica en Venezuela*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Bigler, Eugene, 1981, *La política y el capitalismo de Estado en Venezuela*, Madrid, Tecnos.
- Bird, Richard, 1978, *Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Countries*, Washington, The World Bank.
- Bland, Gary et al., 1996, *Back to the Ballot Box: Evaluating Venezuela's State and Local Elections*, ponencia, Washington, DC, The Woodrow Wilson Center.
- 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 Simón Bolívar. *Escritos políticos*, Madrid, Alianza.
- , 1979b, "Contestación de un Americano Meridional a un caballero de esta isla" ("Carta de Jamaica", dirigida a Henry Cullen, 6 de septiembre de 1815), en Simón Bolívar. *Escritos políticos*, Madrid, Alianza.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, 1991, "La crisis de América Latina: ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?", *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 19 (enero-junio), Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, pp. 13-35.
- Brewer-Carías, Allan Randolph, 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.
- Cabrero, Enrique, 1996, "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias", en *Nueva Sociedad*, núm. 142, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 72-95.
- Congreso de la República de Venezuela, 1961, *Constitución de la República de Venezuela*, Caracas, Gaceta Oficial núm. 662.Extraordinario, 23-I-1961.
- , 1973, Enmienda núm. 1 de la Constitución. Enmienda núm. 2 de la Constitución, Caracas, Gaceta Oficial núm. 1585,11-V-1973.

- 
- \_\_\_\_\_, 1980, *Ley orgánica de coordinación de la inversión del situado constitucional*, Caracas, Gaceta Oficial, 19-XII-1980.
- \_\_\_\_\_, 1989, *Ley orgánica sobre elección y remoción de Gobernadores de Estado*, Caracas, Gaceta Oficial núm. 4086, 14-IV-1989.
- \_\_\_\_\_, 1989, *Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencia del Poder Público*, Caracas, Gaceta Oficial núm. 4153, 28-XII-1989.
- \_\_\_\_\_, 1992, *Ley orgánica de crédito público*, Caracas, Gaceta Oficial núm. 35077, 26-X-1992.
- Consejo Supremo Electoral, 1993, *Elecciones 1992*, Caracas, mimeografía.
- Coppedge, Michael, 1994, *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*, Stanford, California, 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.
- Cunill, Nuria (dir.), 1994, *La descentralización político-administrativa. Proceso de descentralización en Venezuela: Reporte de avances núm. 1*, Caracas, CLAD.
- Delfino, María de los Angeles, 1997, *La descentralización en Venezuela: Parámetros constitucionales y legales*, Caracas, COPRE, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.
- España, Luis Pedro, 1989, *Democracia y renta petrolera*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello.
- 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*, núm. 14 (julio-diciembre), Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, pp. 181-195.
- Hausmann, Ricardo, 1991, "Venezuela 2000: El futuro de la economía no petrolera", en *Venezuela hacia el 2000: Desafíos y opciones*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Hausmann, Ricardo y Michael Gavin, 1995, "Hacia una economía menos volátil", en *Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1995*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Karl, Terry, 1982, *Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela*, Washington, D.C., The Woodrow Wilson Center.
- Körnblith, Miriam, 1989, "Proceso constitucional y consolidación democrática en Venezuela. Las Constituciones de 1947 y 1961", *Politeia*, núm. 13, Universidad Central de Venezuela (UCV), Instituto de Estudios Políticos (IEP), pp. 283-329.
- \_\_\_\_\_, 1994, "La crisis del sistema político venezolano", *Nueva Sociedad*, núm. 134, noviembre-diciembre, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 142-157.
- 
-

- Martín, Guillermo, 1998, *Reforma del Estado y relaciones fiscales intergubernamentales en Venezuela: Periodo 1989-1997*, tesis presentada para optar al grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos, México, FLACSO.
- Mascareño, Carlos, 1996, *Gestión y gerencia en las gobernaciones venezolanas*, UCV, Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES).
- Masó, Fausto, 199, “Los gobernadores y el 20%”, *El Siglo*, Maracay, 14 de marzo de 1999, p. B-12.
- Morrisson, Christian (comp.), 1994, *The Political Feasibility of Adjustment in Ecuador and Venezuela*, París, OCDE.
- Naim, Moisés, 1993, *The Political Management of Radical Economic Change: Lessons from the Venezuelan Experience*, en *Venezuela in the Wake of Radical Reform*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers.
- Norregaard, John, 1997, “Intergovernmental Fiscal Relations”, en *Tax Policy Handbook*, Washington D.C., International Monetary Fund (IMF).
- North, Douglas, 1993, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Oakland, William, 1987, “Theory of Public Goods”, *Handbook of Public Economics*, vol. II, North-Holland, Elsevier Publishers B.V.
- O’Donnell, Guillermo, 1986, “Introduction to the Latin American Cases”, en *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI), 1997, *Anuario estadístico de Venezuela 1996*, Caracas, OCEI.
- Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI) y Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), 1995, *Venezuela: Estimaciones y proyecciones de población 1950-2035*, Caracas, OCEI.
- Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE), 1989, *Exposición de motivos de la Ley de Presupuesto. Año 1990*, Caracas, OCEPRE.
- , 1990, *Exposición de motivos de la Ley de Presupuesto. Año 1991*, Caracas, OCEPRE.
- , 1991, *Exposición de motivos de la Ley de Presupuesto. Año 1992*, Caracas, OCEPRE.
- , 1992, *Exposición de motivos de la Ley de Presupuesto. Año 1993*, Caracas, OCEPRE.
- , 1993, *Exposición de motivos de la Ley de Presupuesto. Año 1994*, Caracas, OCEPRE.
- , 1994a, *Exposición de motivos de la Ley de Presupuesto. Año 1995*, Caracas, OCEPRE.

- 
- \_\_\_\_\_, 1994b, *Ley de Presupuesto de la República de Venezuela 1995*, Caracas, OCEPRE.
- \_\_\_\_\_, 1995a, *Exposición de motivos de la Ley de Presupuesto. Año 1996*, Caracas, OCEPRE.
- \_\_\_\_\_, 1995b, *Ley de Presupuesto de la República de Venezuela 1996*, Caracas, OCEPRE.
- \_\_\_\_\_, 1996a, *Exposición de motivos de la Ley de Presupuesto. Año 1997*, Caracas, OCEPRE.
- \_\_\_\_\_, 1996b, *Ley de Presupuesto de la República de Venezuela 1997*, Caracas, OCEPRE.
- \_\_\_\_\_, 1997, *Exposición de motivos de la Ley de Presupuesto. Año 1998*, Caracas, OCEPRE.
- Premchand, A., 1993, *Public Expenditure Management*, Washington D.C., IMF.
- Presidencia de la República de Venezuela, 1999, *Ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República*, Caracas, La Piedra.
- Rasmusen, Eric, 1996, *Juegos e información. Una Introducción a la Teoría de Juegos*, México, FCE.
- Rey, Juan Carlos, 1976, *Ideología y Cultura Política: El caso del populismo latinoamericano*, Politeia, núm. 0, UCV, IEP, pp. 123-150.
- \_\_\_\_\_, 1991, "El futuro de la democracia en Venezuela", *Venezuela hacia el 2000: Desafíos y opciones*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, 1997, *Convención nacional de Gobernadores: Estado del avance del proceso de descentralización*, Caracas, Dirección General Sectorial para el Desarrollo Regional.
- Schlesinger, Joseph, 1991, *Political Parties and the Winning of Office*, EUA, The University of Michigan Press.
- Stark, Carlos, 1987, "Lineamientos para la modernización del sistema tributario venezolano", *El rol del Estado venezolano en una nueva estrategia económica*, vol. 7, Caracas, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE).
- Velásquez, Efraín, 1991, *El déficit público y la política fiscal en Venezuela (1980-1990)*, Caracas, Banco Central de Venezuela.
- Wolman, Harold, 1990, "Decentralization: What It is and Why We should Care", en *Decentralization, Local Governments, and Markets. Towards a Post-Welfare Agenda*, Oxford, Clarendon Press.
- Wright, Deil, 1997, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE.
- Zarzosa Escobedo, José Antonio (coord.), 1990, *Federalismo fiscal comparado*, México, INDETEC.
-