

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

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

Alexandra Lizbona Cohen
Tutor: Antonio Cardarello

2009

Agradecimientos

Conté con la ayuda de numerosas personas para elaborar este trabajo. Quisiera expresar mi especial agradecimiento a Antonio Cardarello, quien me apoyó a lo largo del desarrollo de esta investigación con esfuerzo y dedicación. Gracias por confiar en mí desde el primer día en que comenzamos a trabajar juntos en marzo de 2008.

Tuve el privilegio de intercambiar y compartir ideas con académicos venezolanos; fructíferas conversaciones con Jaime Grimaldo, César Murillo, Luís Alfonso Herrera, Edith Mabel Cuñarro y Juan Francisco Alonso. Gracias por brindarme la oportunidad de comprender y acercarme más a su país.

También, quiero agradecer la disposición de Daniel Chasquetti y Daniel Buquet por sus acertados consejos y sugerencias vitales para el desarrollo de este trabajo. Toda vez que sostuvimos discusiones, fueron sumamente enriquecedoras.

A Marcelo Leiras, por su colaboración, amabilidad y disponibilidad para compartir su amplio conocimiento e investigaciones conmigo.

Quiero destacar la ayuda de dos queridas amigas, Silvana Balsa y Vanessa Hernández por leer borradores una y otra vez, brindándome ideas y sabios consejos. Muchas gracias.

No puedo dejar de mencionar a quienes me facilitaron material fundamental para poder llevar a cabo esta investigación, desde Australia en la Trobe University, Graham Murray. También a Pablo Beramendi de la Duke University, accediéndome sus últimos trabajos.

En general, quiero agradecer a todas las personas que han vivido conmigo la realización de esta tesis, escuchándome y aconsejándome en distintos momentos y que no necesito nombrar.

Finalmente, agradezco a mis padres, Luisa y Alberto, y mi hermana Johanna, por su comprensión, estímulo y generosidad que me brindaron siempre.

ÍNDICE

<u>INTRODUCCIÓN</u>	2
<u>I. PRECISIONES TEÓRICAS: FEDERALISMO Y ESTABILIDAD POLÍTICA</u>	3
1. <u>Enfoques clásicos del federalismo</u>	3
2. <u>Enfoques contemporáneos del federalismo</u>	6
3. <u>Principales lineamientos teóricos sobre la estabilidad política</u>	8
<u>II. FEDERALISMO CENTRALIZADO Y ESTABILIDAD EN EL SISTEMA</u>	
<u>DE PARTIDOS</u>	10
1. <u>Referencia histórica del origen del federalismo venezolano</u>	10
2. <u>Los gobiernos autoritarios en la primera mitad del siglo XX</u>	12
3. <u>Estabilidad en la democracia Puntofijista y una estructura federal centralizada</u>	13
4. <u>Reforma del Estado – LODDT</u>	17
<u>III. FEDERALISMO CENTRALIZADO Y ESTABILIDAD EN EL GOBIERNO</u>	
<u>DE HUGO CHÁVEZ</u>	22
1. <u>El surgimiento de la Quinta República y la reforma constitucional</u>	22
2. <u>El gobierno de Hugo Chávez y los partidos de oposición</u>	29
3. <u>Un freno más a la descentralización</u>	46
<u>IV. CONCLUSIONES</u>	49
<u>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	51
<u>ANEXOS</u>	61

Introducción

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

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

En este sentido, se observa en Venezuela una tensión constante entre la estabilidad del sistema político y el federalismo; por lo cual debemos preguntarnos qué relación existe entre la estabilidad del sistema político venezolano y su diseño institucional federal. De este modo, el objetivo del presente trabajo consiste en explicar en qué medida la estabilidad política se relaciona con un modelo federal fuertemente centralizado. La hipótesis que guía la investigación afirma que la estabilidad del sistema político condicionó la centralización de la estructura federal.

Una precisión importante es que esta investigación está enmarcada en una perspectiva neoinstitucionalista, considerando que las instituciones generan estímulos y constreñimientos sobre las acciones de los actores racionales los cuales buscan maximizar sus beneficios.

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

I. PRECISIONES TEÓRICAS ACERCA DEL FEDERALISMO Y LA ESTABILIDAD POLÍTICA.

1. Enfoques clásicos del federalismo

Las obras más destacadas en torno a los estudios sobre el federalismo, tienen sus raíces en el trabajo de William Riker (1964) *Federalism: Origin, Operation and Significance*. Pese a las críticas y comentarios que tuvo en posteriores investigaciones, es fundamental explorar y comprender cuál es su definición y los orígenes que da a esta temática.

Para conocer los fundamentos de Riker en lo que respecta al origen de los sistemas federales, primero es importante partir de la definición. Su noción básica trata de un sistema con dos niveles de gobierno, en el que un conjunto de gobiernos ya constituidos reconocen que un gobierno federal tiene autoridad sobre todo su territorio y población, para aquellas funciones que afectan al conjunto, mientras que retienen para sí, aquellas competencias que solamente están relacionadas con su propio territorio.

Las instituciones esenciales del federalismo son por tanto, un gobierno de la unión y un conjunto de gobiernos de los miembros de las unidades, en el que ambos tipos de norma de los gobiernos, en el mismo territorio tienen la autoridad para tomar algunas decisiones con independencia de las demás. Es decir, la regla que da Riker para identificar si un sistema es federal es, en primer lugar, que existan dos niveles de gobierno que regulan el mismo territorio, el mismo estado y la población en su conjunto; en segundo lugar, que este nivel tenga por lo menos un área de acción con autonomía, y por último, tiene que haber alguna garantía, aunque sólo sea una declaración en la Constitución, respecto a la autonomía de cada gobierno en su propia esfera. (1964:11)

Riker, bosqueja las numerosas posibles formas constitucionales que puede tener un sistema federal, a través de un *continuo* acorde al grado de independencia que tienen los gobiernos federados de la propia federación y viceversa. Éste va de un mínimo a un máximo.

El extremo mínimo es un federalismo descentralizado, donde el gobierno central puede tomar decisiones de forma restringida y tiene competencias exclusivas en un área determinada de acción; mientras que en el extremo máximo está ubicado el federalismo centralizado, donde el gobierno central tiene poder de decisión sobre determinados asuntos independiente de los gobiernos sub-nacionales.

En lo que respecta al origen de los sistemas federales, Riker interpretó al federalismo como un pacto entre los futuros dirigentes nacionales, y los dirigentes de los gobiernos

constituyentes con el fin de la expansión de territorio, y una mejor forma para establecer los impuestos y aumentar los ejércitos.

Pero, ¿qué dice Riker sobre las condiciones que tienen que existir para mantener el pacto federal? Como uno de los padres del *Rational Choice* considera que lo que se debe evitar es que uno de los dos niveles de gobierno, que implica una estructura federal termine desapareciendo. Para desarrollar esta idea, formula una escala teórica sobre la capacidad de cada gobierno de intimidar al otro, con cuatro categorías distintas: I. El gobierno central puede intimidar completamente a los gobiernos constitutivos. II. El gobierno central no puede intimidar completamente a los gobiernos constituyentes, pero los puede prevenir de invalidar sus decisiones. III. Los gobiernos constitutivos no pueden intimidar completamente al gobierno del centro, pero pueden variar significativamente el comportamiento de éste. IV. Los gobiernos constituyentes pueden unilateral y completamente intimidar al gobierno del centro. Por tanto, lo que se extrae de aquí, es que si se da cualquiera de las situaciones I ó IV el pacto federal no puede ser mantenido por privar a los gobiernos constituyentes de toda independencia de acción. Por otra parte, si suceden las situaciones II ó III, es suficiente para mantener el pacto federal. (1964: 86-87)

Por último, *last but not least*, un tema central en su estudio es la organización del sistema de partidos. Ésta, es una variable que la considera con destacada influencia sobre el mantenimiento del federalismo. La relación federalismo-sistema de partidos, tiene para Riker el siguiente razonamiento: “... *The federal relationship is centralized according to the degree to which the parties organized to operate the central government control the parties organized to operate the constituent government*”. (1964:129). Por tanto, Riker afirmará que la causa más cercana a las variaciones en el grado de centralización o predominio periférico de la estructura constitucional de un sistema federal es la variación en el grado de la centralización de los partidos. La noción del grado de la unidad partidaria entre los gobiernos constituyentes y centrales, está estrechamente relacionado con los cambios de la relación federal. Riker señalará que hay dos tipos de relaciones entre los partidos en los dos niveles de gobierno: I. el grado en que un partido controla los dos niveles de gobierno; y II. el grado al que cada partido potencialmente gobernante a nivel nacional controla sus asociados partidistas a nivel de gobiernos constituyentes.

Un segundo autor clásico sobre el federalismo fue Daniel J. Elazar (1987), quien criticó la dicotomía *centralizado – periférico* utilizada por Riker para describir un sistema federal, sugiriendo que el federalismo tiene que ser definido como “*self – rule*” y “*shared rule*” (auto – gobierno y gobierno compartido respectivamente). Esto se debe a que la integración política

en una base federal ofrece posibilidades para el establecimiento de los vínculos más allá de los límites convencionales del Estado – Nación.

Elazar entiende al federalismo como la aspiración y el propósito simultáneamente de generar, mantener la unidad y la diversidad. Esto lo justifica porque el federalismo desde su visión no es localizado sobre el continuo centralizado – periférico, sino que, debe contemplar a la unidad y la diversidad no desde un sentido de opuestos. En suma, el federalismo combina tanto estructura como proceso y ésta combinación, de hecho, es lo que crea un sistema federal.

Por otra parte, sobre las teorías del federalismo, se encuentra la tesis de Alfred Stepan (1999), quien procura ir más allá de la teoría de Riker, marcando su diferencia en términos de categorización, por su rechazo a la dicotomía *centralización – descentralización*.

Para Stepan por definición se incluye en un sistema federal los organismos ejecutivos y legislativos elegidos en cada una de sus unidades constitutivas. Estos órganos necesariamente al tener cierto control sobre los presupuestos y la legislación hacen que estructuralmente y de forma empírica, el federalismo por sí solo sea una fuente de prestigio que desafía el poder y la influencia de los partidos nacionales. A partir de ello, plantea la distinción que hace entre las federaciones cuyo objetivo inicial es unir “*come together*” y entre aquellas cuyo objetivo es mantener la unión “*hold together*” (1999:2).

Según su concepción, en los sistemas federales los gobiernos sub-nacionales tienen representación e influencia en el ámbito nacional por lo que, el federalismo puede ser categorizado en torno a un *continuo* que mide el nivel de restricción que la constitución federal ejerce sobre cada unidad de gobierno. Éste continuo parte desde un alto grado de restricción a la soberanía local (*demos constraining*) a niveles más bajos, donde se permite mayores poderes a las unidades constituyentes del gobierno federal (*demos enabling*).

Por esto, su opinión sobre la deficiencia del diseño analítico de Riker en el que la dicotomía básica entre "federalismo descentralizado" y "federalismo centralizado" impide la percepción y la comprensión de la gran variación que hay en los sistemas federales. Desde el punto de vista de esta investigación, el continuo planteado por Riker *descentralización – centralización*, es asemejado al planteado por Stepan, *demos enabling- demos constraining*, ya que ambos mantienen la misma idea: mayor o menor restricción de competencias entre el gobierno central y el gobierno estadual, con variaciones entre un extremo y otro.

2. Enfoques contemporáneos del federalismo

La más reciente literatura sobre el federalismo y su funcionamiento tuvo un progreso importante a comienzos del siglo XXI, desarrollando nuevos modelos y configuraciones teóricas, que dan cuenta de la creciente complejidad de las relaciones intergubernamentales. Los estudios que a continuación se detallarán, procuran ir más allá de la simple y clásica distinción que hay entre los niveles de gobierno, en torno a la organización político – territorial que tiene por detrás un diseño institucional federal, considerando nuevas variables que contextualizan y ayudan a separar a los Estados unitarios de los federales. Se renuncia a la visión unitario - federal, recalándose la necesidad de analizar la diversidad y complejidad de las federaciones.

Esta concepción del federalismo fue planteada de manera similar, medio siglo antes, por Morton Grodzins (1960, citado por Rojas, 2006) quien explica tomando el caso norteamericano que la doctrina clásica del federalismo dual, donde prevalece que el gobierno federal esta circunscrito a unas funciones y los estados a otras, cada uno de ellos soberano en su dominio legal, no debe ser visto así, sino que tiene que ser caracterizado por la mutua influencia entre los niveles de gobierno y como un instrumento para dividir las decisiones y funciones de gobierno.

Para explicar su concepto, Grodzins desarrollo el modelo de la torta marmolada (*the marble cake model*), que señala que así como los colores se mezclan en una torta marmolada, las funciones del gobierno federal y de los gobiernos estatales son mezcladas en el sistema americano federal. Con esta analogía, Grodzins transforma el concepto tradicional de federalismo que definió como anticuado y representó gráficamente como el modelo de la torta de capas (*the layer cake*), en el cual existen claras distinciones funcionales entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales.

Un autor destacado que postuló esta idea fue Jonathan Rodden (2004), quien parte de la visión de que los vínculos entre la teoría y el análisis empírico han sido bastante tenues en la primera generación (Riker, 1964; Elazar, 1987; Stepan, 1999) de estudios sobre la temática del federalismo y la descentralización.

Rodden afirma que muy rara vez los gobiernos centrales plenamente ceden autonomía a los gobiernos subnacionales. Esto lo lleva a definir al federalismo no como una distribución de facultades entre los gobiernos, sino más bien como un proceso estructurado por un conjunto de instituciones a través del cual la autoridad se distribuye y redistribuye.

Con esta idea asevera que el federalismo está compuesto de problemas de coordinación y cooperación, ya que afianza a los estados como actores de veto en el propio proceso de formulación de políticas de los gobiernos centrales, siendo la realización de las mismas parte esencial del federalismo. (2004:497)

En suma, considera que un paso importante es reconocer que la descentralización en los últimos veinte años no debe ser entendida como una transferencia de recursos fijos o de autoridad de mayor a menor nivel de los gobiernos, o el federalismo como una asignación de autonomía de la esfera central a la provincial sino que se debe reconocer que los gobiernos federales están claramente dentro de un proceso intergubernamental, de gobierno compartido, con participación política en la federación.

Por ultimo, pero no menos importante, quienes siguen la misma línea de Rodden son Pablo Beramendi y Ramón Máiz (2003). Éstos ofrecen una revisión parcial de la evolución en política comparada sobre el federalismo, desde una perspectiva neo-institucionalista de elección racional, donde el federalismo se transforma en una institución endógena con la atención puesta en las estructuras de incentivos con que proveen las federaciones a los actores: estados, partidos, ciudadanos. No conciben a la federación como un sistema jerarquizado, piramidal, basado en la nítida separación de competencias y poderes, sino como una compleja matriz horizontal multinivel, lo que genera un federalismo intergubernamental.

Asimismo a la federación no la consideran como una distribución definitiva de autoridad entre los distintos niveles de gobierno, sino como un proceso abierto, estructurado institucionalmente mediante el que las competencias y los poderes son distribuidos y redistribuidos.

En resumen, las federaciones constituyen para estos autores procesos abiertos, de interacción entre actores e instituciones, desarrollados mediante reglas simultáneamente contramayoritarias y mayoritarias, de agregación tanto como de formación de preferencias, mediante negociación y renegociación.

A partir de lo que fue el desarrollo de la literatura académica, en este trabajo se entiende que el federalismo es una estructura institucional que comprende por un lado, la división, distribución, y coordinación de poder garantizada entre dos niveles de gobierno (central y estadual), y por el otro, promueve la autonomía de las unidades regionales, manteniendo la unidad de la federación, junto a la representación de las minorías, conciliando la diversidad.

3. Principales lineamientos teóricos sobre la estabilidad política

A fin de explicar la relación entre el federalismo y la estabilidad política, es importante esbozar algunos lineamientos teóricos sobre qué se entenderá aquí por estabilidad política. Se considera que este concepto posee un abordaje complejo y amplio, por las distintas significaciones que se le dan. La cuestión de la estabilidad consiste en preguntarse sobre cómo es la capacidad, gestión y forma de negociar del gobierno con los otros actores que existen dentro del sistema, ya sea, partidos políticos, sindicatos, cámaras empresariales, entre otros.

En este marco Payne (2006) estudia que la eficiencia y estabilidad de las democracias presidencialistas se ve en gran medida influida por la forma en que se resuelve la tensión entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Asimismo, afirma que la institucionalización del sistema de partidos tiende a fomentar una mayor estabilidad política y eficacia gubernamental, pues los actores sociales terminan por aceptar que la vía electoral y los canales legislativos constituyen la manera más propicia de incidir en la formulación de políticas. La articulación de las demandas del público y las organizaciones de la sociedad civil a través de instituciones legítimas y consolidadas disminuye el riesgo de que los conflictos políticos se intensifiquen y se vuelvan incontenibles.

Siguiendo la misma línea, Linz (1996:38) explica que la estabilidad política depende de la interrelación de ésta con la legitimidad, la eficacia y la efectividad de las acciones de gobierno. Por tanto, la estabilidad se fractura si no prevalece un adecuado equilibrio entre éstas. Esto conlleva a que para mantener la estabilidad tiene que haber capacidad de generar y mantener la creencia de la población de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para determinada sociedad.

Asimismo, Lijphart (1988: 4) establece que la estabilidad política es un término difícil, ambiguo y multidimensional, combinando ideas que frecuentemente chocan en la literatura de políticas comparativistas. Éstas son el mantenimiento del sistema, el orden civil, la legitimidad y efectividad. Por tanto, las primeras características para que se mantenga estable un régimen son que tiene una alta probabilidad de permanecer democrático y que tiene un bajo nivel de violencia civil actual y potencial. De forma similar, las otras dos características son el grado de legitimidad del que disfruta un régimen y su efectividad de decisión.

Por otra parte, Pérez – Liñan (2001:8) establece que la estabilidad política es un proceso por el cual la crisis presidencial se desactiva sin llegar a la disolución de ningún poder electo. En este sentido, la estabilización representa una categoría residual -y por lo general

normativamente deseable- que engloba a todos aquellos casos que se resuelven sin afectar gravemente el equilibrio de poderes.

Por último, Tsebelis en su trabajo de “*Veto players: How Political Institutions Work*” (1995:2-3) plantea que cada sistema político tiene una configuración de jugadores con veto¹, con distancias ideológicas específicas entre ellos y una cierta cohesión cada uno, que afecta el conjunto de resultados que pueden reemplazar al statu quo. Por ello, cuando los jugadores con veto son numerosos; cuando tienen distancias ideológicas importantes entre ellos y cuando poseen cohesión interna, Tsebelis denominará estabilidad política a esta imposibilidad de desviaciones importantes del statu quo. Por lo tanto, las instituciones políticas tradicionales como tipo de régimen, número de cámaras del parlamento, cohesión y posiciones ideológicas de los partidos, o reglas de toma de decisiones de todos estos actores, se traducirán en alguna constelación de jugadores con veto, que determinará la estabilidad política de un sistema político.

Se han argumentado una variedad de enfoques acerca de la estabilidad política. Por razón de esto, en esta investigación se entenderá que la misma corresponde a la capacidad de acuerdos y coordinación de los distintos órdenes institucionales que mediante diversos mecanismos logran conservar la legitimidad y continuidad de quienes gobiernan, reduciendo así los conflictos, rupturas, fuera y dentro del sistema político. Esto enfatiza la necesidad de una particular articulación entre los partidos, el Estado, y la propia sociedad. En este sentido, en los casos de los países federales deberá corresponder una separación efectiva de los poderes entre los niveles de gobierno para contribuir a mantener y lograr la estabilidad política.

Por ello, el federalismo y la estabilidad política serán puestos a prueba en esta investigación con la paradoja del caso venezolano, un federalismo centralizado con estabilidad política.

¹ Los jugadores con veto son actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio del statu quo. De ahí se deduce entonces que un cambio en el statu quo requiere una decisión unánime de todos los jugadores con poder de veto (Tsebelis, 1995:27)

II. FEDERALISMO CENTRALIZADO Y ESTABILIDAD EN LA DEMOCRACIA DE PARTIDOS

1. Referencia histórica al origen del federalismo venezolano

A lo largo de la historia hubo sucesivos procesos de centralización y descentralización política en la conformación de la República venezolana². Con distintos altibajos, el impulso centralista prevaleció en Venezuela durante casi todo el siglo XIX. La conformación de este Estado requirió que la modalidad de transferir funciones desde los gobiernos centrales a las autoridades designadas tenga un formato centralizado.

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

La República Federal fue la alternativa de organización que en 1811 se eligió con el objetivo de unir las provincias coloniales de décadas anteriores. En términos de Stepan, *come together*. La inquietud constante por mantener cierto balance entre el poder central y el regional fue razón para adoptar una forma de Estado federal desde el siglo XIX. Si se observa el período que estuvo la Gran Colombia, el fin fue expandirse territorialmente y unirse para afrontar cualquier amenaza externa como medio de fortalecimiento, tal como lo plantea Riker. Si esto se analiza en su final, hacia 1830, la desintegración de lo que eran las grandes provincias formándose Venezuela como estado autónomo, no tuvo raíces de expansión territorial, ni de aumentar ejércitos o cobrar impuestos como se describe en esta literatura. Por el contrario, la razón fue mantener la unión. Producto de la desintegración de una unificación la Gran Colombia, que en su origen estuvo en el ideario de la unión de muchas provincias con gran fortaleza en su poder nacional como manera de subsistir, terminó siendo la causa de separación y posterior adopción de una fórmula federal. Esto, con el propósito de mantener la unión de las provincias que en ese entonces la conformaban, *hold together*, retomando a Stepan.

² Venezuela, se originó el 5 de Julio de 1811, luego de declararse independiente frente a la Corona Española por la iniciativa política de las Provincias (Caracas, Cumaná, Barinas, Margarita, Barcelona, Mérida y Trujillo) de la antigua Capitanía General creada en 1777.(Lucca, 2008)

El nacimiento de Venezuela como Estado autónomo, consideró necesario para su sobrevivencia y fortalecimiento adoptar una estructura federativa. Esta forma federal adoptada en 1811, tuvo su máximo esplendor con la culminación victoriosa de la Guerra Federal en 1863 que llevó a que se plasmara en la estructura estatal. Los hechos que marcaron el establecimiento de una estructura federal en Venezuela, fueron dos: la formación y desintegración de la Gran Colombia (1811-1830) y la Guerra Federal³ junto a su posterior Constitución (1858 – 1864).

La guerra federal en la mitad del siglo XIX procuró establecer al menos normativamente una República federativa en el que los gobiernos estatales pudieran unilateralmente y completamente intimidar a los gobernantes del centro⁴ en este conflicto. Esta situación derivó en la redacción de una constitución de sintaxis federativa, marcando y garantizando las esenciales instituciones del federalismo: un gobierno de la federación y un conjunto de gobiernos de los miembros de las unidades, en el que ambos tipos de normas de los gobiernos en el mismo territorio, tengan la autoridad y autonomía para tomar algunas decisiones con independencia de las demás. Por tanto, tomando a Elazar, la victoria que tuvieron los federalistas en esta guerra,- gran motivo de lucha-, fue tener un sistema en el que la toma de decisiones y ejecución de procesos, sean mejor establecidos en pactos federales que unitarios.

Por último, esta investigación estima conveniente agregar para analizar los orígenes del federalismo venezolano una variable: las diferencias ideológicas. Esto es la rivalidad existente durante gran parte del siglo XIX entre centralistas y federalistas. El nacimiento de Venezuela, como Estado federal, no demuestra provenir de un conflicto inter-provincial⁵, tampoco exactamente, como plantea Riker, de un conflicto entre niveles de gobierno (centro - provincias). Fue consecuencia de conflictos y vicisitudes entre los liderazgos de la época.

³ Ésta guerra que duró cinco años, destelló, el enfrentamiento neto de las divisiones que se sostenían desde 1810, entre los liberales que defendían un Estado Federal, y los conservadores que promovían un Estado Centralista.

⁴ Este es el caso III que da Riker (1964), sobre la capacidad del gobierno estatal de poder intimidar al gobierno central.

⁵ A diferencia del caso argentino (Gibson, Falleti, 2007: 172-173), en que los conflictos interregionales del siglo XIX, determinaron simultáneamente el balance de poder tanto entre los gobiernos nacionales y provinciales, como entre las provincias. Sosteniendo así los autores, que la lucha sobre la centralización política es menos una lucha acerca de cómo el gobierno nacional habría de dominar a los gobiernos locales, que una lucha acerca de cómo las provincias habrían de dominarse las unas a otras. Habiendo experimentado la subordinación a la provincia de Buenos Aires, a lo que denominó federalismo hegemónico, las coaliciones de las provincias más débiles bregaron por un gobierno central fuerte y autónomo para controlar a la provincia más poderosa de la unión.

2. La primera mitad del siglo XX, sucesivos gobiernos autoritarios.

A comienzos del siglo XX con la Presidencia de Cipriano Castro y una nueva asamblea constituyente se adoptó una forma centralista de Estado federal. Junto a la asunción al poder del General Juan Vicente Gómez en 1908, quien se mantiene en el cargo hasta su muerte en el año 1935, una etapa centralizadora da forma al Estado Venezolano. Asimismo, hubo sucesivos cambios constitucionales que le otorgaron la ampliación de poderes a nivel del gobierno central con una pérdida de las autonomías estatales.⁶

La sucesión que tuvo esta dictadura estuvo a cargo de Eleazar López Contreras. Éste a pesar de heredar este régimen se orientó hacia uno más democrático, autorizando la existencia de partidos políticos y sindicatos, el derecho a huelga, libertad de expresión, entre otros avances significativos. Pese a ello, mediante un decreto ordenó la expulsión del país de dirigentes como Rómulo Bentancour y Raúl Leoni, quienes serían los fundadores en 1941 del Partido Acción Democrática (AD).

Los líderes y activistas de AD se propusieron inmediatamente construir un tipo de estructura política desconocida hasta entonces en Venezuela: un partido que fuera permanente, presente en todos los niveles de la vida nacional y local, y capaz de integrar muchos intereses o grupos en su vida organizada (Kornblith – Levine, 1992: 34)

A la luz de este enfoque, AD tuvo la primera tentativa democrática venezolana en el Trienio 1945-1948, el cual empezó cuando oficiales subalternos respaldados por AD derrocaron al General Medina e instauraron una “Junta Revolucionaria” cívico-militar que prometió una rápida transición a la democracia⁷. Durante los tres años que duró este período el sistema de partidos tuvo un dominio hegemónico por parte de AD, pese a la existencia de otros tres partidos: Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), Unión Republicana Democrática (URD) y Partido Comunista de Venezuela (PCV), los cuales tuvieron representación parlamentaria pero su peso no fue significativo. Siguiendo a Molina (2000), este sistema de partido predominante, con elevada polarización e institucionalización

⁶Desde un lado por lo estipulado en el artículo 13 de la Constitución de 1925, se determina que “*el Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela y el de cada uno de los Estados de la Unión es y será siempre republicano, federal, democrático, electivo, representativo, responsable y alternativo*”, reafirmando esto en el artículo 51 en el que se establece que “*el Poder Público se distribuye entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipal, en los límites establecidos por esta Constitución, donde el Poder Federal se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial*”. Pero por el otro, en el artículo 100 las atribuciones del Presidente, que son en su totalidad treinta, entre ellas, se le confiere designar los gobernadores de los estados, administrar los Territorios Federales de conformidad con sus leyes orgánicas, etc.

⁷Esta junta, formada por cuatro dirigentes de AD, dos de los conspiradores militares y un civil independiente, supervisó los comicios para elegir una asamblea constituyente en octubre de 1946 y las elecciones legislativas y presidenciales directas en diciembre de 1947. Las elecciones presidenciales fueron ganadas por el candidato de AD Rómulo Gallegos, que fue investido el 15 de febrero de 1948. El Trienio terminó el 24 de noviembre, cuando Gallegos fue derrocado tras nueve meses en el cargo. (Coppedge, 1998: 339)

débil, fueron condiciones aprovechadas por sus adversarios para poner fin a este corto episodio democrático en noviembre de 1948, mediante un golpe de Estado militar dirigido por la misma oficialidad que había participado en los sucesos de 1945. El régimen militar conducido por Marcos Pérez Jiménez bloqueó la actividad de AD y el recién formado partido demócratacristiano, COPEI. Pérez Jiménez, mantuvo durante diez años una estructura extremadamente centralista desde su organización federal.

En suma, se sostiene en este trabajo que en el período comprendido entre 1899 y 1958 hubo una unificación en el Estado Nacional, lo que significó que el sistema político se centralizara con una pérdida de autonomía de las regiones. Estas características, contrario a lo esperado, se mantendrán a partir de la instauración del régimen democrático con el compromiso en el Pacto de Punto Fijo, en 1958, entre los dos partidos tradicionales- AD – COPEI- y URD⁸. En la siguiente sección, se analizará por qué se conserva esto así.

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

Posteriormente, a salir en escena la sucesión de gobiernos autoritarios, comenzó un proceso de apertura política y de dominio institucional protagonizado por los partidos políticos. Éstos fueron los promotores de encauzar la prematura democracia, que los llevó a controlar todas las facultades estatales, por más de treinta años.

Tal como señala Molina (2004) los dos partidos principales AD – COPEI, tomaron fuerza social y doctrinaria en los clivajes trabajo/capital y Estado/Iglesia. AD aparecía ubicado como un partido laborista y estatista⁹, mientras que COPEI asumía el lado opuesto de estas divisiones socio – políticas. A ellos se suman otras dos fuerzas políticas importantes del período post-gomecista: PCV y URD, siendo este último un partido populista y personalista. Este sistema de partidos presentó en su origen la característica de ser débilmente institucionalizado, con inestabilidad electoral y un permanente eje de confrontación entre AD y COPEI. Sin embargo, con el correr de los años se fue definiendo como un sistema de partidos altamente institucionalizado, siguiendo los criterios de Mainwaring y Scully (1995)¹⁰.

⁸ El Partido Comunista fue excluido de tal negociación, y posteriormente a este pacto, abandonó el camino institucional y desarrolló una guerra de guerrillas apoyada por Cuba. A este partido se une el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), integrado por militantes del ala izquierda de AD, que abandonaron el partido.

⁹AD tuvo una posición muy fuerte y de canal mediador, dentro de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), ésta es la unión sindical obrera más importante en Venezuela.

¹⁰Estos autores, plantean que la institucionalización se refiere a un proceso por el cual una práctica o una organización se hace bien establecida y ampliamente conocida, necesariamente aceptada por todos. Los actores desarrollan expectativas, orientaciones, y conductas basadas en la premisa de que esta práctica u organización ha de prevalecer en el futuro previsible. Partiendo de esta definición, los criterios que se utilizan son: bases electorales estables, raíces sólidas de la sociedad civil, funciones políticas legítimas y organizaciones internas

Asimismo, el partido que no resultaba ganador de este sistema bipartidista tuvo la característica de comportarse como una oposición leal¹¹, la cual apoyó y legitimó de manera comprometida la gestión del partido de turno que encabezaba el gobierno.

Estas consideraciones orientan a entender por qué el sistema que se instaura a partir de 1958 es un Estado centralizado por los partidos políticos, los cuales se comprometen a gobernar bajo reglas de juego democráticas y formar una coalición con un programa en conjunto sin importar el resultado de las elecciones. Después de medio siglo de inestabilidad y gobiernos que ausentaban formas democráticas, el reto que estuvo presente a finales de la década de los cincuenta fue fortalecer las instituciones partidarias, siendo éste el medio para conservar un Estado democrático. Como enfatiza Levine (1973) el Pacto del Punto Fijo fue un mecanismo institucional que permitió a las elites mantenerse en una estrategia cooperativa para enfrentar exitosamente las disputas partidarias y las amenazas a la democracia.

Por razón de ello, el reto no estuvo en descentralizar la forma federal y tener una mejor distribución, concediendo a los estados autonomía para la organización de su gobierno; por el contrario, hubo una dirigencia política fuerte que centralizaba el poder. No se observó una voluntad tendiente a proseguir un proceso descentralizador, no hubo una reordenación político-territorial en los estados para otorgarles mayor autonomía dentro de su área local, con mecanismos dóciles que permitieran que los estados tengan su elección de gobernadores y una administración real de sus recursos.

Los partidos tradicionales se asentaron sobre un conjunto de restricciones institucionales que limitaron el ejercicio de una distribución eficiente del poder. No se dio lugar a posibles enfrentamientos que posibilitaran el surgimiento de oposiciones y los desprestigiara, por esto, las instituciones partidarias construyeron mecanismos para funcionar como barreras, que fueron cruciales para el control del proceso de descentralización después de medio siglo de gobiernos autoritarios. La única unidad política autónoma, fue el propio Estado Nacional. Como indica Sabino (1995), el liderazgo de las principales figuras de cada partido continuó bajo otra forma, la tradición caudillista y personalista que no había sido abandonada en ningún

fuertes. Por lo que se los puede clasificar en: 1. Sistemas de partidos institucionalizados de Partidos que son disciplinados y centralizados, 2. sistema de partidos débilmente institucionalizados, que son los inactivos, y 3. Sistemas de Partidos Hegemónicos en transición que están más cercanos que algunos países a tener sistemas institucionalizados de partidos, pero todavía no son democráticos o institucionalizados.

¹¹Linz (1987) en su obra *La Quiebra de las Democracias*, plantea una tipología del comportamiento de las oposiciones, según la lealtad al régimen democrático: oposición desleal, semileal y leal. Si se presenta una oposición leal, la misma contribuye mediante un algo grado de apoyo y un alto nivel de obediencia a la completa legitimidad de la autoridad de un régimen, participa dentro del sistema político, para competir en un futuro a través de mecanismos electorales, buscando retomar al poder.

momento en Venezuela. Los caudillos de la democracia no eran ya los gobernantes autocráticos del pasado sino dirigentes políticos que afirmaban su poder al interior de los partidos, eliminando a veces todo disenso y construyendo por lo general “maquinarias” bien estructuradas de militantes ligados por la fidelidad a toda prueba, a quienes se recompensaba con cargos políticos o favores de otra naturaleza llegado el momento de alcanzar el poder.

A través del Pacto de Punto Fijo y la Constitución del año 1961, la estructura centralista del gobierno federal se mantiene firme hasta 1989. Éste texto constitucional, consagra a la República de Venezuela como un estado federal, dividido en estados, distrito federal, y dependencias federales (Art. 2). La descentralización a la que se buscaba apuntar tuvo su lugar en el artículo 137, donde se disponía que el Congreso de la República, con el voto de las dos terceras partes de los miembros de las cámaras, podía atribuir a los estados y a los municipios determinadas materias de la competencia nacional. Sin embargo, hasta el año 1989 no se pudo concretar tal estructura, no estuvo presente la aspiración y el propósito simultáneo de generar y mantener la unidad y la diversidad. Siguiendo a Elazar (1987) quien afirma que la primera prueba de existencia del federalismo es la voluntad de ser federal de la comunidad política expresada en la constitución formal, no se puede considerar que tal disposición se haya consagrado en la realidad.

Los años siguientes a la promulgación de esta carta magna fueron fiel reflejo de un sistema partidario bipartidista, no polarizado¹² e institucionalizado, y con baja volatilidad¹³ entre las elecciones. Continuó el predominio de AD y COPEI, junto a una fuerza minoritaria, el Movimiento al Socialismo (MAS)¹⁴, la cual no superaba un 10% dentro de las elecciones parlamentarias.

El camino que optaron principalmente los partidos tradicionales, terminó formando un régimen formalmente federalista, pero con una fuerte tendencia centralista siendo ésta la garantía de la estabilidad del gobierno, de un país con un régimen democrático prematuro y débil. En este sistema federal, hay un alto grado de restricción a la soberanía estadual

¹² Según una encuesta nacional realizada por Enrique Baloyra y John Martz (1979, citado por Molina, 2004), durante noviembre de 1973, la ubicación ideológica de los simpatizantes de los principales partidos, en una escala de 1 a 3 (izquierda, centro, derecha, respectivamente), los de COPEI se ubican en un promedio de 2.5, mientras que los de AD en 2.3. 10 años después una encuesta realizada por Botaba (1983, citado por Molina, 2004), utilizando el mismo indicador, esto se mantiene.

¹³ La volatilidad electoral nos informa acerca de los cambios electorales netos entre dos elecciones sucesivas que se deben a transferencias individuales del voto, poniéndose de manifiesto el grado en que el sistema de partidos está o no cristalizado, si es estable y si la o las dimensiones en torno a las cuales ha venido articulándose siguen siendo o no relevantes (Pedersen, 1983:31-32, Bartolini y Mair, 1990: 19, citado por Ocaña y Oñate, 2002)

¹⁴ En 1998, producto del apoyo que le otorgó este partido a la candidatura de Hugo Chávez, sus principales líderes, Pompeyo Márquez y Teodoro Petkoff, desertaron de tales filas partidarias.

parafraseando a Stepan, *demos constraining*, los gobiernos sub-nacionales no tienen representación e influencia en el ámbito nacional.

La refundación del orden político no estuvo en abrir la competencia en todos los niveles y reorganizar los poderes públicos, sino en distribuir el poder dentro de los propios partidos, convirtiendo esto en un Estado centralizado de partidos.

A pesar de la Constitución de 1961, en la que se define a Venezuela como un país federal, el formato del sistema de partidos altamente concentrado, interrumpe el proceso de descentralización que tuvo su efecto después de la Guerra Federal en el siglo XIX, instaurándose una forma centralista en su división vertical de gobierno. Se instauró una democracia representativa de partidos, con una firme rigidez institucional que dificultó la inclusión de nuevos actores sociales e incluso de los propios ciudadanos.

Como lo expresa Guillermo O'Donnell (1992), las instituciones incorporan y excluyen; ellas determinan qué agentes, sobre la base de qué recursos, demandas y procedimientos se aceptan como voces válidas en sus procesos de elaboración e implementación de decisiones. El diseño institucional federal centralizado que prosperó durante treinta años, fue consecuencia de la partidocracia¹⁵ que se mantuvo fuerte y determinó las reglas de juego.

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

Esto mismo se aplica a la teoría de Stepan. En el caso venezolano, el papel de los partidos nacionales no tuvo como propósito fundamental mantener la unión federal (*hold together*). El grado de nacionalización del sistema de partidos entre AD y COPEI fue muy disciplinado, a tal punto que los intereses de cada estado fueron atenuados por la capacidad que tuvieron estos partidos a nivel nacional.

¹⁵ El término partidocracia (*partyarchy*), es utilizado cuando un sistema de partidos es fuertemente dominante, en la actividad social, política y económica. Éste concepto es utilizado por Michael Coppedge (1994), quien se refiere a que el sistema político venezolano presenta la partidocracia más extrema del mundo, donde los partidos monopolizan el proceso político y politizan la sociedad por las líneas partidistas. La agenda política fue controlada por los partidos.

Pese a ello, este dominio ejercido desde las cúpulas partidarias, comenzó a declinarse, perdiendo progresivamente legitimidad, sumado a una crisis económica por la reducción en la exportación de petróleo, a comienzos de la década de los ochenta. La insatisfacción y la incapacidad que tuvieron para afrontar tal situación los llevó a un mayor clientelismo y corrupción, conduciendo así una crisis política aguda, deterioro económico, que dio como resultado el colapso de este sistema de partidos.

Esta crisis de legitimidad del sistema, con un gran descontento ciudadano, e inestabilidad política, dio paso a las reformas estatales, las cuales acentuaron el futuro colapso del sistema de partido y fueron fiel reflejo de por qué los partidos mantuvieron tal estructura federal. El objetivo del Pacto de Punto Fijo, dejó de ser un método efectivo para evitar el cambio en la estructura del Estado.

En resumen, las reflexiones antes expuestas señalan que la alternancia en el ejercicio del poder estuvo signada por una constante centralización que tuvieron los partidos mayoritarios AD y COPEI dentro del sistema y su legitimación a través de lo que fue la Constitución de 1961. De esta manera, presentaron un dominio y reparto del poder donde ellos ganaban sin importar quien perdiera. Con esto, su desempeño gubernativo no logró desempeñar una estrategia para mantener cierta legitimidad y credibilidad hacia la ciudadanía, lo que generó descontento y vulnerabilidad. Surge así un nuevo modelo institucional que fue en parte consecuencia de la crisis política, pero que asimismo será causa de más inestabilidad dentro del sistema. Esto como se analizará a continuación marca una retroalimentación entre el efecto que tienen los agentes políticos hacia el diseño institucional y viceversa.

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

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

Esto, puso de manifiesto un proceso de cambios profundos en el sistema de partidos, dando fin a la llamada partidocracia que vivió Venezuela durante treinta años¹⁶. El

¹⁶En las elecciones presidenciales, que hubo entre el período 1958 - 1988, AD y COPEI obtuvieron un promedio del 75% de los votos. Sin embargo, el espacio perdido básicamente por estos partidos es ocupado, por una parte de nuevos partidos de centro y centro – derecha (Convergencia en 1993, Proyecto Venezuela en 1998 y una pléyade de grupos regionales en el 2000 entre ellos Primero Justicia en el Distrito Capital y Estado Miranda, Un Nuevo Tiempo en el Estado de Zulia, Alianza al Bravo Pueblo en el distrito Capital, y en su otra parte por la nueva izquierda radical (Causa Radical en 1993, MVR en 1998 y 2000. El número efectivo de partidos sobre la participación en las elecciones legislativas: 5.6 en 1993, 7.6 en 1998 y 4.3 en 2000, esto es una clara situación de

bipartidismo tradicional que concentró hegemonícamente el sistema político venezolano culminó con la llegada de nuevos actores que emergieron inmediatamente, por las transformaciones en las reglas de juego, abriendo así la competencia en la arena política.

El acento fue en 1984, año en el que se comienza a formar el marco legal para la construcción de un gobierno federal, tal como estaba previsto en la constitución de 1961 con la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), donde el objetivo principal era la descentralización territorial de los estados. Se puede indicar que durante el período que comprende los años 1984 – 1989 en el que se formó la COPRE, ésta fue la muestra de un acuerdo entre los partidos políticos, entre otras causas, por una creciente inestabilidad económica, presiones sociales y decadencia del Pacto de Punto Fijo que se hacía insostenible.

En su origen, esta reforma estatal procuró tener un sistema federal que existiera más allá de un plano normativo-jurídico. Por un lado, el objetivo fue lograr que los gobernadores y también alcaldes adquirieran competencias y decisiones en temas referidos a la economía fiscal, la salud, educación, administración de puertos, aeropuertos, carreteras, entre otros. Por otro lado, se propuso asentar un tipo de federalismo que no fuera una simple división jerárquica de poder, (*the layer cake*), siguiendo a Grodzins, en el cual existen claras distinciones funcionales entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales, sino una *marble cake model*, mezclándose en el sistema las funciones del gobierno federal y de los gobiernos estatales, dentro de la división. Se lo concibió, siguiendo a la segunda generación de los teóricos del federalismo (Beramendi- Maíz, 2003; Rodden, 2004), como una compleja matriz horizontal multinivel, en el que se entrelazaron y se transfirieron poderes los unos a otros, manteniendo soberanía pero principalmente autonomía. La LODDT fue vital para que no desapareciera el débil federalismo existente y se comenzara a generar una cultura política federal en la sociedad.

En este sentido, Tablante (2009) detalla algunas de las consecuencias inmediatas de la entrada en vigencia de la LODDT; algunos estados lograron transferencias de competencias. Aragua fue pionera en el traspaso de las vías terrestres y se logró el mejoramiento de las autopistas. Luego se acordó una mancomunidad con Miranda y Carabobo, región que también alcanzó la transferencia de puertos y aeropuertos. Aragua, Mérida y Bolívar presentaron experiencias exitosas en materia educativa. Años más tarde, se aprueba la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE), propuesta y promovida desde el Estado de

multipartidismo que tiende a superar la frontera del llamado por Sartori Multipartidismo moderado, entrando en el terreno el multipartidismo extremo (Molina, 2004) (*Ver Anexo, Gráfico I*).

Zulia. Con esto, los estados productores de petróleo reciben una compensación mayor por concepto de ingresos petroleros.

Por tanto, con la LODDT y la primera elección directa de gobernadores y alcaldes en 1989 comenzó un proceso de transferencias de competencias desde el gobierno central a los estados. Pese a la plena crisis política, el Caracazo en 1989 y los dos intentos de golpes de estado en 1992, las primeras elecciones estadales y municipales fueron un mecanismo re legitimador del sistema. Se debe destacar que esto fue junto a la Presidencia de Carlos Andrés Pérez en la que se instala un programa económico neo-liberal conocido como el “gran viraje”, que afectó a los sectores de las clases bajas y marginadas, lo que condujo a un profundo descontento hacia las instituciones políticas y los gobernantes. Esta coyuntura socio-económica es una variable exógena que explica también el por qué del ocaso del sistema partidario.

Si se compara esto con otros casos, en la Argentina también se experimentaron transformaciones en la configuración del Estado nacional. Existen consensos en la academia argentina (Oszlak, 2000; Alessandro, 2008; Abal Medina, 2008; Leiras, 2008), sobre las profundas reformas económicas que alteraron significativamente el perfil del Estado y las relaciones entre los niveles de gobierno. Este proceso en el que se descentraliza y privatiza las competencias del Estado – nación en la Argentina, trajo por resultado que los gobiernos provinciales se convirtieran en los principales actores políticos desde el comienzo del primer período de gobierno de Carlos Saúl Menem (1989 – 1994).

Durante esta etapa se concretó el desplazamiento de funciones y competencias hacia las provincias, las cuales no se implementaron bajo el fundamento de la importancia de la cooperación, coordinación intergubernamental, instaurando un estado federal descentralizado, sino que fue una reforma más del proceso de asentar un Estado mínimo, librado a las leyes del mercado. Esto marca una diferencia con el caso venezolano, ya que en éste, las medidas económicas de tendencia neo-liberal no fueron la causa de la descentralización, sino que se convirtieron en una determinante más de la coyuntura que se estaba viviendo. Mientras que en la administración de Carlos Menem se necesitó a los otros niveles de gobierno para reducir el Estado, en Venezuela se buscó con la LODDT descentralizar el poder, pero para superar la situación de crisis política. Las reformas que se hicieron tuvieron el acento en avanzar hacia la descentralización como causa y también consecuencia de la inestabilidad política. La deslegitimación y desinstitucionalización de los partidos fue la causa de la aparición de nuevos liderazgos -futuros gobernadores-, los cuales impulsaron la descentralización desde la

COPRE, por ejemplo Carlos Tablante, Andrés Velazquez, Ramón Martínez y Luis Gómez (este último no ganó la gobernación pero abrió el camino a liderazgos personales en Zulia)¹⁷.

Por tanto, es a partir de esta reforma que en Venezuela se comienza a dar lugar al surgimiento de liderazgos, no sólo a nivel nacional sino también estadual, ya que a partir de la transformación institucional del Estado y la elección directa de gobernadores y alcaldes se abre un mapa político con mayor competencia y nuevos actores¹⁸. Tal como señala Brewer – Carías (1994:14) pese a las distintas posturas críticas a todo este conjunto de reformas, el consenso se logró y los partidos políticos dominantes asumieron la urgencia de un cambio reclamado hacía más de una década, aceptando el fracaso del modelo centralista.

Desde la visión de Carvallo (1991), estas reformas que implicaban la descentralización del poder, tuvieron una resistencia en el bipartidismo imperante lo que determinó un temprano enfrentamiento entre la COPRE¹⁹ y los partidos políticos. Lalander (2004), sigue la misma línea analizando que el candidato para el período 1989-1993, Carlos Andrés Pérez, utilizó la descentralización como un tipo de compromiso político con la oposición, no sólo con COPEI, sino también con partidos como el MAS y la Causa R, quienes calculaban con posibles triunfos electorales en los niveles regional y local²⁰. Este proceso de planificación de las reformas de la COPRE tuvo resistencia en el liderazgo tradicional de AD, particularmente durante el gobierno de Lusinchi (1984-1989) y la facción conservadora de AD, quienes aprovecharon la mayoría en el Congreso para posponer la descentralización política y administrativa.

Por su parte, para Penfold Becerra (2004) cuando el Poder Legislativo venezolano aprobó la elección directa de gobernadores regionales y los alcaldes en 1989, se activaba un sistema de federalismo que había estado inactivo durante más de un siglo. Estas reformas promulgadas en 1989 ayudaron a explicar la naturaleza del cambio institucional en Venezuela durante la última década con un aumento en la competitividad de las elecciones, modificando las estrategias de los actores políticos. Para Becerra, la activación de las instituciones federales

¹⁷ Dato otorgado por comunicación personal con César Murillo.

¹⁸ Rafael Caldera lo fue a través de Convergencia, Salas Romer en Proyecto Venezuela, y Hugo Chávez en MVR-200.

¹⁹ En tal sentido la COPRE afirmaba que los partidos políticos pasaron a convertirse en instituciones del Estado mismo, ilustrado en el hecho de que “las figuras y órganos del poder público no son las que ejercen el poder real, ni siquiera desde el punto de vista ideológico o político. Ni las cortes se deciden los juicios, ni en el parlamento las leyes, ni en los organismos planificadores las inversiones. Las decisiones generalmente se toman en “otra parte” como reflejo de la debilidad institucional. (COPRE, 1988:42-46, citado en Cuñarro, 2003).

²⁰ Carlos Andrés Pérez, ya en campaña electoral presidencial en 1988, presentó como promesa electoral la elección directa de gobernadores y alcaldes, según Lalander (2004) esto fue por el peso que tenía la reforma descentralizadora, ya que un día antes Eduardo Fernández, candidato de COPEI, se había pronunciado sobre la necesidad urgente de la descentralización.

es una de las principales causas de la desaparición de AD-COPEI como actores predominantes en el sistema político, que preparó el camino para el surgimiento de Hugo Chávez.

Este análisis de Becerra conduce a explicar la retroalimentación que se produjo entre el avance hacia la descentralización y la inestabilidad del sistema político. Ésta reforma institucional fue causa y consecuencia del colapso del sistema partidario. Por un lado, la crisis del Estado de Bienestar venezolano es parte de la causa de la inestabilidad del sistema político, que condujo a la formulación de una nueva configuración institucional, ergo, descentralización. Por el otro, este ocaso de los partidos que estimuló una reforma estatal, tuvo como resultado inmediato causar la reafirmación del final de AD y COPEI como principales actores del sistema político, aunque sin poder asegurar la estabilidad política.

Esto último se explica por la polarización ideológica que se comienza a formar entre los simpatizantes de AD y COPEI (más inclinados hacia el centro-derecha) y MVR, PPT²¹, Causa R (más inclinados hacia el centro – izquierda), generando nuevamente una inestabilidad dentro del sistema político. Por tanto, el progreso que se tuvo hacia la descentralización no obtuvo el resultado esperado; la estabilidad política no se asentó.

En definitiva, es importante destacar que la reforma institucional que se concretó tuvo efectos directos sobre la permanencia del fuerte bipartidismo. Esta partidocracia que al igual que los regímenes anteriores mantuvo un modelo centralista en materia de descentralización de poder a nivel político- territorial, se mostró ineficaz frente a cómo mantener la estabilidad que tuvo durante más de treinta años con esta nueva configuración institucional. La evidencia empírica demuestra y explica que la estabilidad del sistema político no logró sostenerse continuando bajo un contexto de proceso de descentralización. El resultado fue el declive de esta configuración partidaria y la inestabilidad política.

Tomando en cuenta estos puntos de referencia, es razonable señalar que a este proceso de descentralización política que se inició en 1989, se lo deba observar como una causa y una consecuencia de la crisis del sistema de partidos centralizado. Por último, este colapso, agotamiento y desinstitucionalización del sistema de partidos en la democracia representativa de Venezuela, frente a una situación de inestabilidad, llevó al poder a un líder *outsider* y *anti establishment*, Hugo Chávez. Éste instalará nuevas reglas de juego, las cuales se cambiarán constantemente buscando mantenerse estable en el gobierno, retomando así a un gobierno federal centralizado.

²¹El PPT, liderado por Pablo Medina, surge en consecuencia de la división de Causa R en 1997, por causa de conflictos políticos, ideológicos y personales entre Andrés Velásquez y Pablo Medina. (Lalander, 2004)

III. FEDERALISMO CENTRALIZADO Y ESTABILIDAD DEL GOBIERNO DE HUGO CHÁVEZ

Dada la revisión exhaustiva que se realizó sobre el origen y la forma en la que se mantuvo y constituyó la estructura federal en la República de Venezuela, el presente capítulo, procura explicar la relación entre la estabilidad del gobierno Chavista durante la última década, y el diseño institucional federal centralizado.

1. El surgimiento de la Quinta República y su reforma constitucional.

Como ya se examinó, las condiciones políticas, económicas y sociales que se vivieron en las anteriores décadas a la asunción de Hugo Chávez, fueron visualizadas por problemas de gran exclusión social y política. Tal como lo explica Gómez (2002), ya para finales del gobierno de Rafael Caldera la situación era de emergencia nacional, producto de las privatizaciones de los servicios sociales, apertura a la inversión externa, reducción de la intervención estatal, aislamiento y reorientación de la política social, entre otros puntos²².

Finalizando la década de los noventa, y con el inicio del período de Hugo Chávez en el gobierno, se formula la construcción de una “Quinta República”, la cual será el resultado de un proceso revolucionario así denominado por el propio Presidente electo, que elimine los vestigios del sistema político, económico y social durante los cuarenta años anteriores, en el que estuvieron al mando los dos partidos tradicionales principales (AD y COPEI). Hugo Chávez como líder tomó preeminencia del agotamiento y errores de la oposición, para poder instaurar, reorganizar y controlar las instituciones, obteniendo dentro del orden político un control hegemónico.

Asimismo, se produce una rotación de partidos, mientras que en 1993 se destacan Convergencia y Causa R²³, en que resulta la victoria de Rafael Caldera como presidente,

²²No tuvo los resultados esperados, la llamada Agenda Venezuela, fue un Plan Económico aplicado en 1996, bajo el gobierno de Caldera, y diseñado con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el cual realizó medidas de ajuste económico, de forma más consensuada que el Gran Viraje. Los programas sociales contra la pobreza, no fueron efectivos. Para 1997, según la entonces llamada Oficina de Estadística e Informática (OCEI), casi el 50% de la población total de Venezuela se encontraba en condiciones de pobreza, de este porcentaje más de la mitad se ubicaba dentro del grupo con “necesidades básicas insatisfechas”, y el resto fue catalogado dentro del grupo de “pobreza extrema” (Gómez – Alarcón, 2003)

²³Varios de los protagonistas de las elecciones de 1993 fueron producto del proceso de descentralización, como Claudio Fermin (candidato presidencial de AD y ex alcalde de Caracas), Oswaldo Alvarez (candidato presidencial de COPEI y ex gobernador del Estado de Zulia) y Andrés Velásquez, candidato presidencial de la Causa Radical, quien había sido gobernador del Estado de Bolívar (Tanaka, 2005).

siendo ésta la primera vez desde 1958 que AD y COPEI pierden una elección presidencial²⁴, para las elecciones de 1998 éstos se reducen, irrumpiendo el MVR, y PPT como partido reciente y minoritario, el cual apoyó a la candidatura de Hugo Chávez, desde el formado Polo Patriótico. Frente a este contexto con una sociedad fragmentada, Hugo Chávez logra obtener el apoyo de la mayoría de la población, fundamentalmente de los estratos más bajos, amortiguando así el problema de una falta de sustento desde las otras capas sociales hacia su sector.

Este fenómeno es similar al de otros líderes de la región como Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador. Ambos, asumieron el poder en una situación de debilidad de las instituciones democráticas, y pero con gran apoyo popular. Ante esta fractura social y política que se vivió y vive en Venezuela, sumado a la dificultad de poder conformar equipos sólidos de gobierno, Hugo Chávez tuvo desde un primer momento y hasta la actualidad un importante sustento del aparato coactivo. El poder militar es vital y muy fuerte dentro de su gestión gubernamental²⁵.

En este marco, Hugo Chávez empezó su gestión enfrentado a una oposición sumamente débil y deslegitimada, y convocando a la ciudadanía para establecer un nuevo marco jurídico, modificando así las reglas institucionales.

Esta reforma fue anunciada en la campaña electoral y al asumir se instala una Asamblea Nacional constituyente (5 de julio de 1999), la cual dio a lugar a una nueva Constitución, después de un referéndum aprobatorio, el 15 de diciembre de 1999²⁶, que tuvo por objetivo refundar la República venezolana tal como se expresa en su preámbulo “...*Con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial...*”

²⁴Pese a que Convergencia, partido de Rafael Caldera, fue el que resultó victorioso, AD y COPEI seguían manteniendo la mayoría en ambas cámaras legislativas, de las gobernaciones y alcaldías.

²⁵Por tal razón se manifiesta, que las Fuerzas Armadas en Venezuela, tienen un papel protagónico y polifacético, que va más allá de las tareas de seguridad y defensa, tradicionales en toda democracia. Finer (1981, extraído de documentos CIBOD, 2007) advierte que el índice de probabilidad de intervención militar en la política es inversamente proporcional al grado de legitimación del poder civil, es decir, cuanta mayor legitimación tenga el poder político, mayor estabilidad y, por tanto menor posicionamiento de que se busque un apoyo de la fuerza militar, o que se de una intervención militar en contra de ese poder. Por ello, Venezuela al ser un país políticamente muy polarizado, con régimen presidencialista que está en gran parte respaldado por la fuerza militar, se marca la pretensión de Hugo Chávez de otorgarles un liderazgo en los proyectos que sustentan su proceso revolucionario.

²⁶Ésta misma asamblea decretó una emergencia legislativa y el 30 de agosto de 1999, suspendió toda actividad del Congreso Nacional electo en 1998, hasta hacer cesar su mandato el 27 de diciembre del mismo año. Quedando así disuelto, y hasta la elección de la Asamblea Nacional bajo la nueva constitución, funcionó el llamado popularmente “Congresillo” (Lucca, 2008: 207).

En la misma se procuró, por un lado, dar forma a esta estructura federal expresada claramente en su artículo cuarto, “*La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad*”, pero desde el otro, condicionó en cierta medida la autonomía por parte de los gobiernos estadales, por ejemplo, con la eliminación del Senado que era la cámara de representación territorial y el Consejo Federal de Gobierno²⁷ que estaba previsto en la Constitución, y que no ha logrado instaurarse.

Respecto a la importancia de la cámara alta, o el Senado, varios académicos han dado su aporte. La principal virtud que se cita del bicameralismo es el de la estabilidad, se entiende que las segundas cámaras son un factor de estabilidad que ayudan a preservar el statu quo y hacen que sea más difícil el cambio. Las segundas cámaras pueden suspender o ralentizar la toma de decisiones, la capacidad retardataria de las segundas cámaras en el proceso legislativo siempre se ha puesto de manifiesto como un rasgo intrínseco del bicameralismo, incluso aunque la cámara no tenga poder de veto (Tsebelis y Money, 1997:8; citado por Lijphart, 2000). Sin embargo, Linz (1999:10) sostiene que una segunda cámara o senado en el que están representadas las subunidades federadas como tales no es una condición necesaria de los sistemas federales, aunque sea la regla, pues el ámbito de poder reservado a las mismas se puede garantizar sin la segunda cámara. Ante esto Lijphart (2000) en su estudio de treinta y seis democracias, encuentra que hay una fuerte relación empírica entre federalismo y bicameralismo y todos los sistemas formalmente federales cuentan con un legislativo bicameral. Colomer (1999) sigue la misma línea sosteniendo que el bicameralismo promueve la cooperación multilateral entre el gobierno central y los gobiernos regionales en la toma de decisiones. Desde el punto de vista normativo, Riker (1992) defiende un poder legislativo pluricameral precisamente porque cree que esto contribuye a limitar las mayorías populistas. Por último, Beramendi y Maíz (2003), consideran que el bicameralismo con presencia de un Senado territorial es crucial en torno a lo que implica la fragmentación del poder en el seno del Estado federal central y como ámbito multilateral de negociación y legitimación en el sistema.

Con estos contenidos expuestos, pese a los postulados de J. Linz esta investigación considera al bicameralismo como una institución necesaria en el sistema federal venezolano,

²⁷ Según lo expresa el Artículo 185 de la Constitución Bolivariana el Consejo Federal de Gobierno sería 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. El mismo estaría presidido por el Vicepresidente Ejecutivo e integrado por los Ministros, los Gobernadores y, un Alcalde o por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley.

ya que la misma es una garantía para representar por un lado, desde la cámara baja al total de la población y por el otro, desde la cámara alta representar los intereses de cada unidad estadual, siendo independiente y autónoma de los intereses nacionales. De esta manera, dicha cámara es un actor de veto central²⁸, que la componen los legisladores que representan a cada partido político con una capacidad no limitada de controlar las acciones llevadas a cabo por el gobierno, ergo, gobernantes responsables de sus actos antes aquellos a quienes representan, frente a los cuales deben dar cuenta (*accountability*)²⁹, preservando así un mejor funcionamiento del régimen democrático. Por ello, con la eliminación del senado hay una demostración de regresión en lo que respecta a la consolidación del Estado Federal descentralizado, perdiéndose una herramienta de participación política de los estados en la instauración de las políticas nacionales. Para hacer posible y efectiva la descentralización hay que acercar el poder a cada unidad constituyente a través de una cámara territorial, siendo ésta una institución política primordial en el diseño federal.

Si se examina el caso de Brasil, el senado brasileño tiene doce áreas de competencia exclusiva, incluyendo la de aprobar los límites del endeudamiento estatal, convirtiéndose en uno de los principales actores en las cuestiones más estratégicas para la redefinición de las relaciones intergubernamentales (Cardozo, 2008). En México, recién se establece como institucionalizada la estructura federal con la reforma constitucional de 1874, la cual dio vida al Senado que permitió que la tensión existente entre la federación y los estados no desembocara en una crisis política-institucional. En efecto, al senado, en cuanto cuerpo federal capaz de representar los intereses de los estados, se le asignó la función de resolver los frecuentes conflictos entre el ejecutivo federal y los estados, pues reguló la situación en que se hallaron algunos estados (Carmagnani, 2006).

Bajo estos argumentos y ejemplificaciones con otros países, aunque la Constitución Bolivariana prevalece el fortalecimiento de la democracia junto a la descentralización, se

²⁸ Para éste análisis se tiene presente la teoría de los actores de veto planteada por G. Tsebelis (1995). El autor define como actor de veto a aquellos actores dentro de un sistema político cuyo acuerdo es necesario para tomar una decisión política. Según Tsebelis cada sistema político tiene una configuración determinada de actores con capacidad de veto en base a la cantidad que hay de ellos (su número), su distancia ideológica y de su cohesión interna. Respecto al número de actores de veto se establece que a medida que aumente el número de actores de veto aumenta la estabilidad de las políticas. En cuanto a la distancia ideológica, Tsebelis sostiene que a medida que ésta sea mayor entre los actores de veto, mayor será la dificultad de llegar a un acuerdo, y por ende aumentará la estabilidad de las políticas.

²⁹ El concepto de *accountability* es dado por O'Donnell (1997: 295). Para el autor, la representación implica *accountability*, el representante es responsable por sus acciones ante quienes lo autorizaron a hablar en su nombre. En las Democracias institucionalizadas, la *accountability* no es solo vertical (es decir, la implicada en el hecho de que periódicamente los gobernantes deben rendir cuentas ante las urnas) sino también horizontal. Ella opera mediante una red de poderes relativamente autónomos (es decir instituciones) que pueden examinar y cuestionar, de ser necesario sancionar actos irregulares cometidos durante el desempeño de los cargos públicos".

pueden visualizar contradicciones claras. Por ejemplo, la autonomía es uno de los principios destacados, así se puede ver en el Artículo 159 *“Los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional”*³⁰. Sin embargo, en el artículo 156 se presta atención a un cargado control de los recursos en manos del Poder Nacional, en el que una de las competencias que se le otorga a éste es la organización y régimen del Distrito Capital y de las dependencias federales. Desde un punto de vista tributario, también se le compete la legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades en esta materia, definir principios, parámetros, y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos de los tributos estatales y municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.

De esta manera, se hace explícito en este régimen federal venezolano, que los gobernadores no traspasan la jerarquía de espacios en un sistema de gobernanza territorial. Tampoco, en consecuencia, manejan herramientas vitales de control político local; no son vínculos institucionales claves entre los gobiernos locales y nacionales, por ello no juegan un rol importante en la política de construcción de coaliciones a nivel nacional.³¹

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

A través del objetivo de hacer desaparecer a las viejas instituciones, haciendo lo que el propio Hugo Chávez ha denominado “la refundación de la República”, se incluyeron mecanismos de democracia directa. Éstos son el referéndum consultivo y revocatorio, la iniciativa legislativa ciudadana, el poder ciudadano integrado por la defensoría del Pueblo, la

³⁰ El Artículo 164, declara las competencias exclusivas de los estados. Entre ellas está la organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales (inciso 4), el régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley (inciso 5), la organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable (inciso 6). La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional (inciso 10), y su último inciso 11, establece que todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.

³¹ Estas dificultades que presentan los gobernadores, retoma las ideas de Gibson, Edward (2006). Para el autor, todos los estados o provincias están insertados en un sistema más grande de gobernanza territorial; esto mismo, es lo que no sucede en Venezuela.

Fiscalía general y la Contraloría general. Sin embargo, no supuso avance alguno en lo que respecta a la autonomía financiera de las entidades federales, pues no trasladó tributos actualmente asignados al Poder Nacional, como el IVA, para fortalecer la autonomía gubernativa, administrativa y financiera de aquéllas y así disminuir la fuerte dependencia que actualmente muestran respecto de mecanismos de asignación de recursos manejados por el Poder Nacional, como la Ley de Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (Herrera Orellana, 2009 :96)

Tomando el alcance de esta reforma constitucional en el federalismo venezolano, cabe realizar una sucinta comparación con Argentina, a fin de aportar con otro caso al debate académico. A través de esto, se propone comprender, cómo es la relación entre los niveles de gobierno, qué importancia y capacidad institucional tienen los gobiernos subnacionales, cómo éstos afectan en la dinámica del sistema político, y qué comportamientos fomentan en los actores políticos.

En Argentina, la política estadual cumple un papel primordial sobre los partidos, la política, y el gobierno nacional. El papel de los líderes políticos de las provincias en la elección de los gobiernos locales y nacionales les ha permitido convertirse en actores destacados en la política y asimismo, las instituciones federales son fuertes, por lo que le dan a los gobiernos de las provincias autoridad en materia de políticas públicas y recursos fiscales (Gibson- Calvo, 2001; Benton, 2003; Jones y Samuel, 2005; Leiras, 2008; Leiras, 2009). Asimismo, éstos académicos han señalado que la mayor parte de la contienda electoral sucede en las provincias. Debido al sistema político y electoral fuertemente federalizado de Argentina, el puesto de los políticos nacionales va a estar sujeto a la capacidad de los líderes regionales del partido para alimentar el apoyo para sus partidos en cada instancia electoral. Éste poder que caracteriza a los gobiernos de las provincias y el lugar que tienen en el gobierno de Argentina se remota al siglo XIX. Benton (2003), además señala que la constitución federal de Argentina reserva una sustancial autoridad a los gobiernos de las provincias para elaborar políticas, les da a los gobernadores la capacidad de defender sus economías y sectores públicos de varias reformas nacionales.

En este sentido, mientras que en Argentina el proceso de descentralización de competencias, desde el nivel nacional hacia las unidades provinciales, conduce hacia la desnacionalización de su sistema partidario (Leiras, 2009), y los gobernadores son actores de veto dentro del sistema político, en Venezuela se produce el efecto inverso. Siguiendo los postulados de Rodden, el federalismo venezolano está compuesto de problemas de coordinación y cooperación, donde los gobernadores como representantes de las unidades

estadales no se comportan como actores de veto dentro del sistema, producto de la centralización del poder en la gestión de gobierno de Hugo Chávez y la clara falta de independencia dentro de los poderes que dificulta los controles institucionales. El gobierno de Hugo Chávez es un presidencialismo hiper-centralizado que modifica siempre que sean necesarias las reglas, manteniendo así una estructura federal centralizada, junto a un sistema de partidos desinstitucionalizado.

Por ello, éste régimen político que presenta Venezuela con la asunción de Hugo Chávez como Presidente, contrariamente a lo que se afirma en la Constitución, esto es una democracia participativa, directa³², se asemeja siguiendo los términos de O'Donnell (1992) a una democracia delegativa. Tal como la caracteriza este autor, la misma se basa en la premisa de que aquel que gana la elección presidencial está autorizado a gobernar como crea conveniente, sólo restringido por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato.

En este marco, a través de la reforma constitucional en 1999, la misma se convirtió en un mecanismo centralizador, manteniendo el poder de Hugo Chávez frente a una sociedad débil y en proceso de recomposición, generando una limitada competencia política con una fuerte disciplina en el actual partido de gobierno Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), favorable a la estabilidad política del Presidente.

Esta hegemonía del Chavismo, junto al rediseño institucional, llevó a un debilitamiento de la autonomía y soberanía de los poderes estadales y sus gobernadores. Esto se realiza con el poder político del Poder Ejecutivo, el cual es muy vasto con un respaldo importante concedido al Presidente, aumento de sus facultades e incremento del poder de veto. Frente a este tema, quienes sugieren algunas pistas son Mark P. Jones y David J. Samuels (2005), en su publicación sobre la función del federalismo en México, tomando las lecciones de los casos de Argentina y Brasil, llegan a la conclusión de que cuando el Poder Ejecutivo es débil, cuando el Presidente tiene poco apoyo público y la élite económica es limitada en recursos, los estados

³² Expresiones tales como “democracia participativa”, se pueden leer en el artículo 158, de la actual Constitución, en el que se afirma que la descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales. Así también, en el artículo 299, sobre el régimen socioeconómico. El mismo se fundamenta en los principios de justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado conjuntamente con la iniciativa privada promoverá garantizar, una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática participativa y de consulta abierta.

tienden a acumular mayor capacidad para influir en la política nacional. Sin embargo, sí las unidades subnacionales se enfrentan a un problema de acción colectiva, junto a la permanencia de un Presidente, con un ejecutivo fuerte, la influencia de los actores subnacionales es probable que disminuya. Esto es lo que sucede dentro del sistema político venezolano y en gran medida, como se analizará a continuación, fue producto también de los resultados electorales y la fragmentación de los partidos de oposición.

Pese a que para académicos como Ellner (2004:27), los partidos políticos tradicionales empezaron progresivamente a recuperarse después de sus derrotas en las megas elecciones del año 2000³³, este trabajo considera que la oposición permaneció contraída, con gran incapacidad de construcción política, esparcimiento en torno a propuestas y sin lograr imponer una nueva forma de acción política hasta las elecciones presidenciales anteriores al nuevo período de gobierno de Hugo Chávez en el año 2007. Esto es resultado, entre otras razones, por la ausencia de una relegitimación de la ciudadanía y por tener un fuerte rechazo a la figura de Hugo Chávez, pero sin lograr coartar su poder. Este tipo de liderazgo presidencial junto a la crisis de representación de los partidos políticos y la estabilidad política del actual gobierno, constituyen elementos centrales para la comprensión de cómo puede mantenerse un Estado de estructura federal centralizada.

Para vislumbrar esto, es necesario analizar los procesos electorales como así también, los hechos que permiten evaluar la influencia y participación de la oposición dentro del sistema político junto a las principales reformas que hizo el gobierno de Hugo Chávez.

2. El gobierno de Hugo Chávez y los partidos de oposición.

El comportamiento que tuvo la oposición a partir que Hugo Chávez vuelve a ser reelegido en las Mega-elecciones se puede dividir en etapas. Una primera etapa no – institucional fue el intento de golpe de estado en el año 2002, como una estrategia por fuera del sistema y las reglas democráticas. Una segunda etapa, sí institucional, aprovechando las reglas de juego que permite la Constitución a través del referéndum revocatorio a Hugo Chávez en el 2004 y las elecciones subnacionales que se realizaron ese mismo año. Luego, una tercera etapa que se la puede considerar de deslegitimación, con una abstención en las elecciones legislativas del 2005, sin presentar candidatos. Siguiendo una cuarta etapa en la

³³ Hugo Chávez decide convocar elecciones para relegitimar todos los cargos de elección popular cumpliendo con lo establecido en la nueva carta magna. Éstas que fueron las llamadas Mega-Elecciones por la gran cantidad de cargos que se elegía, tuvieron un resultado que no sorprendió: Hugo Chávez fue electo por un segundo mandato de seis años (2001-2007) y a nivel parlamentario la mayoría absoluta estuvo a cargo de su coalición, el Polo Patriótico (*Ver Anexo - gráfico II*)

elección presidencial que se presenta Manuel Rosales, como alternativa única dentro de la competencia a la reelección del Presidente en el año 2006. Una quinta etapa de unión y boicot ante la reforma constitucional en el 2007 que tenía por objetivo instaurar el proyecto bolivariano socialista y por último las elecciones subnacionales de gobernadores en 2008, las cuales le permitieron a la oposición tener un lugar gobernando en los estados más ricos y poblados.

A continuación se analizará cada etapa, con el fin de demostrar cómo el gobierno de Hugo Chávez mantiene estabilidad política, pese al comportamiento que tengan los partidos de oposición y frente a la paradoja de conservar un federalismo fuertemente centralizado.

El intento de Golpe de Estado en Abril de 2002

El fallido golpe de Estado fue fiel reflejo del comienzo de una polarización, entre los partidarios de Hugo Chávez y la oposición. A finales del 2001, el 10 de diciembre, hubo un paro cívico en rechazo a la promulgación de la Ley Habilitante³⁴, la cual fue objeto de críticas de varios sectores de la sociedad y principalmente de organizaciones agrupadas en torno a la Federación de cámaras de comercio /empresariales (Fedecámaras). Toda esta tensión continuó en los meses siguientes, agregándose a este contexto militares opositores al gobierno de rangos medios hasta Generales, los cuales mostraron su descontento frente a los medios de comunicación, evidenciando una fractura dentro de la Fuerza Armada entre los que apoyaban y los que se oponían al chavismo.

En estas circunstancias, el ambiente político que se estaba desarrollando en Venezuela a comienzos de 2002, era de caos e inestabilidad social, lo que trajo, en consecuencia un segundo paro general en Venezuela. El mismo fue convocado por la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y Fedecámaras, al que se le sumó también Petróleos de Venezuela (PDVSA), que con apoyo de otros sectores de la sociedad civil, como de los partidos políticos tradicionales AD y COPEI se convirtió en una huelga general indefinida, que se vio interrumpida por los hechos del 11 de abril.

Es interesante señalar que la jornada que se vivió entre los días del 11 al 14 de abril de 2002, se puede resumir dentro de un ambiente de gran violencia, con más de medio millón de personas protestando contra el gobierno. Las decisiones de emergencia del Presidente, de

³⁴La ley habilitante fue un poder especial otorgado al Presidente mediante el cual se le daba la potestad para redactar un grupo de leyes a partir de noviembre de 2001. (Rey, 2002)

mandar activar el Plan Ávila³⁵, llevaron a que un grupo de oficiales de los distintos componentes del Alto Mando Militar comenzaran también a pronunciarse ante las acciones llevadas a cabo por el gobierno. Ante esta situación, será a través del anuncio del Jefe de la Fuerza Armada, General Lucas Rincón la renuncia de Hugo Chávez, presentando al presidente de Fedecámaras, Pedro Carmona, como la persona que dirigiría el proceso transitorio del país. La duración de éste en el gobierno fue casi inexistente, ya que a pocas horas se reinstalaría el gobierno de Hugo Chávez, quien ratificó frente a los medios de prensa que nunca había renunciado.

Frente a este ambiente político nacional, resulta significativo señalar que este gobierno establecido de “horas”, no presentó legitimidad democrática, es decir, no participó la sociedad a través de ningún medio para la elección del mismo sino que fue una decisión tomada por los militares, en la que se rompe el orden constitucional. También es importante destacar el fuerte protagonismo que mostraron en Venezuela las organizaciones laborales, empresariales y medios de comunicación, que ejercieron una gran influencia en todo este asunto. Como señala Jiménez (2003), a partir de abril de 2002, comenzó un acelerado proceso de conflictividad social, producto de la confrontación entre Hugo Chávez y la oposición, dejando al descubierto una profunda división social.

En suma, se considera que este fue un intento de golpe de Estado, con una compleja coyuntura política y de los actores involucrados. La oposición buscó de una manera extra-institucional la salida de Hugo Chávez del poder. En este caso, la Fuerza Armada Nacional fue un actor político relevante que asumió el control pero que a su vez fue marcado por una fractura entre los miembros que estaban en contra o a favor del golpe. Los sucesos evidencian que la fuerza militar tuvo un rol protagónico. La forma de participación contribuyó a una tendencia más pretoriana³⁶ que a una práctica institucional democrática.

Este fraccionamiento en la ciudadanía, se subrayó con el paro petrolero iniciado el 2 de diciembre de 2002. Éste tuvo constantes movilizaciones bajo la consigna “elecciones ya” buscando así, la renuncia nuevamente del Presidente Hugo Chávez. Según Lucca (2008), fue

³⁵Es un plan de seguridad que sólo se activa en casos de extrema gravedad para la seguridad nacional y que incluye la movilización de tanquetas. (Rey, 2002)

³⁶El pretorianismo es la influencia abusiva y política que ejerce el sector militar sobre el sector civil en una sociedad dada. Amos Perlmutter (1978) ha identificado dos formas de expresión de dicho fenómeno: el histórico, que se ubica antes de la creación de los ejércitos nacionales y el moderno. El autor, distingue dos tipos en el pretorianismo moderno: el potencial o latente y el actuante o manifiesto. Éste último puede ser gobernante o árbitro, los de tipo árbitro no se ven a sí mismos como preparados en su organización e ideología para el ejercicio del poder político, mientras los de tipo gobernante sí, por lo que ambicionan participar en la conducción política. A partir de esto, en el caso del intento de golpe que hubo en Venezuela, se puede considerar la existencia de un Pretorianismo manifiesto, tipo gobernante.

una crisis generalizada en casi toda la industria nacional. Los niveles de popularidad de Hugo Chávez habían disminuido notoriamente. La oposición con esto, buscaba adelantar un Referéndum Revocatorio, sin embargo, éste sólo pudo convocarse de acuerdo a lo pautado por la Constitución, en agosto de 2004.

Con este intento de golpe y la huelga en el 2002, quedó evidencia clara de los problemas que tuvieron los partidos tradicionales para recuperarse y volver a insertarse en el sistema.

Referéndum Revocatorio sobre el mandato de Hugo Chávez.

Posteriormente a las tensiones y conflictos vividos en los años 2002-2003, la polarización social y política persistió. El referéndum revocatorio realizado el 15 de agosto de 2004, tuvo la pretensión de ser el límite y el fin del proyecto de la Quinta República conducida por Hugo Chávez. Recordemos que éste, logró consolidar su propósito con la aprobada Constitución Bolivariana, la relegitimación de su mandato, en las megas elecciones de julio de 2000, junto a un Parlamento unicameral con mayoría oficialista.

Según fuentes provenientes del Diario El Universal³⁷, ya desde mediados de octubre de 2002, Primero Justicia, con apoyo de otras organizaciones, comenzaron la convocatoria para recolectar firmas a fin de activar el mecanismo contemplado en la Constitución³⁸, para convocar a un referendo consultivo, con el fin de preguntarle a la ciudadanía si quería o no que Hugo Chávez permaneciera en la Presidencia.

En efecto, a partir de noviembre de 2002 con la conformación de la Coordinadora Democrática que reagrupa a los partidos y movimientos de la oposición, se procede a la solicitud y recolección de firmas para un referendo consultivo acerca de la renuncia del presidente. El 20 de agosto de 2003 se presenta ante el CNE, con un poco más de tres millones de firmas, la solicitud de la realización de un Referéndum Revocatorio Presidencial. Pero, por una decisión del CNE, alegando la ausencia de formalidades esenciales, se niega la viabilidad de la solicitud opositora. Esto generó que entre el 28 de noviembre y el 1 de diciembre de

³⁷Extraído de: http://www.eluniversal.com/2004/08/15/revo_art_15116AA.shtml

³⁸Este procedimiento novedoso de la Constitución Bolivariana, cuyo objetivo principal es controlar de mejor manera a los representantes a mitad del período en ejercicio, se expone, en su artículo 72 que, “Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario/a, un número no menor del veinte por ciento de los electores/as, inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores/as que eligieron al funcionario/a hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores/a igual o superior al veinticinco por ciento de los electores/a inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la ley. La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato”.

2003, la oposición recogiera nuevamente las firmas requeridas para activar definitivamente el referendo revocatorio. En un número que supera los niveles de la votación obtenidos por la oposición desde diciembre de 1998, esta segunda recolección de firmas conocida como el “reafirmazo”, venía a levantar el ánimo y expectativas del mundo opositor, gravemente afectado por las consecuencias de la intervención de un grupo de militares y civiles en el golpe usurpador del poder del 11 de abril de 2002 por una parte, y del fracaso del paro general, por otra. (Jiménez, 2006:7)

La situación que coexistió era de optimismo y pesimismo por parte de la oposición. En una entrevista realizada a Enrique Mendoza, gobernador en ese momento del Estado de Miranda, manifiesta lo siguiente: “...*Estoy convencido de que la inmensa mayoría quiere un cambio. ...La gente quiere sacudirse ese cambio de patrón cultural que nos ha querido imponer el odio y la división entre los venezolanos sobre la convivencia y la conciliación. Y ese modelo prevalecerá hasta el 15A, cuando los venezolanos decidan erradicarlo con sus votos...*” Asimismo, tenía la sensación de que “...*la oposición no termina de arrancar y que no se siente su presencia en la calle con la misma intensidad del chavismo.*”³⁹ Esto, lo justificaba ya que eran conscientes de que no podían competir con los recursos que disponía el Estado. Sin embargo, la “Operación Arranque” (así fue definida la campaña que hicieron a favor del referéndum), logró que 4 millones 758 mil venezolanos firmaran a favor de la realización del mismo.

Desde filas oficialistas, esto también mostró un ímpetu de ventajismo. El propio Hugo Chávez, el día del referéndum, ratificó aceptar el resultado del revocatorio sea cual sea, a pesar de prever una victoria casi asegurada; “...*matemáticamente es imposible una derrota bolivariana, todo lo dice hasta el viento, las flores, hasta las piedras lo dicen. Reiteró la invitación a almorzar a la oposición si triunfa el No y llamó a los sectores radicales, los que buscan vías violentas, a trabajar juntos en el marco constitucional.*”⁴⁰

Frente a este ambiente de aguda confrontación, los resultados según fuentes del Consejo Nacional Electoral (CNE) culminaron siendo dentro del 100% de los votos válidos, 59% a favor de la permanencia de Hugo Chávez en el gobierno y un 41% en contra. La abstención fue de un 30%, siendo la más baja en las últimas doce elecciones (*Ver Anexo- gráfico IV*).

Pese a las expectativas creadas desde la oposición, este referéndum culminó bloqueando a la misma y consolidando la hegemonía del oficialismo con una re-legitimación de la autoridad y popularidad de Hugo Chávez.

³⁹Extraído de http://www.eluniversal.com/2004/08/02/pol_art_02196A.shtml

⁴⁰ Extraído de http://www.eluniversal.com/2004/08/15/revo_art_15109AA.shtml

A partir de entonces, se inauguró una segunda fase: el proyecto de transición bolivariano o “salto adelante”, que creará las condiciones para la aplicación del Proyecto Nacional Simón Bolívar, y sobre todo para la reactivación del “espacio bolivariano”. Esta etapa, autoproclamada “revolución dentro de la revolución”, constituye la continuación de los programas sociales y económicos del gobierno, y también del refuerzo del componente cívico – militar (Blanco Muñoz, 1998:623, citado por Langué, 2006)

En suma, luego de la conformación de la Asamblea Nacional, la elección de gobernadores y alcaldes y la vuelta al mando presidencial de Hugo Chávez en el año 2000 dentro del sistema político la oposición tuvo tres grandes fracasos, primero la tentativa fallida de golpe de Estado de abril de 2002, luego la huelga nacional 2002-2003 y por último el referéndum de agosto de 2004. Este declive y fragmentación de los partidos tradicionales, condujo a una importante polarización política, la cual se mantiene hasta la actualidad.

Elecciones regionales de 2004

El fuerte soporte electoral que fue dominando el chavismo, junto al estilo discursivo de su liderazgo presidencial, generó una forma de hacer política nada ecuánime, que el “supuesto” diseño institucional federal descentralizado no pudo dar respuesta a la crisis de representación y articulación de intereses entre la sociedad y el conjunto del sistema político; sino que prevaleció con un alto nivel de restricción desde el poder central sobre cada soberanía local, parafraseando a Stepan, *demos constraining*.

Esto conduce afirmar que, cuando la estabilidad del régimen democrático en Venezuela depende de la popularidad del liderazgo de Hugo Chávez y la hegemonía que tiene su partido dentro del sistema político, sin presentarse una mutua influencia entre los niveles de gobierno para dividir las decisiones y tampoco emerge una alternativa real dentro de la oposición como instrumento de veto, esto es una amenaza para la permanencia de la democracia.

Respecto a la desmovilización de la oposición, ésta tuvo varios elementos. Siguiendo el trabajo de Acosta (2006: citado por Acosta, 2007:14) fueron el descrédito en las instituciones públicas, en especial el Consejo Nacional Electoral, los conflictos internos dentro de la oposición, la presión ejercida por algunos sectores oficialistas con estrategias como la “Lista Tascón”⁴¹ y la desesperanza, ésta última, definida como una sensación de inseguridad y negatividad ante los posibles resultados por las acciones futuras ejecutadas por la oposición.

⁴¹Posterior a la realización del Referéndum Revocatorio, el CNE entregó los datos de las personas que firmaron solicitando el Referéndum al presidente. El diputado oficialista Luis Tascón, creó un programa de computación donde se registró toda la base de datos haciéndose públicos los datos de las personas firmantes. Hay denuncias

Aunque la oposición manejó un discurso fuertemente institucionalista, atractivo para los sectores medios durante la campaña para el referéndum revocatorio, no lo hizo para los sectores populares, ahí el gobierno respondió con un aumento del gasto social⁴², por el notable aumento del precio del petróleo a lo largo del 2003 y 2004 (Tanaka, 2004).

Por tanto, los resultados de las elecciones regionales estuvieron condicionados por lo que fue el desenlace del referéndum⁴³. La oposición no tuvo perspectiva de triunfo a nivel regional, lo que generó que la mayoría de los estados sean de la fuerza política oficialista. De los veinticuatro estados que comprende el territorio de Venezuela, veintidós fueron chavistas y dos de la oposición (*Ver Anexo – Gráfico III*). Estos dos estados, son Zulia y Nueva Esparta⁴⁴, ambos importantes por su ubicación geo-política y las industrias que llevan adelante. En el caso de Zulia, ésta es una entidad federal situada al noroeste de Venezuela, con gran desarrollo turístico y económico, ya que concentra grandes reservas de petróleo y gas⁴⁵. También, Nueva Esparta está ubicado al norte y es el único estado insular de Venezuela que está rodeado por aguas del Mar Caribe, la actividad industrial más importante es el turismo que efectúa un aporte económico significativo al PBI del país.⁴⁶

ante la fiscalía nacional de personas que fueron despedidas posteriormente de sus empleos por aparecer en esta lista y sospechas, aún en la actualidad, que esta lista se utiliza en los entes del Estado para el empleo público, descartando a los aspirantes que hayan firmado contra el presidente Hugo Chávez en el RR. (Acosta, 2008:14).

⁴²El régimen de Hugo Chávez fue capaz de movilizar a sus numerosos seguidores, muchos de los cuales le habían dado la espalda, un año atrás, cuando las encuestas de opinión pública, daban que la popularidad del presidente había bajado de 80% a 30%, por el lanzamiento que hizo el gobierno de la serie de programas, “misiones”. A través de este mecanismo recapturó el apoyo de los sectores más pobres. Eran planes de acción en algunas áreas concretas, como educación (Misión Robinson, Ribas y Sucre: alfabetización, en primaria, secundario y superior para excluidos), salud pública (Misión Barrio Adentro), vivienda, reserva miliar (Misión Miranda), sin ningún control ministerial. (Malamud, 2004)

⁴³El resultado del referéndum a nivel regional, tuvo en 23 de los 24 estados la opción del NO, fue la que obtuvo la victoria. En el estado de Nueva Esparta, el SÍ ganó por 113 votos, en un universo de poco más de 230.000 votos (Maya – Lander, 2005)

⁴⁴Según datos de la CNE, en estos estados, la ventaja frente al bloque Chavista, no superó el 10%. Para Nueva Esparta fue 43.5% desde el oficialismo frente a 51.3% la oposición. Para Zulia 44.4% dentro del Chavismo y 54% la oposición. En estos datos, no están contabilizados los anulados y en blanco, por ello la sumatoria no es 100%. Asimismo, el nivel de abstención en el total de todo el país, a diferencia del descenso que hubo en el referéndum (30%), en esta elección, asciende a 54%. Una de las razones que se puede encontrar a este “salto”, es la falta de liderazgos fuertes dentro de la oposición, a excepción de Manuel Rosales, como gobernador de Zulia. En el referéndum revocatorio, la participación que tuvo este bloque fue destacado, sin embargo, después de la derrota, no logró salir nuevamente con un proyecto que pudiese competir con la propuesta de Hugo Chávez. Esto no motivó a que sus electores optaran por ir a las urnas, persistiendo así, no sólo nuevamente altos niveles de abstención (54.6%), sino una oportunidad perdida por gobernar en más estados.

⁴⁵ Siguiendo el Informe de Estadísticas Energéticas del año 2005, realizado por la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), las reservas de petróleo en los principales estados de: Zulia, Monagas, Falcón, Anzoátegui, Sucre, Carabobo es de 80.55 (Gbb), convirtiendo así a Venezuela en uno de los principales productores de hidrocarburos en el mundo, teniendo un gran papel en el mercado energético y en la formación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

⁴⁶Para mayor información sobre la organización de estos estados, ver: www.rena.edu.ve/venezuela/esparta.html
www.gobernaciondelzulia.gov.ve/

Pese a que la oposición se ubicó en dos estados importantes, el proyecto político de Hugo Chávez dio un paso más hacia adelante, manteniendo cierta gobernabilidad y recuperando así, un ambiente de estabilidad democrática después de todos los frenos que hubo hacia el chavismo, durante los años 2001-2004. De esta forma, se aíslan los liderazgos regionales desafiantes, -la oposición-, los cuales pueden entorpecer la continuidad del proyecto y la centralización que debe tener el Poder Nacional para llevar adelante la “Refundación de la República”.

A partir de entonces, la transferencia de competencias y poderes desde el nivel nacional al estadual, pasó a estar en control absoluto por la fuerza del gobierno. Esto no contribuyó en la calidad y apertura de participación y representación dentro de la relación oficialismo - oposición, expresándose así las preferencias de todos. Esto reposa en las ideas que refleja el propio Hugo Chávez; en una reunión en el Teatro de la Academia Miliar, el 12 de noviembre de 2004 donde planteó que *“...Aunque no puedo destituir a alcaldes ni a gobernadores, sí puedo hacer otras cosas ¿no? Quiero que sepan que en esta nueva etapa el que está conmigo, está conmigo, el que no está conmigo está contra mí. Así dijo Cristo un día y yo lo repito aquí. No acepto medias tintas: que yo tenga un pie por allá y un pie por acá, ya es tiempo de que dejemos eso atrás. El que no se sienta verdaderamente consustanciado con este proyecto revolucionario, dígallo, sea gobernador, sea alcalde o lo que sea y asuma las consecuencias, pues. Asume las consecuencias, de la cara y dígallo. Si alguien de los que han sido reelectos o electos estuviera invadido por ese perverso modelo de ser y no ser, de querer estar bien con Dios y con el diablo, cosa que es imposible pues, que se defina de manera determinante. Seguido a esto, expresó “Nosotros necesitamos que cada alcalde, cada gobernador, cada ministro, cada diputado, todos estemos entregados en cuerpo y alma al proceso revolucionario bolivariano...”* (Harnecker, 2004:10)

Estas divisiones y las acciones fallidas que tuvo la oposición desde el comienzo de la asunción de Hugo Chávez al poder, le costó la hegemonía oficialista a nivel regional y posteriormente a nivel parlamentario. Con esto, se minimiza su nivel de competencia y la capacidad de actor de veto dentro del sistema político.

Elecciones Parlamentarias 2005.

Estas elecciones estuvieron signadas por la renuncia de los partidos de oposición a participar en las elecciones parlamentarias. Faltando cinco días para las elecciones, de las 5.486 candidaturas se retiraron 556 candidatos, lo cual representa cerca del 10% de los candidatos, mayoritariamente de la oposición. Siguiendo los datos proporcionados por el CNE, en los estados que mayor cantidad de postulaciones renunciaron fueron: Miranda (39), Carabobo (45), y Zulia (59).

Antes de que se retiraran de la contienda electoral la propaganda durante la campaña electoral estuvo delimitada tal como está dividida la sociedad. Morales y Marín (2006) son dos académicos que estudiaron dicho fenómeno. Éstos observaron lo siguiente, la propaganda oficialista estuvo dirigida, por un lado, a militantes y simpatizantes de los partidos del bloque del cambio, a los seguidores independientes del presidente Hugo Chávez y a los beneficiarios de sus proyectos (las misiones, fundamentalmente), y por el otro, a los indecisos denominados los “Ni Ni”, grupo significativo de electores, generalmente abstencionistas, que no han apoyado ni al gobierno ni a la oposición. En ese sector, se dirige más a quienes simpatizan con los proyectos sociales o se benefician de ellos. Por otra parte, la propaganda de la oposición se dirigió por un lado, a los simpatizantes y militantes de los partidos de oposición, a opositores radicales que abiertamente desean que Hugo Chávez salga del poder, y por el otro, a los “Ni Ni”, contrarios a las políticas de Hugo Chávez, sus proyectos y, especialmente a sus dirigentes.

Lo peculiar de esto es que, en ambos casos la imagen de Hugo Chávez fue fundamental. Para sus candidatos, Hugo Chávez es un “portaviones” con gran aceptación y ascendencia entre las clases medias, bajas y populares. Este respaldo fue una garantía de éxito electoral. La oposición, en cambio, capitaliza su odio y descontento hacia el presidente y todo lo que éste supone. Independientemente de ideologías políticas, el rechazo a Hugo Chávez es lo que cohesiona a la oposición⁴⁷.

Este rechazo, estuvo acompañado de la desconfianza hacia el CNE con la idea de que no se presentaban garantías para que las elecciones se realizaran limpiamente. La conducta que tuvo la oposición buscaba deslegitimar estas elecciones, sin embargo, lo que afectó fue no tener representación alguna dentro de la Asamblea Nacional (*Ver Anexo - gráfico II*); los 176

⁴⁷ Se pueden vislumbrar ejemplos de la manera en que se resalta la figura de Hugo Chávez, dentro de sus seguidores: “Con Hugo Chávez manda el pueblo”; “Con Hugo Chávez sigue mandando el pueblo”; “Cumpliremos las metas chavistas en el próximo gobierno legislativo”; “Yo voto por los candidatos de Hugo Chávez”, y en la oposición: “Opongámonos a los planes totalitarios de Hugo Chávez”; “No le entreguemos a Hugo Chávez el país en bandeja de plata”; “Unidos en contra de la dictadura de Hugo Chávez”; “Por la independencia de los poderes”. Morales y Marín (2006)

diputados que la componen fueron oficialistas; como también en las elecciones legislativas que comprendían la votación para el Parlamento Andino y el Parlamento Latinoamericano.

El problema que se resalta ante esto, es un nuevo parlamento, unicameral y totalmente de alineación Chavista, el cual se forma con una legitimidad limitada, producto de lo que fue el nivel de abstención (75%) (*Ver anexo - gráfico IV*). Esto manifestó una polarización que siguió acentuándose dentro del sistema político; reflejo de ello son las propias palabras de Hugo Chávez, quien expresó, “*Les llegó la hora de la muerte, y a lo mejor ellos mismos desde el fondo de su alma así lo aceptan en el subconsciente, e hicieron lo que han hecho, acelerar la muerte, para darle paso a gente nueva*”.⁴⁸

Elecciones Presidenciales 2006

Frente a esta situación de convulsión política y una acentuada crisis de la democracia representativa, el 3 de diciembre de 2006 una nueva elección presidencial tuvo lugar.

El número efectivo de partidos en esas elecciones fue de 4.7, pero a fin de apreciar la real significación de esta cifra hay que tener en cuenta que el número efectivo de candidatos fue aproximadamente de dos⁴⁹. Todos los partidos significativos respaldaron a Hugo Chávez o a Rosales. No obstante, la elección tuvo una volatilidad alta (54%), debido al decaimiento de los partidos tradicionales y el surgimiento de nuevas opciones. Por ejemplo, Acción Democrática no participó en las elecciones aunque sus dirigentes apoyaron la candidatura de Rosales; COPEI, se redujo a pequeñas minorías. También el partido de Hugo Chávez, el MVR, perdió 6% en relación a la elección presidencial del 2000. En contraste, nuevos partidos opositores (Nuevo Tiempo, y Movimiento Primero Justicia) y oficialistas (Por la democracia Social y Patria Para Todos) ganaron respaldo (Álvarez, 2007: 275-276).

En este acto electoral, el sector de la oposición con su candidato presidencial único, Manuel Rosales, no pudo ser una opción decisiva frente al chavismo. El resultado final, según datos oficiales del CNE, fue de 62.84% para Hugo Chávez y 36.9% para Manuel Rosales. La estrategia de la oposición de presentarse como una única fuerza no fue lo suficientemente eficiente para poder desplazar a Hugo Chávez del poder. El liderazgo de éste sigue manteniéndose consolidado. Asimismo, esta elección tuvo las siguientes características, el partido MVR salió primero en todos los estados, inclusive en el estado de Zulia, donde Rosales fue gobernador en dos oportunidades (2000-2004 y 2004-2008). Otro rasgo

⁴⁸ Extraído de: <http://www.efemeridesvenezolanas.com/html/elecciones4-12-05.htm>

⁴⁹ Los otros candidatos que se presentaron, como Luis Reyes, Alejandro Suárez, Eudes Vera, entre otros, no llegaron a superar los 5000 votos.

Para un mayor detalle, ver: http://www.cne.gov.ve/divulgacionPresidencial/resultado_nacional.php

importante fue la cantidad de abstención que hubo, 25.3%. Pese a que esta cifra es elevada, si se la compara con las anteriores elecciones legislativas, la participación de la ciudadanía aumentó considerablemente (*Ver anexo – gráfico IV.*)

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

En suma, este proceso electoral marcó una nueva conducción del gobierno de Hugo Chávez. Una vez más, llegó al poder en el Palacio de Miraflores. La refundación de Venezuela, la “era revolucionaria, bolivariana”⁵⁰, continuó su curso.

Reforma Constitucional: centralización del Estado.

En noviembre de 2007, un proyecto de reforma constitucional presentado por el presidente Hugo Chávez, es sancionado por la Asamblea Nacional. Estos cambios fueron divididos en dos bloques; el primero, fue el de Hugo Chávez, quien redactó 46 artículos a modificar⁵¹ y el segundo, fue el Parlamento, al cual se le encomendó cambiar 23 artículos⁵². El 2 de noviembre, fecha que fue anunciada la decisión del presidente de reformar la Constitución, ya estaba previsto que se respete la integridad del bloque original de Hugo Chávez con un respaldo absoluto desde los legisladores.

Los datos oficiales del CNE del referéndum frente a la pregunta de: *¿Aprueba usted el proyecto de Reforma Constitucional con sus Títulos, Capítulos, Disposiciones Transitorias, Derogatoria y Final, presentado en dos bloques y sancionado por la Asamblea Nacional, con la participación del pueblo y con base en la iniciativa del Presidente Hugo Chávez?*, indicaron que el bloque A, propuesto por Hugo Chávez, obtuvo un respaldo de 49.3% mientras que el

⁵⁰Hugo Chávez, expresó desde el Palacio de Miraflores, después que el CNE, dio a conocer los resultados que “*La nueva época que hoy comienza tendrá como línea estratégica fundamental la profundización, ampliación y expansión de la revolución bolivariana (...) más de 60% de los venezolanos votó no por Hugo Chávez sino por un proyecto que tiene nombre: el socialismo bolivariano*”. “*...La victoria bolivariana es inobjetable, incuestionable y contundente*”(…) *¡Qué nadie le tenga miedo al socialismo!*”

Extraído de: http://www.eluniversal.com/2006/12/04/elecc_art_98429.shtml

⁵¹Los mismos fueron: 11, 16, 18, 64, 67, 70, 87, 90, 98, 100, 103, 112, 113, 115, 136, 141, 152, 153, 156, 157, 158, 167, 168, 184, 185, 225, 230, 236, 251, 252, 272, 299, 300, 301, 302, 303, 305, 307, 318, 320, 321, 328, 329, 341, 342, 348.

⁵²Los mismos fueron: 21, 71, 72, 73, 74, 82, 109, 163, 164, 173, 176, 191, 264, 265, 266, 279, 289, 293, 295, 296, 337, 338, 339. Fuente: http://www.cne.gov.ve/divulgacion_referendo_reforma/

bloque B propuesto desde el Congreso, recibió una aprobación del 48.9%. El rechazo fue de 50.7% y 51%, respectivamente. La abstención en esta oportunidad fue de 44.1%.

Pese a que no fue respaldada esta reforma, a continuación se analizará la propuesta que se formuló puntualizando en lo que se pretendió modificar de la estructura estatal, ya que en años posteriores esto se retomará. Como se examinó en apartados anteriores, la carta magna que fue aprobada por referéndum popular el 15 de diciembre de 1999, no pudo imponer lo que dispuso su artículo cuarto, sobre la base de consagrar un Estado federal descentralizado. La forma centralista de Estado que tuvo lugar a lo largo de la historia de la República venezolana desde el siglo XIX, se pretendió consolidar con esta reforma constitucional. Tomando como referencia el propio texto constitucional, esta modificación buscó alterar la estructural federal descentralizada que, al menos normativamente preservaba el Estado Venezolano.⁵³

Respecto a la organización política de la República, el territorio nacional que en la Constitución de 1999, a través del artículo 16 estipulaba que se dividía en Estados, Distrito Capital, dependencias federales y los territorios federales; con la garantía de la autonomía municipal y la descentralización político - administrativa. Ahora, con esta propuesta, el territorio nacional se conforma, a los fines político-territoriales con una nueva geometría del poder, por un Distrito Federal, el cual tendrá su sede en la capital de la República Bolivariana de Venezuela, por los estados, las regiones marítimas, los territorios federales, los municipios federales y los distritos insulares.

La unidad política primaria de la organización territorial nacional será la ciudad, entendida ésta como todo asentamiento poblacional dentro del municipio e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas comunas. Éstas, se constituirán cuando en la totalidad de su perímetro se hayan establecido las comunidades organizadas, las comunas y el autogobierno comunal, por decreto del Presidente en Consejo de Ministros. A su vez, éstos podrán decretar regiones marítimas, territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad. Por tanto, estas comunas que se intentaron conformar no pretendían ser unidades políticas territoriales a las que se les otorgue autonomía. En este sentido, es muy limitada la representación que pueden ejercer, por las potestades que esta Constitución determinaba hacia el Presidente en consejo de Ministros.

⁵³Para una lectura completa de todos los artículos que se procuraron reformar, ver el documento completo en: http://www.cne.gov.ve/elecciones/referendo_constitucional2007/documentos/Reforma.pdf

Siguiendo el mismo objetivo, se agrega que el Presidente designará y removerá las autoridades de las regiones marítimas, territorios federales, Distrito Federal, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales.

Las provincias federales se conformarán como unidades de agregación y coordinación de políticas territoriales, sociales y económicas a escala regional, siempre en función de los planes estratégicos nacionales y el enfoque estratégico internacional del Estado venezolano. Ya no se prevalece la autonomía territorial de cada una dentro de su soberanía, sino que debe responder a los intereses y ordenanzas nacionales. En consecuencia, están sujetas al Poder Central, tal es así, que es competencia del Poder Público Nacional, en primer lugar, la ordenación y gestión del territorio y el régimen territorial del Distrito Federal, los estados, los municipios, dependencias federales y demás entidades regionales. En segundo lugar, la creación, supresión, ordenación y gestión de provincias federales, regiones estratégicas de defensa, territorios federales, municipios federales, ciudades federales y comunales, distritos funcionales, regiones marítimas y distritos insulares. En tercer lugar, el régimen de la navegación y del transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter nacional; de los puertos, aeropuertos y su infraestructura, así como la conservación, administración y aprovechamiento de autopistas y carreteras nacionales. (Art.156, incisos 10, 11, 27).

Esta idea se cierra, cuando deja de tener validez en el artículo 158 la descentralización, como política nacional y se pretendía crear la construcción de una democracia Socialista. Con esto, ya no se está procurando acercar el poder a la población, creando las mejores condiciones tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales, a través de la descentralización, sino por medio de la construcción de una democracia Socialista. Siguiendo esto, se elimina el Consejo Federal de Gobierno, y se sustituía por el Consejo Nacional de Gobierno presidido por el Presidente de la República. (Art.185), quien con esta reforma podía ser reelecto de forma ilimitada, durando su mandato de siete años (Art.230), y al cual se le atribuía la competencia para dirigir la ordenación, y gestión del territorio y régimen territorial del Distrito Federal, los estados, los municipios dependencias federales y demás entidades regionales. (Art.236).

Esta promoción de reforma constitucional generó desacuerdos. Estos se pueden resumir a través de lo que expresó el gobernador del estado de Sucre, Ramón Martínez, afirmando que *“La propuesta políticamente se orienta a eliminar la descentralización y el federalismo histórico, disolviendo el consejo federal de gobierno, cuando lo ideal sería fortalecer la tetralogía federalismo, descentralización y democracia e integración, para que la estructura*

del poder sea justa y eficaz, ya que retrocede la democratización del poder político y tiende a concentrarlo en manos de una sola persona, alejando el poder de los ciudadanos”.⁵⁴

En resumen, la forma federal del Estado si esta reforma se hubiese aprobado, seguiría la tendencia hacia una forma federal centralizada de Estado. Las competencias que se le otorgó a cada unidad territorial fueron limitadas, la autonomía no estuvo garantizada, la misma quedó disminuida frente al supuesto principio de un Estado federal descentralizado que pautaba la Constitución de 1999. En un escenario ficticio, este proyecto de reforma constitucional, sumado a una Asamblea Nacional absolutamente chavista, junto a 22 de las 24 gobernaciones también oficialistas y el poder presidencial reelegido por la ciudadanía, hubiese dejado sin espacio alguno a la oposición dentro del sistema político venezolano. Este referéndum, demostró el interés del gobierno nacional, de que los gobiernos estatales no tuvieran la capacidad política para tomar decisiones sobre sus propios recursos y demás competencias. El objetivo fue que continúe predominando un federalismo centralizado, junto a este tipo de presidencialismo fuerte que conduce y domina desde el ejecutivo central al resto de los poderes.

Sin embargo, no fue un mecanismo re- legitimador del sistema, la sociedad en esta ocasión no aseguró la continuidad del proyecto de Hugo Chávez, como sí lo hizo en ocasiones anteriores y lo retornará a comienzos de 2009, con un nuevo referéndum popular.

Elecciones regionales 2008

Para finales del año 2008, la celebración de las elecciones regionales y municipales fueron los temas que marcaron la agenda política. En esta instancia, los ciudadanos venezolanos tuvieron la oportunidad de votar a 603 cargos: 22 gobernadores, 326 alcaldes municipales, 1 alcalde metropolitano, 1 alcalde distrital, 233 legisladores a los consejos legislativos estatales, 13 concejales metropolitanos y 7 concejales por el Distrito del Alto Apure. En el presente apartado, se realizará un análisis exhaustivo de cómo fue y qué efectos tuvieron las elecciones regionales, ya que excede los objetivos de este trabajo detallar las municipales.

Antes de entrar en profundidad con los datos y su respectivo análisis, es importante explicar el sistema electoral utilizado. En estos comicios, los partidos de oposición y el PSUV vuelven a emplear la estrategia electoral conocida como “las morochas”. Esta técnica desajusta la postulación de los candidatos tipo lista y uninominal de un partido político para impedir

⁵⁴Extraído de: <http://calidaddevida.eluniversal.com/2007/10/29/562668.if>

perder cargos, tal como lo establece la legislación venezolana.⁵⁵ El resultado de esto, es la sobre-representación de las mayorías políticas, pese a que el artículo 63 de la Constitución indique que *“La ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional”*.

Para estas elecciones regionales, la morocha del PSUV fue la tarjeta del partido Unidad de Vencedores Electorales (UVE), mientras la morocha de la oposición fue la tarjeta del partido “Unidos para Venezuela”. En el caso del chavismo, el PSUV se utilizó para el voto de lista y en el voto uninominal estuvo el UVE. Pese a que la ley obliga a restar los escaños tipo lista de los nominales para “garantizar la distribución proporcional de los cargos”, con esta estrategia electoral los partidos no restan. Si el PSUV obtiene por ejemplo 6 cargos de manera uninominal, y su partido morocho, el UVE, 4 cargos tipo lista, no se le quitaría los dos cargos restados (6-4), para ser distribuidos entre el resto de los partidos sino que sumaría 10 escaños, en vez de 8, ya que son tomados como dos partidos distintos.

La sobre-representación que terminó obteniendo el oficialismo -que se repite en todos los estados- se puede explicar porque el chavismo votó sin excepciones, por sus candidatos nominales a través de la tarjeta de la Unidad de Vencedores Electorales (UVE) y por los candidatos tipo lista a través del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV); no obstante, en el caso de la oposición no ocurrió así, empleándose hasta tres tipos diferentes de tarjetas morochas: (Unidos Para Venezuela, MIN-Unida y las tarjetas de los cinco partidos más grandes).⁵⁶

Teniendo como referencia esto, con una participación en estos comicios del 65.21% y por tanto, una abstención de 34.79%, los resultados presentaron que la oposición logró la victoria en las gobernaciones de los estados de Nueva Esparta⁵⁷, Zulia, Miranda, Carabobo y Táchira, así como el Distrito Metropolitano de Caracas (Ver anexo- gráfico III). Con esto, la oposición que estaba posicionada por fuera del sistema y con grandes dificultades para reinsertarse en el mismo, a través de estas elecciones tuvo el impulso para que surjan nuevos liderazgos, con un espacio más amplio para gobernar, rompiendo levemente la hegemonía

⁵⁵La legislación venezolana, a través del Estatuto Electoral, como de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, establece que para la elección a los cuerpos deliberantes 60% de los cargos se eligen por voto nominal y el otro 40% por el voto tipo lista. Los cargos nominales se obtienen por mayoría simple, mientras los cargos tipo lista, se adjudican los cargos aplicando la fórmula D'Hont como forma de garantizar que los partidos políticos pequeños o regionales tengan acceso a cargos.

Esta fórmula matemática, consiste en aplicar una serie de divisores (1, 2, 3, etc.) a los votos que obtenga cada partido, de forma tal que los escaños se asignan a cada partido de acuerdo con el tamaño de los cocientes que resulten de estas divisiones. (Payne, 2005:65).

⁵⁶Extraído de: http://www.eluniversal.com/2008/11/28/pol_art_chavez-controla-76_1168895.shtml

⁵⁷El gobernador de este estado, Morel Rodríguez, fue reelecto.

chavista dentro del espectro político. Paralelamente, los 17 estados restantes son gobernados por filas oficialistas. Sin embargo, se debe resaltar que el Chavismo perdió protagonismo. A nivel de cantidad de votos⁵⁸ y no de estados, el nuevo mapa político es más representativo, las fuerzas del chavismo continúan superando a la oposición pero con un margen más reducido. Con esto, no se está poniendo en cuestionamiento el importante liderazgo y popularidad que tiene Hugo Chávez, junto a las distintas fuerzas que lo respaldan dentro de su partido, el PSUV que creó en el 2007, ya que estas elecciones fueron un termómetro que midió que, aún después de diez años de gobierno, la aceptación de su proyecto continúa. Esto fue lo que el propio mandatario exigió y reclamó, en un acto masivo, en la última semana, antes de las elecciones, expresando que *“Nos estamos jugando el futuro de la revolución, el futuro del socialismo, el futuro de Venezuela, el futuro del gobierno revolucionario, y también el futuro de Hugo Chávez”*⁵⁹.

A pesar de esto, en esta contienda electoral el Chavismo tuvo que enfrentar no sólo a las tradicionales fuerzas opositoras, sino también a la “disidencia chavista”. Ésta se conformó, por los partidos minoritarios, PPT y PCV que respaldaron a Hugo Chávez desde su primera presidencia. Es importante destacar que de las veinte gobernaciones que comprendía el chavismo, cinco eran gobernadas por ésta fuerza disidente. Estos estados eran: Trujillo, Carabobo, Aragua, Guárico y Sucre.

La crítica que se llegó a imponer, entre el lado chavista y el lado disidente fue fuerte. Hugo Chávez acusó al PCV y PPT de mantener una actitud contrarrevolucionaria, afirmando que *“se les llamó cien veces para unirse al Partido Socialista Unido de Venezuela, PSUV, y conformar un gran partido, pero se negaron”*. Mientras que el secretario de organización de Patria para Todos, Rafael Uzcátegui, respondió que *“Hugo Chávez es Presidente y líder de un proceso, no puede darse el lujo de volverse a equivocar, la historia le reclamará eso. Él se ha equivocado, que revise con quién se equivocó y, si busca responsables, que los busque en su entorno que hasta le informa mal sobre la propaganda que hay en la calle”*.⁶⁰

Según Aníbal Romero (2008), Hugo Chávez opacó notablemente a sus candidatos a gobernaciones y alcaldes, con una campaña sumamente agresiva y controversial, en una estrategia que mostró más su lado vulnerable y un chavismo relativamente debilitado, además explica que en Venezuela nadie había utilizado en toda la historia un lenguaje de violencia, para descalificar a los adversarios políticos como lo ha hecho Hugo Chávez en esta campaña.

⁵⁸Dentro del 100% de los votos válidos, el bloque chavista obtuvo 54,99%, la oposición 36,98% y los disidentes 8,18%. En números absolutos corresponde, 5.967.170, 4.858.134 y 695.246, respectivamente.

⁵⁹Extraído de: <http://noticias.latam.msn.com/articulo.aspx?cp-documentid=13533722>

⁶⁰Extraído de: http://www.eluniversal.com/2008/10/10/pol_art_chavez-estima-que-el_1087678.shtml

En estos discursos, el mandatario venezolano utilizó crudos adjetivos contra líderes de la oposición como Manuel Rosales, Henrique Capriles Radonsky y Henrique Salas Feo, y amenazó abiertamente con la intervención militar en caso de que se produjera una victoria de la oposición en regiones, como Zulia, Carabobo y Miranda.⁶¹

Esto explica en parte, porque el PSUV no logró mantener las 20 gobernaciones que tuvo en las elecciones de 2004. La sociedad volvió a reclamar nuevos liderazgos y la oposición en esta instancia corrigió errores cometidos en el pasado, aprovechando ocho años de desgaste en las gestiones realizadas por el chavismo. A su vez, se benefició de la derrota del proyecto de reforma constitucional como otro medio para recuperar espacios perdidos. En estos términos se pronunció ocho semanas antes de las elecciones, Julio Borges, coordinador nacional del Partido Primero Justicia, en una entrevista realizada por el Diario el Universal, en el que le preguntaron; *¿En cuántos estados tiene la oposición posibilidades reales de ganar?*, a lo que respondió, que *“siendo esto variable, en las gobernaciones más emblemáticas, las capitales más importantes y los sitios más poblados del país van a estar mayoritariamente en manos de la oposición. Agregando que a partir del 23-N, yo borraría la palabra oposición para comenzar a usar la palabra alternativa”*.

Por tanto, las victorias de la oposición en los cinco estados más poblados y ricos, además de Caracas, dio apertura a nuevo mapa político en Venezuela, donde el poder como se analizó anteriormente estuvo concentrado por la fuerza política del presidente Hugo Chávez. Esto fue fiel reflejo de los niveles de unidad que pudo alcanzar la oposición, para la presentación de candidaturas en cada una de las entidades regionales. Pese a esto, hay que resaltar que aunque los partidos de oposición gobiernan en los estados más ricos y poblados, 45% de su población y 70% de su PBI, lo que se afirma es la continuidad del Presidente Hugo Chávez en el poder, y su acentuado liderazgo para llevar a cabo su llamada revolución bolivariana y socialista, junto a su partido el PSUV.

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

⁶¹Extraído de la Agencia Peruana de noticias. Ver artículo completo en: <http://200.48.60.195/espanol/Noticia.aspx?id=ili9uSBM6rw=>

ilimitada (Art. 230 de la actual Constitución Bolivariana) y por el otro, como se analizará en el última parte de este trabajo, con el respaldo del Congreso hizo en marzo de 2009 una reforma de la LODDT como medio para controlar a las entidades territoriales, y un mes después, con la aprobación del parlamento, designó un nuevo cargo: el Jefe de Gobierno de Caracas.

3. Un freno más a la descentralización en Venezuela

La modificación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT) que aprobó la Asamblea Nacional, el 17 de marzo de 2009, le permite al gobierno nacional tener competencia sobre determinados bienes y servicios públicos. Es importante recordar que esta reforma parcial de la LODDT, fue lo que el 2 de diciembre de 2007 la ciudadanía rechazó en la reforma constitucional propuesta e iniciada por Hugo Chávez.

Sin embargo, la Asamblea Nacional aprobó la incorporación un nuevo artículo (Art.8) de la LODDT, en que el Ejecutivo Nacional a fin de tutelar el interés general de la sociedad y salvaguardar el patrimonio de la República, podrá revertir, conforme al ordenamiento jurídico la transferencia de las competencias concedidas a los estados para la conservación y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial.

Esto que perjudica a los estados, trajo en consecuencia disidencias desde filas opositoras. El gobernador de Zulia, calificó la medida como un evidente atraso para las regiones. Aseguró que *“una reforma de una ley no puede pasar por encima de la Constitución, que tanto han defendido pero que tanto han pateado”*⁶². Criticó a los diputados zulianos que forman parte de la Asamblea Nacional y los catalogó como traidores, expresando que lo que quieren es acabar con las gobernaciones y alcaldías y las autonomías de los estados.

También desde el partido Primero Justicia, se rechazó la agenda centralista del Presidente y le recomendó a éste buscar vías del diálogo al sugerir la conformación del Consejo Federal de Gobierno para establecer políticas fusionadas con gobernadores y alcaldes, como un real espacio de diálogo, permitiendo que el Presidente y los gobernadores dialoguen y coordinen esfuerzos.⁶³

De esta manera, se recentraliza el poder y se le transfiere el control al Presidente. Se elimina la descentralización como principio y se sustituye por una normativa al servicio del proyecto chavista. La geometría del poder en el Estado venezolano está sufriendo cambios,

⁶² Extraído en: <http://www.guia.com.ve/noticias/?id=373>

⁶³ Extraído en: http://www.eluniversal.com/2009/03/16/pol_ava_partidos_opositores_16A2256163.shtml

que llevan a debilitar, el ya debilitado diseño institucional federal. Esto no reproduce, lo que diez años atrás Hugo Chávez anunció cuando era candidato a la presidencia, *“La descentralización no es para satisfacer apetencias burocráticas de los partidos políticos ni de los grupos de presión”*. Por tanto, la mejor opción es crear un nuevo federalismo. *“La Constituyente impulsará un nuevo federalismo que garantice la participación de los estados, regiones y municipalidades”*.⁶⁴ Este nuevo federalismo, es lo mismo que hubo antes, un federalismo fuertemente centralizado que funciona como una estrategia para la estabilidad de quien está en el poder gobernando.

Por tanto, en la actualidad este diseño institucional federal, se traduce en un mero formalismo normativo, el cual no presenta una transferencia de competencias administrativas, por la falta de voluntad del gobierno nacional, que no permite que los gobernadores en cada entidad federal tengan la capacidad política para tomar decisiones sobre sus propios recursos. Esto, aunque genera conflicto y confrontación entre el gobierno estadual y el nacional, logra garantizar la estabilidad del gobierno de Hugo Chávez, ante el posible quiebre del mismo. Este diseño institucional federal centralizado se mantiene, ya sea modificando las reglas o instaurando nuevas. Esto ocurrió con la creación del cargo de Jefe de Gobierno de Caracas.

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

La última elección de Alcalde Mayor, fue en noviembre de 2008 junto a las elecciones regionales y municipales en las que la oposición obtuvo la Alcaldía Mayor de Caracas, con Antonio Ledesma⁶⁵ como alcalde. Este hecho político, trajo en consecuencia que en abril de 2009⁶⁶, el presidente Hugo Chávez tomara uso de la facultad que le otorgan los legisladores al decretar la creación de un nuevo organismo capitalino. La explicación fue que éste nuevo cargo responderá a la creación y organización del Distrito Capital de la República, abarcando áreas que comprenden desde su gerencia, administración y competencias, hasta sus recursos como entidad político-territorial⁶⁷.

⁶⁴Extraído en: http://www.eluniversal.com/1998/09/15/pol_art_15121CC.shtml

⁶⁵Antonio Ledesma, representa y es líder principal del Partido Alianza Bravo Pueblo, formado en el año 2000, tras separarse de AD.

⁶⁶El 7 de abril de 2009, fue publicado en la gaceta oficial la nueva ley del Distrito de Caracas, aprobada en el Parlamento por unanimidad.

⁶⁷Extraído de: http://www.minci.gob.ve/reportajes/2/188677/se_afianza_el.html

En síntesis, lo anterior se considera un mecanismo más de centralización del poder nacional. Caracas como capital de Venezuela, al estar gobernado bajo la oposición podía favorecer el surgimiento de nuevos grupos de poder dentro del sistema político, lo que podía amortiguar la hegemonía de control que presenta el actual gobierno de Hugo Chávez.

Ante estas consideraciones, se estima conveniente dar fin a que el Presidente gobierne mediante la utilización de decretos – leyes (*leyes habilitantes*), los cuales son aprobados y concedidos desde la Asamblea Nacional, ya que esto funciona como una compleja barrera para la capacidad de negociar del gobierno con los otros actores que existen dentro del sistema, lo que acentúa el abuso del poder suprimiendo los *checks and balances* que son condición sine qua non.

Conclusiones

En esta investigación se ha pretendido explicar cómo la estabilidad dentro del sistema político influye en el mantenimiento de un diseño institucional federal centralizado⁶⁸.

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

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

Esto se reafirmó con la ausencia de adaptabilidad que tuvieron éstos partidos a la modificación de las reglas electorales en 1989, las cuales operaron como un mecanismo de apertura en la arena política, surgiendo nuevos liderazgos, principalmente gobernadores electos por la ciudadanía, junto a nuevos partidos, pero que también generó inestabilidad política. Esto permite confirmar la hipótesis planteada en esta investigación para el período puntofijista, la estabilidad en el sistema político explicó la centralización de la estructura federal.

En tercer lugar, a partir de lo que fue el sistema político a finales del siglo XX, junto a los períodos de gobierno que tiene Hugo Chávez en el poder, se puede definir que el federalismo en Venezuela es una ingeniería política que permaneció como un compromiso constitucional y no como un modelo en el que coexiste la soberanía de la federación y de los estados. Hoy, siglo XXI, el liderazgo de Hugo Chávez, junto a los cambios de reglas durante sus gobiernos, no ayuda tampoco a que la organización partidaria vuelva a institucionalizarse

⁶⁸ Es importante aclarar, que este trabajo considera a modo hipotético que la renta petrolera es una variable que tiene efectos directos en la estabilidad del sistema político venezolano. Sin embargo, el análisis de ello, excede los objetivos y posibilidades de esta investigación.

en la contienda electoral, de forma de generar una apertura en la competencia, junto a la reinstauración de la democracia representativa.

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

En cuarto lugar, a través de lo analizado y la evidencia empírica disponible, se desprende que el federalismo contemporáneo venezolano conlleva también como resultado no poder generar acuerdos que permitan la coexistencia entre los estados pobres y ricos, *per se*, chavismo, oposición. Esta fragmentación política, no fortalece sino bloquea a las instituciones, ya sean los partidos políticos, la Asamblea Nacional, el Poder Judicial, entre otros. Asimismo, la hipertrofia del actual Poder Ejecutivo nacional, invalidó el control legislativo de las arbitrariedades de éste y una articulación a la dualidad de poderes (federal, estadual). Siguiendo la misma línea, el alcance hegemónico del Chavismo, como actor central dentro del sistema político, derivó en una dicotomía de la elite política sobre el “apoyo o no a Hugo Chávez”, la cual condujo a una fragmentación de la sociedad marcada por una importante despolitización, siendo esto evidente por los altos grados de abstención en las elecciones.

Por ello, esta investigación estima conveniente que se debe irrumpir el federalismo centrípeto y promoverse una tendencia más centrífuga entre los niveles de gobierno. El margen de autonomía concedido al poder estadual es restringido, lo que da como resultado que el gobernador busque tener competencia dentro de su área, generando por tanto, conflictos entre el nivel nacional y el nivel estadual.

En suma, la trayectoria del federalismo venezolano correspondió a la centralización. Los caudillos que fundaron Venezuela en el siglo XIX, como la disciplina partidaria en la democracia puntofijista, y la fuerte acumulación del poder presidencial de Hugo Chávez no fueron ventajosos para un federalismo descentralizado y sí para la acumulación de poder.

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

Referencias bibliográficas citadas

- Abal Medina, Juan Manuel. 2008. “La cooperación intergubernamental: mejor Estado y mejor democracia”, en *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires.
- Acosta, Yorelis. 2007. “Marchas y contramarchas: la dinámica sociopolítica de Venezuela 2001 – 2007”, *Universidad Central de Venezuela*, Caracas.
- Alessandro, Martín. 2008. “Indicadores sobre el perfil y las transformaciones del Estado argentino, y algunos apuntes sobre su interacción con el sistema de partidos”, en *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina.
- Álvarez, Ángel E. 2007. “Venezuela 2007: los motores del socialismo se alimentan con petróleo”, en *Revista de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile*, Santiago de Chile.
- Álvarez, Ángel. 2008. “Venezuela: ¿La Revolución pierde su encanto?”, en *Revista de Ciencia Política*, Volumen 28, número 1, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Anuario 2008- 2009 Descentralización vs. Neocaudillismo, *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales*, Venezuela.
- Benton, Allyson Lucinda. 2003. “Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino”, en *Revista Política y Gobierno*, número 1, Argentina.
- Beramendi, Pablo. 2006. “Federalism”, Department of Political Science, Maxwell School of Syracuse University, United States.
- Beramendi, Pablo y Maíz, Ramón (2003) “La segunda generación de análisis institucionales del federalismo”, en *Revista Zona Abierta 104/105*, Universidad de Compostela, España.
- Brewer Carías, Allan. 1983. “Comentarios sobre el Alcance y ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en Venezuela”, en *Internacional Review of Administrative Science*, pp247-258.
- Brewer Carías, Allan. 2000. “El federalismo en la Historia Política Venezuela”. Caracas.
- Brewer Carías, Allan. 2007. “El autoritarismo establecido en fraude a la constitución y a la democracia, y su formalización en Venezuela mediante la reforma constitucional.” Nueva York.
- Brewer Carías, Allan. 2007. “Estudio sobre el proyecto de reforma constitucional 2007 (inconstitucional y fraudulentamente sancionado por la asamblea Nacional el 2-11-07)”, *Universidad Central de Venezuela*, Caracas.
- Brewer Carías, Allan. 2007. “Proceso Constituyente y la fallida reforma del Estado en Venezuela”. Caracas.
- Brewer Carías, Allan. 2007. Reforma Electoral en el sistema político en Venezuela, Caracas.
- Calvo, Ernesto y Medina, Abel. 2001. El federalismo electoral Argentino, Editorial Eudeba, Buenos Aires.
- Cardozo, Nelson. 2008. “Brasil y Argentina: federalismo y Sistema de Partidos” en *Boletín de Política Comparada*, número 1, Buenos Aires.
- Carmagnani, Marcello. 2006. “Las formas del federalismo mexicano”, en *Circunstancia*, año III – número 9.

- Carmagnani, Marcello. 1996. *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Carvalho, G. 1991. “Una visión de coyuntura del sistema político venezolano”, en *Cuadernos del Cendes*, No 17/18, pp. 269 – 292.
- Colomer, Joseph M. 1999. “Las instituciones del federalismo”, en *revista española de Ciencia Política*, Volumen, número 3, pp. 41-54. Madrid.
- Combellas, Ricardo. 2002. “La Constitución de 1999 y la reforma política. Implicaciones para la gobernabilidad democrática”, en *Revista venezolana de Ciencia Política*, Volumen 22, Mérida.
- Constitución de la República de Venezuela de 1925.
- Constitución de la República de Venezuela de 1961.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.
- Contreras, José Gregorio. 2001. “Una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”, en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, número 18. Mérida.
- Coppedge, Michael. 1993. “Venezuela: Democrática a pesar del Presidencialismo”, en *Juan Linz y Arturo Valenzuela. (Comps). La crisis del presidencialismo*, pp. 335 – 370. Alianza, Madrid.
- Cuñarro, Edith Mabel. 2003. *La reforma del Estado en Venezuela: la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado como mecanismo de innovación política*. Tesis doctoral, Caracas.
- Díaz – Cayeros, Alberto. 2004. “El federalismo y los límites políticos de la redistribución”, en *Revista Gestión y Política Pública*, número 3, México.
- Documentos CIBOD. 2007. Serie América Latina. Supremacía y control civiles de la defensa y las Fuerzas Armadas, número 22, Barcelona.
- Elazar, Daniel J. 1989. *Exploring Federalism*, University of Alabama Press.
- Ellner, Steve. 2004. “Respuestas al Debilitamiento del Estado y la sociedad venezolana en la época de Hugo Chávez” Fernández Segado, Francisco (2006) “Reflexiones Críticas entorno al federalismo en América Latina. *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México.
- Estatuto Electoral. 2002
- Gibson, Edward L, Calvo, Ernesto F y Falleti, Tulia G. 1999. “federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el hemisferio occidental”, en *Revista Política y Gobierno*, vol VI, número 1, pp. 15-64, Argentina.
- Gibson, Edward L. 2006. “Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos”, en *Revista Desafíos*, Bogotá, Colombia.
- Gómez, Irely. 2002. “Ajustes económicos con desajustes sociales”. Universidad Central Venezolana, Caracas.
- González Araujo, Ernesto. 2006. “Centralismo y federalismo”, en *Revista de Ciencia Política de la Universidad Católica*, Maracaibo.
- Gremaud, Amaury Patrick. 2001. “Sistema tributario y el problema Federativo: la evolución del caso brasileño, disponible en http://www.usp.br/prolam/downloads/2001_01_05.pdf
- Grimaldo Lorente, Jaime. 2007. “Revisión teórico – conceptual sobre el federalismo desde una perspectiva”, en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, número 31, Caracas.

- Grimaldo, Jaime – Rangel, Christi. 2007. “Análisis multidisciplinario del federalismo” en *Revista Postdata*, número 12, Buenos Aires.
- Guerrero, Rangel Christi. 2003. “El futuro del federalismo venezolano”, en *Revista SIC del Centro Gumilla*, Venezuela.
- Harnecker, Marta. 2004. “Intervenciones del Presidente el día 12 de noviembre de 2004, en reunión sostenida con gobernadores y alcaldes en el Teatro de la Academia Militar, Caracas.
- Hernández, Rossana. 2006. “Aspectos problemáticos del excepcionalismo en Venezuela (1958 – 1989)”, en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, No 29, pp 153-167, Mérida.
- Herrera, Edgar. 2003. “Descentralización”. En *el Tercer Curso Centroamericano en Gestión Urbana*, San Salvador.
- Hidalgo, Manuel. 2002. “¿Empeorar para mejorar? Cambio político y desgobierno económico en Venezuela”, en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, Mérida.
- Informe de Estadísticas Energéticas. 2005. Organización Latinoamericana de Energía
- Jiménez, Eduardo. 2003. “Conflicto, espacio público y cambios políticos de la democracia venezolana en el gobierno de Hugo Chávez (1998-2002)”, en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, Mérida.
- Jones, Mark P and Samuels, David J. 2005. “The future of federalism in Mexico: Lessons from Argentina and Brazil, University of California, San Diego.
- Kenneth, Roberts. 2001. “La descomposición del Sistema de Partidos en Venezuela vista desde un análisis comparativo”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 7 número 2, pp. 183-200, Venezuela.
- Kornblith, Miriam y Levine, Daniel. 1997. “Venezuela: Las Vicisitudes del Sistema de Partidos.”, En *Mainwaring, Scott y Timothy Scully (comp.) La Construcción de Instituciones Democráticas*. CIEPLAN, Santiago de Chile.
- Kornblith, Miriam. 1996. “Crisis y transformación del sistema político venezolano: nuevas y viejas reglas de juego”, Publicado en *Álvarez, A El sistema político venezolano: Crisis y transformaciones*, pp. 1- 31. Caracas.
- Kornblith, Miriam. 2006. “Las elecciones presidenciales en Venezuela: de una democracia representativa a un régimen autoritario electoral”, en *Revista Desafíos*, Bogotá.
- Lalander, Richard. 2004. “Algunas reflexiones sobre populismo, descentralización y chavismo”, en *Revista Provincia No 11*, pp. 36-97.
- Lalander, Richard. 2004. “La descentralización venezolana y el chavismo: transformaciones del sistema político partidista, en *Revista Venezolana de Ciencia Política de Universidad de los Andes*, número 26, Mérida
- Lander, Luis. E. y Maya López, Margarita. 2005. “Referendo Revocatorio y elecciones regionales en Venezuela: geografía electoral de la polarización”, en *Revista de Economía y Ciencias Sociales*, volumen 11, Caracas.
- Lander, Luís. E. y López Maya, Margarita. 1999. “Venezuela. La Victoria de Chávez. El Polo Patriótico en las elecciones de 1998”, en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas.
- Lander, Luís. E. y López Maya, Margarita. 2000. “La Hegemonía amenazada”, en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas.

- Langue, Frédérique. 2006. "Petróleo y revolución en las Américas. Las estrategias bolivarianas de Hugo Chávez" en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, número 29, Venezuela.
- Leiras, Marcelo. 2008. Ponencia sobre la influencia de las provincias argentinas en la política nacional y para la federación, *Universidad de San Andrés*, Buenos Aires.
- Leiras, Marcelo. 2009. "Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina", preparado para el Congreso de la *Latin American Studies Association*, Río de Janeiro.
- Levine, D. 1973. Conflict and political change in Venezuela. *Princeton: Princeton University Press*.
- Ley Orgánica del Sufragio y la participación política. 1997
- Ley Orgánica del Poder Electoral. 2002
- Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta oficial número 39140 del 17 de marzo de 2009.
- Lijphart, Arend. 1988. democracia en las sociedades plurales. Ediciones Prisma. México.
- Lijphart, Arend. 2000. Modelos de democracia: Formas de Gobierno y resultados en treinta y seis países. Editorial Ariel, Barcelona.
- Linz, Juan J. 1999. "democracia, multinacionalismo y federalismo", en *revista española de Ciencia Política*, Volumen 1, Número 3, pp. 7-40. Madrid.
- Linz, Juan. 1987. El quiebre de los Regímenes Democráticos. Editorial Alianza, Buenos Aires.
- Lucca, Rafael. 2008. Venezuela: 1830 a nuestros días. Editorial Alfa, Venezuela.
- Lujambio, Alonso. 1995. "De la hegemonía a las alternativas: diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México", en *Política y Gobierno*, vol. II, #1, México.
- Mainwaring, Scott P. y Scully, Timothy. 1995. *La Construcción de Instituciones Democráticas*. CIEPLAN, Santiago de Chile.
- Maíz, Ramón .1999. "Nacionalismo federalismo y democracia en Estados multinacionales". *Universidad de Santiago de Compostela*, España.
- Maíz, Ramón. 2007. "federalismo plurinacional: una teoría política normativa", para el *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, Madrid.
- Mascareño, Carlos. 2004. "Consenso político para descentralizar el federalismo centralizado venezolano", en *Revista Politeia*. Vol.27 no32-33. Caracas.
- Mascareño, Carlos. 2007. "El federalismo venezolano re-centralizado", en *Revista Provincia* Número 17, pp. 11-22. Venezuela.
- Matheus Inciarte, María Milagros y Romero Ríos, María Elena. 2001. "El federalismo en el Estado Venezolano, niveles territoriales y relaciones intergubernamentales", en *Escuela de Gobierno*, pp. 27-49. Maracaibo.
- Matheus, María Milagros, Romero, María Elena- Soto. 2005. "El federalismo y sus tendencias centrífugas y centrípetas. Hacia una interpretación del federalismo Descentralizado en Venezuela", en *Revista de Derecho, Universidad del norte*, Número 23, pp. 141-170, Venezuela.
- Matheus, Milagros María. 2006. "Estado federal descentralizado venezolano: subsidiariedad y relaciones intergubernamentales". *Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*. Luz.

- Molina José. 2004. “Partidos y sistemas de partidos en la evolución política venezolana: la desinstitucionalización y sus consecuencias”, en *José E. Molina and Angel Alvarez, eds., Los partidos políticos venezolanos en el Siglo XXI*, pp. 9-55, Caracas: VadellHermanos.
- Morales, Oscar- Marín, Altuve. 2006. “La argumentación en la propaganda política de la campaña de las elecciones venezolanas de 2005”, en *Revista Latina de Comunicación Social*, España.
- O'Donnel, Guillermo. 1992. “¿democracia delegativa?”, en *paper de trabajo N° 172*, Kellogg Institute.
- Olivares, Héctor “Las formas de gobierno en el pensamiento político del occidente venezolano”, Universidad de los Andes, Zulia.
- Oslak, Oscar. 2000. “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”, en *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, Rep. Dominicana
- Palenques, Marcos Ortiz. 2001. “Personalización y sistema electoral en Venezuela”, en *Politeia*, número 26, Caracas.
- Pastor Viciano, Dalmau Martínez. 2000. “Cambio político, cambio constitucional y la nueva configuración del sistema de partidos políticos en Venezuela”, en *Revista de Estudios Políticos*, número 110, Venezuela.
- Payne, Zovatto, Carrillo y Alemand. 2006. *La Política Importa*, BID-IIDAE
- Penfold Bacerra, Michael “Federalism and institutional change in Venezuela”, Chapter 6, in *Federalism in Latin America*, ed. Gibson, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Perlmutter, Amos. 1978. *The Military and Politics in Modern Times*. New Haven –Londres: Yale University Press.
- Ramos Jiménez, Alfredo. 2000. “El liderazgo del “nuevo comienzo”. Notas sobre el fenómeno Chávez”, en *revista Venezolana de Ciencia Política*, número 18, Mérida.
- Ramos Jiménez, Alfredo. 2006. “De la democracia electoral a la democracia plebiscitaria. Elecciones y referendos en la Venezuela de Chávez”, en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, Mérida.
- Rangel Guerrero, Christi. 2003. “Agonía de los Gobiernos Territoriales en Venezuela”, en *Revista SIC del Centro Gumilla*, número 655, Venezuela.
- Rey, Juan Carlos. 2002. “Consideraciones políticas sobre un insólito golpe de Estado”, en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, Mérida.
- Reynoso, Diego. 2000. “Sobre – representación distrital, permisividad electoral e inclusión partidaria”, en *Publicaciones FLACSO*, México.
- Riker, William. 1964. *Federalism: Origin, Operation and signification*, Boston
- Riker, William. 1985. *The Development of American Federalism*. Boston: Kluwer Academic Publishers
- Rivas Leone, José Antonio. 2002. “El desmantelamiento institucional de los partidos en Venezuela 1990- 2000” , en *Revista de Estudio Políticos (Nueva Época)*, número 118.
- Rivas Leone, José Antonio. 2006. “Crisis y desinstitucionalización de los partidos políticos en Venezuela”, en *Stockholm review of latin American Studies*, Issue número 1.
- Rivas Leone, José Antonio y Caraballo Vivas, Luís. 2005. “Gobernabilidad y Partidos Políticos en Venezuela”, en *democracia y Partidos en Venezuela*, financiado en CDCHT, Universidad de los Andes, Venezuela.

- Rivas Leone, José Antonio. 2002. "Transformaciones y crisis de los partidos políticos. La nueva configuración del sistema de Partidos en Venezuela". Instituto de Ciencias Políticas y Sociales. Barcelona.
- Rodden, Jonathan. 2004. "Comparative Federalism and Decentralization. On Meaning and Measurement", *Comparative Politics*, pp. 481-500.
- Rodden, Jonathan y Wibbels, Eric. 2005. "Retrospective voting, coattails, and accountability in regional elections", presentado en la reunión anual de la *American Political Science Association*.
- Rojas, Daira. 2006. "El federalismo como forma de Estado", en *ERGA OMNES. Revista Jurídica de la Sindicatura Municipal de Chacao*, N° 1. Ediciones Sindicatura Municipal de Chacao. Caracas
- Romero Rios, María Elena. 2001. "federalismo y municipalización: la dualidad de la descentralización política", en *VI Congreso sobre la Reforma del Estado y de la Administración pública*, Venezuela.
- Romero, María Elena - Matheus, María Milagros. 2001. "Del federalismo incongruente a la estructura unicameral en Venezuela", en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, número 19. Mérida.
- Sabino Carlos. 1995. "El sistema político venezolano: estabilidad, crisis e incertidumbre", *Revista contribuciones* número 1/1995, Buenos Aires.
- Soto, Ernesto. 2006. "federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir", en *Revista Política y Cultura*, número 25, México.
- Stepan, Alfred. 1999. "Federalism and Democracy: Beyond the U.S Model, *Journal of Democracy*" Vol. 10, número 4, pp 19-34.
- Stepan, Alfred. 1999. "Para un Nuevo análisis comparativo de federalismo y de la democracia: federaciones que restringen o amplían del poder del demos", en *Revista Dados*, Río de Janeiro.
- Tanaka, Martín. 2001. "La situación de la democracia en Colombia, Perú, y Venezuela a inicios de siglo, estudio para la Comisión Andina de Juristas, Lima.
- Tanaka, Martín. 2002. De la crisis al colapso de los sistemas de partidos y los retos de su reconstrucción: los casos de Perú y Venezuela, *Instituto de Estudios Peruanos*, Lima.
- Tanaka, Martín. 2006. "Los sistemas de partidos en los países andinos, 1980-2005. Reformismos institucional, autoritarismos competitivos y los desafíos actuales", *Working Paper # 324*, Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Tisibay, Lucena. 2003. "Las reformas del sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas: 1988 – 1998", en *ALCEU*, número 6, Venezuela.
- Tsebelis, George. 1995. Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas. Editorial Fondo de Cultura Económica, México

Referencias bibliográficas consultadas

- Alcántara Manuel, Freidenberg, Flavia. 2001. “Los partidos políticos en América Latina”, en *Ediciones Universidad de Salamanca*, Salamanca
- Alcántara, Manuel. 2004. “Partidos Políticos en América Latina: Precisiones conceptuales, Estado actual y retos futuros”, en *Revista de Estudios Políticos*, número 124, España.
- Altman, David. 2001. “Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, número 8 y 9, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona.
- Aranguren, Eduardo. 1999. “Modelos de relaciones entre poderes”, en *Revista de Estudios Políticos*, número 104, España.
- Arenas, Nelly. 2005. “El gobierno de Hugo Chávez: populismo de otrora y de ahora.”, en *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires.
- Argenis, Saul. 2002. “Condiciones para la gobernabilidad del Estado federal descentralizado, en *el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal.
- Avilio, Marcos. 1991. “Los retos del federalismo en Venezuela”, *Universidad de los Andes*, Venezuela.
- Barrios Ross, Armando. 2005. “El financiamiento de la descentralización en Venezuela”, en *Cuadernos del Cendes*, Caracas.
- Barrios Ross, Armando. 2006. “Acercando el sector público a la comunidad: Participación ciudadana, descentralización y federalismo cooperativo”, en *Cuadernos del Cendes*, Caracas.
- Bevilacqua, Víctor. 2004. “Enfoques institucionales teóricos del bicameralismo y del poder de veto aplicado a tres países en perspectiva comparada: Argentina, Brasil y Chile”.
- Centro Carter. 2001. “Observando cambio político en Venezuela: La constitución Bolivariana y las Elecciones 2000. Atlanta.
- Chasqueti, Daniel. 2008. *democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la “difícil combinación”*. Ediciones Cauce, Montevideo.
- Coppedge, Michael. 1994. “Perspectivas de la gobernabilidad democrática en Venezuela”, en *Revista de Ciencias Sociales: América Latina hoy*, Salamanca.
- Cox, Gary W. 1997. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*, Editorial Gedisa, Barcelona.
- Craig Volden. 2004. “Origin, Operation and significance: The federalism of William H. Riker”, *The Ohio State University*.
- Crisafulli, Jorge. 2002. “Actores de veto, coaliciones y la estabilidad de políticas fiscales”. *Universidad Nacional de Córdoba*, Argentina.
- Dahl, Robert. 1986. “Federalism and the Democratic Process” in *Democracy, Identity and Equality* Oslo: Norwegian University Press, pp. 114-126.
- Filippov, Mikhail. 2004. “Revisiting Riker's Theory of Federalism”, *Center in Political Economy*, Washington University
- Fuchs, Ruth – Hagele, Mirjam. 2002. “El bicameralismo en las constituciones de América Latina”, en *Revista del Instituto para Iberoamérica –Kunde (IIK)*, Hamburgo.

- Fuentes, Sonia. 2004. "Desconfianza política: el colapso del sistema de partidos en Venezuela". *Unidad de políticas Comparadas, CSIC*, Madrid.
- Giddens, Anthony. 1999. "El fin del Estado benefactor", en *Estudios Públicos*, 74, Chile.
- Gratius, Susanne. 2006. "La "revolución" de Hugo Chávez: ¿proyecto de izquierdas o populismo histórico?" en *Publicación de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)*. Madrid.
- Haberle, Peter. 2007. "Comparación constitucional y cultural de los modelos federales" en *Revista ReDCE*, Número 8, pp. 171-188. Alemania.
- Iaryczower, Matías, Saiegh, Sebastián y Tommasi, Mariano. 1999. "Coming together: the industrial organization of federalismo", Documento número 30, *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI)*, Buenos Aires.
- Kugelmas, Eduardo y Sola Lourdes. 2003. "La construcción del federalismo democrático en Brasil", en *Revista ICE*, Brasil.
- Lago, Mónica. 2004. "federalismo y partidos políticos: los casos de Canadá y España", Universidad de Murcia, Barcelona.
- Leiras, Marcelo. 2004. Organización partidaria y democracia: tres tesis de los estudios comparativos y su aplicación a los partidos políticos en la Argentina, *Universidad de San Andrés*, Buenos Aires.
- Leiras, Marcelo. 2006. *Los caballos del Rey*. Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- López Sánchez, Francisco. 2004. "Cámaras diferentes, partidos iguales: los partidos políticos en los bicameralismos de Iberoamérica", en *Revista América Latina hoy*, número 38, pp. 77-100, Ediciones Universidad de Salamanca.
- Luna, Juan Pablo. 2007. "Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda", en *Revista Política y Gobierno*, volumen XIV- Número 2, pp. 391-435. Chile
- Mainwaring, Scott P. 1995. "Brasil. Partidos Débiles, democracia indolente", en *Mainwaring, Scott y Timothy Scully (comp.) La Construcción de Instituciones Democráticas*. CIEPLAN, Santiago de Chile.
- Maíz, Ramón. 2002. "Nacionalismo, democracia y federalismo". *Fundación Rafael Campalans*, Barcelona.
- Malamud, Andrés (2004) "federalismo distorsionado y desequilibrios políticos: el caso de la provincia de Buenos Aires", Publicado en *Aportes para la discusión de la Reforma Política bonaerense*, María Inés Tula (editora), Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Malamud, Carlos (2004) "Venezuela después del referéndum", en *Revista del Real Instituto Elcano*, España.
- Meléan Sánchez, Jorge. 2002. "Pasado, presente y futuro de la descentralización en Venezuela", en *Revista Provincia*, número 9, Venezuela.
- Meza, Bolívar Rosendo. 2005. "El pensamiento político de Simón Bolívar", *Revista venezolana de Ciencia Política*, número 27, pp.125-144, Venezuela.
- Negri, Juan Javier. 2004. "federalismo y democracia en América Latina", en *Edward L. Gibson (compilador)*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

- Nohlen, Dieter. 1992. "Sistemas electorales y gobernabilidad", en *Working Paper* Número 63 de Universidad Heidelberg, Barcelona.
- Patrici, Nicolás. 2007. "Mirando a los ojos de la medusa: Carl Schmitt y el federalismo", en *VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio*, Madrid.
- Penadés Alberto e Ignacio Urquizu – Sancho. 2007. "La reforma del Estado", en *Fundación Alternativas*, Madrid.
- Pérez – Liñan, Aníbal. 2001. Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996, en *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 8 y 9, Barcelona.
- Pernía, Hermann. 2003. "Problemas jurídicos y políticos de la subrogación presidencial en la Constitución venezolana de 1999", en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, número 23, Mérida.
- Ramírez Medina, José. 2002. "Cambios Institucionales: La descentralización en Venezuela". *Universidad de Oriente. Núcleo Sucre. Cumaná, Venezuela*.
- Ramírez, Rosaly. 2003. "La política extraviada en la Venezuela de los años 90: entre rigidez institucional y Neo-Populismo", en *Revista de Ciencia Política*, número 1, pp.137-157, Chile.
- Reino, Gómez, Marga. 2006. "La distribución territorial del poder: Estados Unitarios y Federales, Madrid.
- Reveron, Zaira y Vargas, Adolfo. 2007. "Participación política del venezolano a inicios del siglo XXI ¿Base para la consolidación del sistema democrático nacional?", en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas*, Luz.
- Revista internacional de Ciencias Sociales, número 167. 2001. El federalismo, Canadá.
- Reynoso, Diego. 2001. Representación territorial y democracia, en *Publicaciones FLACSO*, México.
- Reynoso, Diego. 2002. "¿Es tan malo el malapportionment? Sobrerrepresentación territorial, Bicameralismo y Heterogeneidad, en *Revista Política y Sociedad*, número 1, México.
- Reynoso, Diego. 2004. "Bicameralismo y sobre-representación en Argentina en perspectiva comparada", en *Revista SAAP*, Volumen 2, pp. 69-94, Argentina.
- Reynoso, Diego. 2004. "Distritos electorales y representación bicameral en México", en *revista Mexicana de Sociología*, número 3, México.
- Rosales, Simón. 2000. "Legitimidad política en Venezuela (1947-2000)", en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, número 18, Mérida.
- Roth, Patricia. 1997. "Reseña de Federalism: Origin, Operation, Significance de William Riker", en *Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO, México.
- Sánchez de Dios, Manuel. 2004. "¿Es necesario el Senado en los sistemas descentralizados?" en *el VII Congreso de Ciencia Política de la Administración, democracia y buen gobierno*. España.
- Schubert, Klaus. 1997. "federalismo entre política y ciencia", en *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, número 96.
- Segado Fernández, Francisco. 1982. "El bicameralismo y la naturaleza del senado", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 6, Madrid.
- Urdaneta, Martiza Avila. 2003. "Reforma del Estado y descentralización en el marco de la nueva Constitución Bolivariana.", en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, No 24, Mérida.

Vilas, Carlos M. 2003. “La Región Andina: entre los nuevos populismos y la movilización social”, en *Publicación del Observatorio Andino*, Bogotá

Wibbels, Eric. 2006. “Madison in Baghdad? Decentralization and Federalism in *Comparative politics*, Department of political Science, University of Washington, United States.

Prensa

Diario el Universal: www.eluniversal.com

Diario el Nacional: www.elnacional.com.ve

Datos Electorales

Corte Electoral Venezolana: www.cne.gov.ve

Otros sitios Web consultados

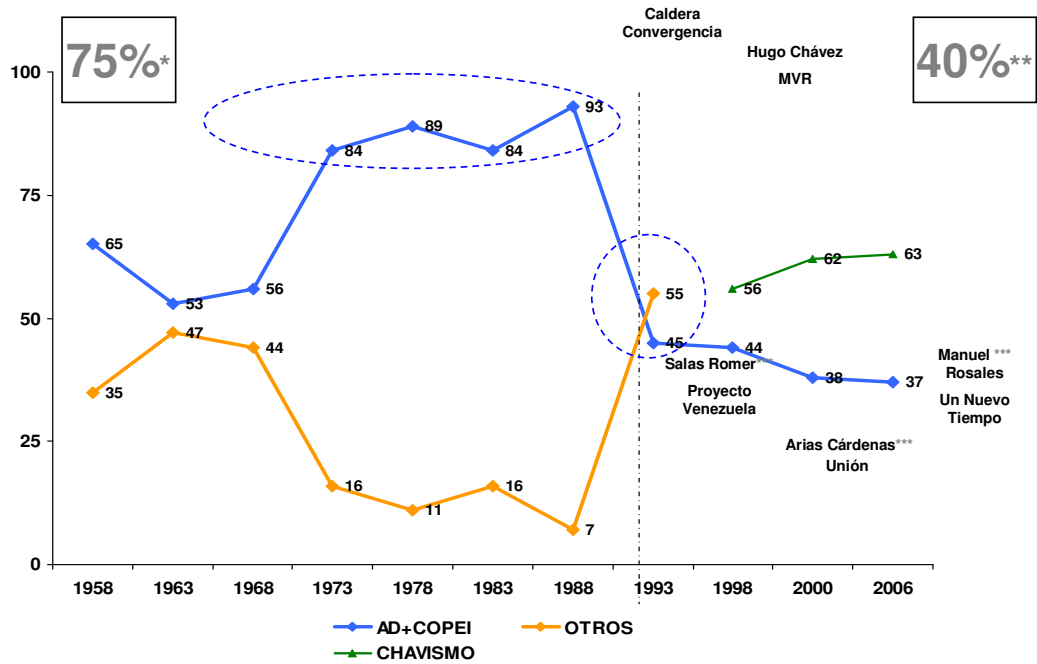
Gobierno de Venezuela: www.gobiernoenlinea.ve

Estado de Nueva Esparta: www.rena.edu.ve/venezuela/esparta.html

Estado de Zulia: www.gobernaciondelzulia.gov.ve

Anexos

Gráfico I: Resultados de las elecciones presidenciales 1958-2006



Fuente: elaboración propia con datos tomados de la CNE.

* Promedios de la cantidad de votos de AD-COPEI en % para el período 1958 - 1993.

** Promedios de la cantidad de votos de la Oposición en % para el período 1998 - 2006.

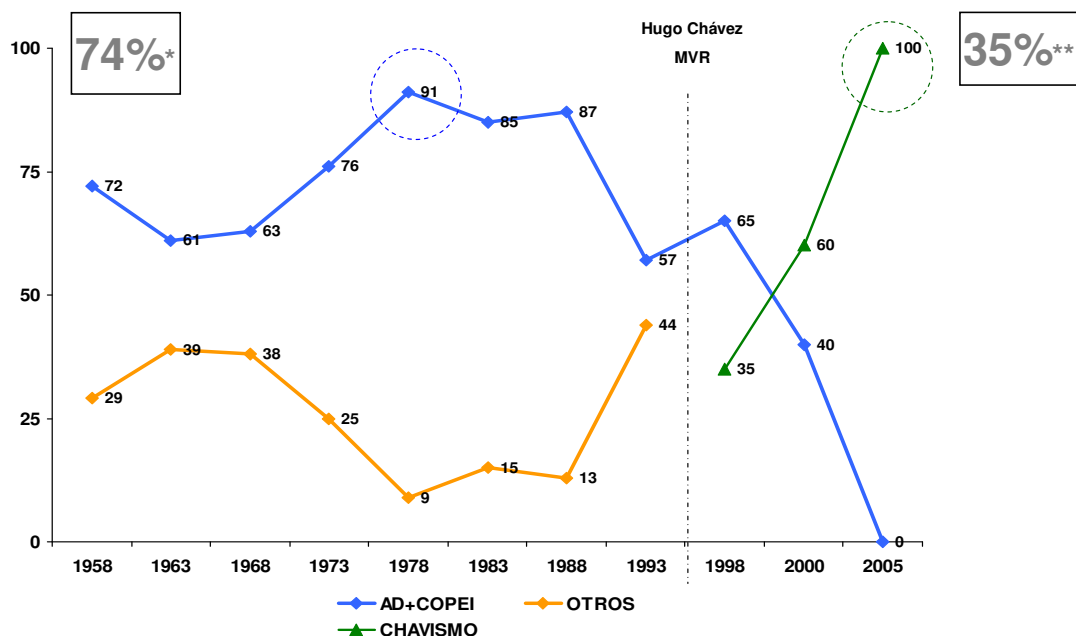
***Candidatos a la presidencia por la oposición, y los nuevos partidos a los que representan.

Cuadro I: Resultados de las Elección Presidencial 1958-2006

	AD + COPEI (%)	OTROS (%)
1958	65	35
1963	53	47
1968	56	44
1973	84	16
1978	89	11
1983	84	16
1988	93	7
1993	45	55
	OPOSICIÓN (%)	CHAVISMO (%)
1998	44	56
2000	38	62
2006	37	63

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del CNE

Gráfico II: Resultados de las elecciones legislativas 1958-2005



Fuente: elaboración propia con datos tomados de la CNE.

*Promedios de la cantidad de votos de AD-COPEI en % para el período 1958 - 1993. Hasta 1998 los datos son el promedio entre la cámara de diputados y senadores. Posteriormente a la reforma constitucional, en 1999, los datos son para la Asamblea Nacional.

** Promedios de la cantidad de votos de la Oposición en % para el período 1998 - 2005.

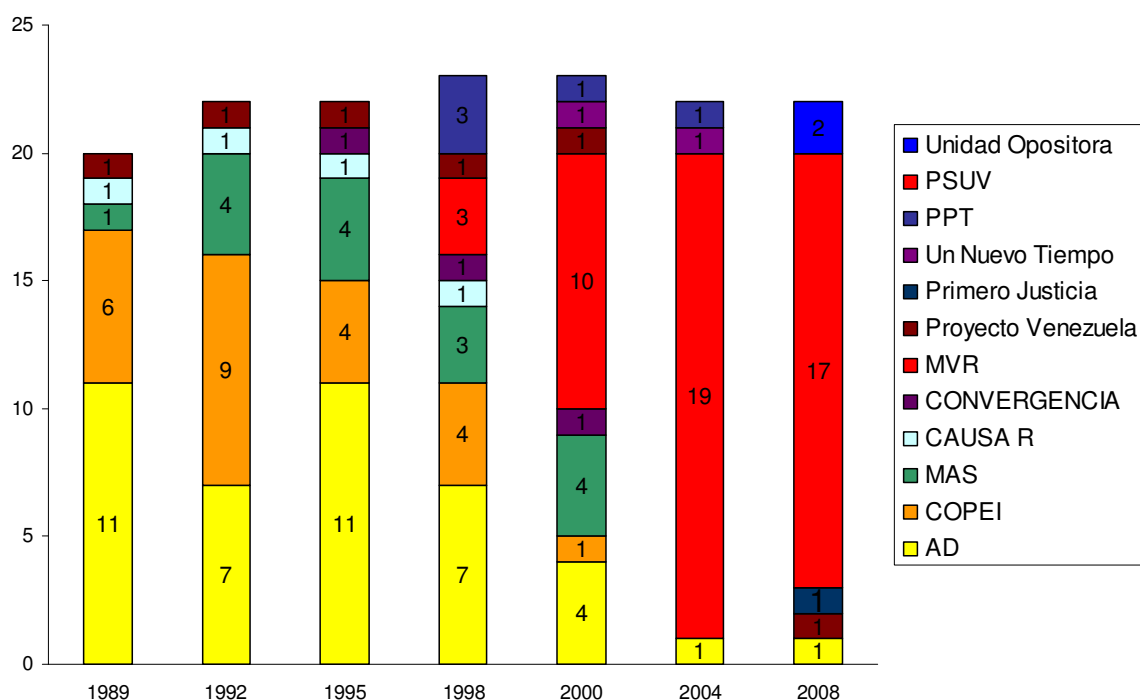
Cuadro II: Resultados de las elecciones legislativas 1958 – 2005⁶⁹

	AD + COPEI (%)	OTROS (%)
1958	72	29
1963	61	39
1968	63	38
1973	76	25
1978	91	9
1983	85	15
1988	87	13
1993	57	44
	OPOSICIÓN (%)	CHAVISMO (%)
1998	65	35
2000	40	60
2006	0	100

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del CNE

⁶⁹ En el período 1958 – 1998 los datos que se presentan son el promedio entre la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. A partir del año 2000 son de la Asamblea Nacional.

Gráfico III: Resultados de las elecciones regionales 1989-2008



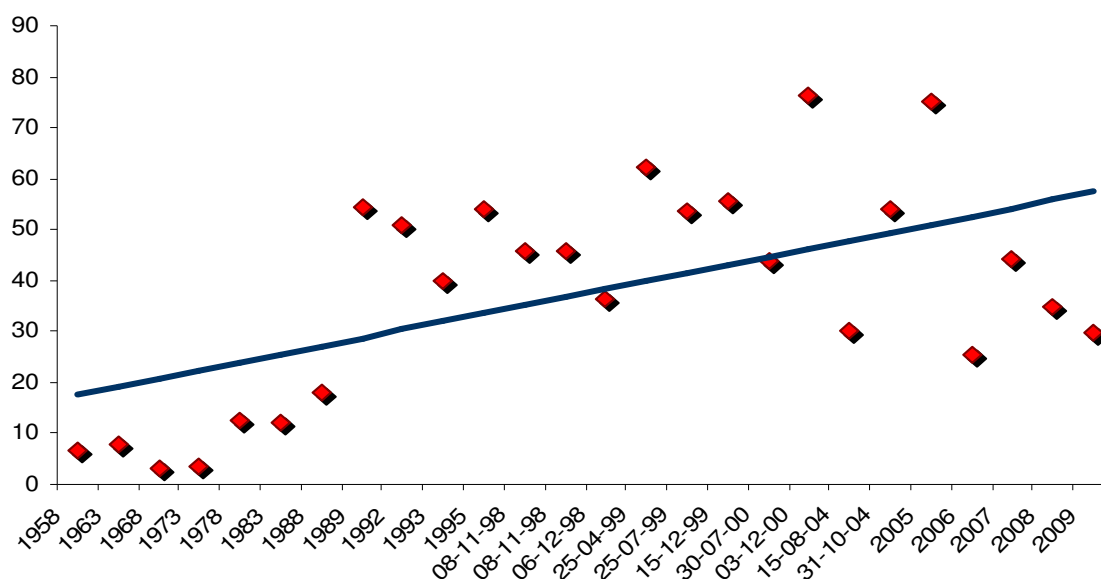
Fuente: Elaboración propia, en base a datos del CNE

Cuadro III: Cantidad de estados obtenidos por Partido político en las elecciones regionales 1989 - 2008

	1989	1992	1995	1998	2000	2004	2008
AD	11	7	11	7	4	1	1
COPEI	6	9	4	4	1		
MAS	1	4	4	3	4		
CAUSA R	1	1	1	1			
CONVERGENCIA			1	1	1		
MVR				3	10	19	
Proyecto Venezuela	1	1	1	1	1		1
Primero Justicia							1
Un Nuevo Tiempo					1	1	
PPT				3	1	1	
PSUV							17
Unidad Opositora							2
TOTAL	20	22	22	23	23	22	22

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del CNE

Gráfico IV: Abstención electoral durante el período 1958-2009⁷⁰



Fuente: Elaboración propia, en base a datos del CNE

Cuadro IV: Abstención electoral durante el período 1958-2009

Fecha	Tipo de elección	%
1958	Elección presidencial y legislativa	7
1963	Elección presidencial y legislativa	8
1968	Elección presidencial y legislativa	3
1973	Elección presidencial y legislativa	4
1978	Elección presidencial y legislativa	13
1983	Elección presidencial y legislativa	12
1988	Elección presidencial y legislativa	18
1989	Elecciones regionales	54
1992	Elecciones regionales	51
1993	Elección presidencial y legislativa	40
1995	Elecciones regionales	54
08-11-98	Elecciones legislativas	46
08-11-98	Elecciones regionales	46
06-12-98	Elección presidencial	37
25-04-99	Referéndum para la convocatoria de una asamblea nacional constituyente	62
25-07-99	Elección de los constituyentes para la Asamblea Nacional	54
15-12-99	Aprobación reforma constitucional	56
30-07-00	Mega elecciones	44
03-12-00	Elecciones parroquiales y municipales	77
15-08-04	Referéndum Revocatorio	30
31-10-04	Elecciones regionales	54
2005	Elecciones legislativas	75
2006	Elecciones presidenciales	25
2007	Referéndum para reformar la constitución	44
2008	Elección regionales	35
2009	Referéndum aprobatorio de la enmienda constitucional	30

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del CNE

⁷⁰ En los años que hay más de una elección, se indica también el mes y día.