

LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER POLÍTICO EN VENEZUELA DURANTE EL PERÍODO 1999-2015 Y SU MANIPULACIÓN PARA FINES AUTORITARIOS¹

Territorial politics in Venezuela (1999-2015) and its handling for authority purposes

MARÍA ANDREINA SALAS-BOURGOIN

Universidad de Los Andes

bourgoin@ula.ve

Cómo citar/Citation

Salas-Bourgoin, M. A. (2021).

La distribución territorial del poder político en Venezuela durante el período 1999-2015 y su manipulación para fines autoritarios.

Revista de Estudios Políticos, 191, 149-184.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.191.06>

Resumen

Sobre la histórica tensión centralización/descentralización del poder político en Venezuela existe una vasta producción académica. Pero ¿qué tiene de particular la fase de concentración del poder que va de 1999 a 2015, que hace necesario retomar la discusión? ¿Para qué la élite gobernante de ese período manipuló la distribución territorial del poder político? Dar respuesta a estas dos interrogantes es el objetivo central de este estudio que se abordó desde el enfoque interpretativista para así comprender la tríada motivaciones-medios-acciones detrás del proceso de recentralización del poder y su contexto político. A grandes rasgos, los resultados demuestran que lo particular de esta nueva etapa radica en que tanto las motivaciones como los medios empleados son sustancialmente diferentes al pasado porque permitieron a la élite gobernante instaurar un sistema de dominación política de tipo autoritario que acerca peligrosamente al Estado venezolano a los linderos del totalitarismo.

¹ Esta investigación forma parte de los resultados obtenidos en la tesis doctoral de la autora.

Palabras clave

Descentralización; centralización; dominación política; legitimidad; Estado; participación ciudadana; democracia; autoritarismo; totalitarismo.

Abstract

The relationship between centralization and decentralization of power in Venezuela has been extensively studied. But, Why it is necessary to study this issue again in Venezuela between 1999-2015?, Why the ruling elite of that period manipulated the territorial distribution of political power? The objective of this article is to answer these two questions from the perspective of interpretivism, in order to understand the motivations, means and actions carried out during the process of recentralization of power, and its political context. In general, the results show that the particularities of this new stage of concentration of power are the motivations and the means used. They are substantially different from the past because they have allowed the ruling elite to implement a system of authoritarian political domination that dangerously brings the Venezuelan State closer to the boundaries of totalitarianism.

Keywords

Centralization; decentralization; politics domination; legitimacy; State; citizen participation; authoritarianism; totalitarianism.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. PRECISIONES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS: 1. Sobre la distribución territorial del poder, la forma de Estado y el tipo de dominación política. 2. Sobre la estrategia metodológica para estudiar la distribución territorial del poder y su manipulación con fines autoritarios. III. MANIPULACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER POLÍTICO EN VENEZUELA (1999-2015), SUS MOTIVACIONES Y ESTRATEGIAS: 1. Modificación del ordenamiento jurídico que desarrolla lo establecido constitucionalmente respecto a la distribución territorial del poder político. 2. Respecto a la captura de la participación ciudadana. 3. Sobre la tergiversación de las políticas de desarrollo regional. 4. Respecto a la reducción de la capacidad financiera de las entidades federales y municipios. IV. RESULTADOS DE LA MANIPULACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER POLÍTICO Y SU UTILIDAD PARA LA DOMINACIÓN AUTORITARIA EN VENEZUELA. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA. ANEXO LEGISLATIVO.

I. INTRODUCCIÓN

En Venezuela, a raíz de la reforma administrativa de los años setenta y de la reforma del Estado de mediados de los años ochenta, la producción intelectual sobre la tensión centralización/descentralización en el país, es vasta y rica² pues: a) derivó de analistas que una vez asumieron el rol de actores políticos; b) recorre las causas, evolución y consecuencias de la centralización del poder; c) describe y analiza los mecanismos dispuestos para contrarrestar el centralismo, y d) aborda los aciertos y desaciertos en los intentos por romper una tradición heredada del siglo XIX. Por tanto, ofrece un recorrido diverso sobre lo que ha sido y ha representado la centralización del poder en el país, así como las razones por las cuales la descentralización constituye la única vía posible para mantener con vida el sistema democrático nacional.

En 1999, mediante la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) y bajo la esperanza de refundar el Estado, se insertó la descentralización como principio transversal de la Administración pública nacional y, aun cuando autores como Brewer-Carías (2000, 2001) y Rachadell (2007) sistematizaron fundadamente las debilidades de aquella para hacerla viable,

² El respecto se sugiere consultar, entre otros: Brewer-Carías (1980, 1999); Bautista (1998); Blanco (1990, 1993), y Caballero (1998).

surgieron nuevas expectativas que, al cabo de unos pocos años, en especial a partir de 2002³, fueron derrumbadas. Primero, mediante el discurso presidencial, y luego a través de acciones destinadas a manipular la distribución territorial del poder político cual rompecabezas, según los intereses emergentes del grupo gobernante.

A raíz de la contundente contradicción entre la nueva carta magna y el devenir de la actuación del poder público nacional en esta materia, se reactivaron las discusiones académicas⁴ para poner en negro sobre blanco las estrategias y los instrumentos destinados a concentrar de nuevo, en manos del presidente de la república, las decisiones que rigen al país. Pero ¿qué hay de particular en esta nueva etapa de concentración del poder? ¿Para qué le ha servido a la élite gobernante manipular la distribución territorial del poder político?

Los indicios sugieren que esta nueva etapa de centralización en Venezuela tiene un cariz distinto. En el pasado durante los gobiernos autoritarios la estrategia fue retirar las competencias correspondientes a los niveles de gobierno inferiores al nacional, mientras que en los gobiernos democráticos la misma simplemente fue no conceder a éstos nuevas atribuciones. Ahora, durante el período 1999-2015 las evidencias ponen de manifiesto un proceso de re-centralización que va más allá del mero control político y aproxima al Estado venezolano a los linderos del totalitarismo.

Abordar esta cuestión y dar sustento a tal afirmación constituye el centro de atención de este estudio desarrollado a partir de un enfoque interpretativista, que gira la mirada hacia las motivaciones y su contexto político en tanto que factores, tan importantes y de necesaria consideración, como lo son las estrategias y los medios empleados durante el proceso.

Para dar cuenta de los resultados obtenidos, este artículo se ha estructurado en tres apartados. El primero, destinado tanto a informar sobre la perspectiva teórica con base en la cual se analizó la relación: distribución territorial del poder político/tipo de Estado/tipo de dominación política, como a explicitar la estrategia empleada para llegar a comprender el nuevo proceso de recentralización del poder. El segundo, centrado en describir las motivaciones detrás de la manipulación de la distribución territorial del poder en el país entre 1999-2015, su contexto político, así como las estrategias y los medios implementados. Y el tercero, enfocado en la descripción de los resultados de tal manipulación y su utilidad para implementar una dominación política autoritaria con tilde totalitario.

³ Año en que se produjo un golpe de Estado contra el presidente Hugo Chávez Frías (12 abril).

⁴ Consultar al respecto a Rachadell (2006) y Olivares *et al.* (2010).

II. PRECISIONES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS

Afirmar que en Venezuela entre 1999-2015 se ha manipulado la distribución del poder político para hacerla útil a los fines de la instauración de un Estado autoritario que se aproxima al totalitarismo, pasa primero por referir el marco conceptual desde el cual se hizo el análisis y por explicar el procedimiento que lo sustentó.

Las interrogantes que surgen al respecto son: ¿qué representa la distribución territorial del poder político para el Estado? ¿Por qué varía la misma entre el Estado de derecho, el Estado autoritario y el totalitario? ¿Cuáles son sus características esenciales en cada uno? ¿Cómo se pueden estudiar esas características en un caso específico? A continuación, las respuestas a estas cuestiones.

1. SOBRE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER, LA FORMA DE ESTADO Y EL TIPO DE DOMINACIÓN POLÍTICA

La distribución territorial del poder político (DTPP) es uno de los mecanismos a través de los cuales el Estado controla *su* territorio, pues este le es útil para: estructurar espacialmente el poder político, controlar el acceso y el ejercicio de tal poder y organizar la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Como mecanismo de control territorial, la DTPP tiene su fundamento en la potestad del Estado decidir quién o qué ejerce el poder, y sobre quiénes o qué⁵. Se afirma, pues, que su razón de ser es el control de la relación poder político-territorio.

En su seno, el binomio centralización/descentralización del poder es un punto focal. En el primer caso porque implica su retención en un centro único de decisión, y en el segundo porque reviste su dispersión entre múltiples agentes y a diversas escalas territoriales siguiendo el principio de subsidiariedad. Lo que se pone en juego entre una y otra: la democracia eficiente.

Para el Estado de derecho, la descentralización política a) sirve de contrapeso al poder central, pues la distribución de competencias implica el desplazamiento del poder hacia autoridades que diversifican los sujetos facultados para tomar decisiones (Nogueira, 1985); b) hace posible una gobernación más concertada y también más eficiente (Brewer-Carías, 2009); c) amplía el campo de la democracia por medio de la participación (Caballero, 1998), y d) brinda

⁵ Esta competencia deriva de los derechos territoriales que ostenta el Estado y que lo faculta, entre otros, a controlar la propiedad privada y su aprovechamiento, el movimiento fronterizo

a la gestión pública una flexibilidad y una capacidad de adaptación a las particularidades sociales, económicas y políticas de los territorios que, «[...] lejos de romper la unidad nacional, la afianzan, pues las configuraciones territoriales se diseñan y refuerzan para solucionar los problemas que acarrea la diversidad [...] permite una reconfiguración de la unidad, no sobre la base de la homogeneidad, sino sobre la de la negociación y la diferencia» (Suel, 2013: 314).

En el escenario contrario, el de la centralización, la toma de decisiones descansa en pocos actores que conforman un vértice de poder dentro del Gobierno nacional. La ciudadanía goza de escasos escenarios para manifestarse y se da mayor cabida a decisiones ajustadas al criterio de quien ostenta el poder. Ello debilita la legitimidad y facilita el control de los instrumentos de acción del Estado por parte de un grupo que puede actuar, además, sin un contrapeso que evite arbitrariedades y el peligro de caer en la obediencia a la persona.

Lo anterior permite entrever que entre la descentralización y la centralización media una cuestión de voluntad política. El motivo es que la primera se materializa cuando existe la convicción de que solo se logrará un ejercicio más democrático del gobierno, si se reserva para el *centro* aquello que es de estricto interés nacional y se otorgan a los niveles gubernamentales más cercanos a la población: poder de decisión y capacidad gestora. Bajo esta perspectiva, la descentralización efectiva no depende únicamente de las estrategias, los instrumentos y los recursos más pertinentes, sino también del convencimiento y la disposición de quienes ostentan el poder de concederlo a otros agentes para que tomen partido en las decisiones. De allí que en esencia sea contraria a los intereses del autoritarismo y, por extensión, a los del totalitarismo⁶.

Para el Estado autoritario, entendido como aquel sustentado en un régimen que privilegia la autoridad gubernamental y disminuye de forma más o menos radical el consenso, que concentra el poder político en manos de una persona o grupo, que releva a segundo plano las instituciones de representación y que reduce al mínimo la participación ciudadana (Stoppino, 1998), la centralización es idónea porque permite: a) imponer decisiones dentro de una estructura territorial del poder estrictamente jerárquica, que mantiene la desigualdad; b) limitar a su máxima expresión la libertad de los poderes en los que se divide el sistema político, y c) destruir el pluralismo o en todo caso reducirlo, siempre y cuando no interfiera con el poder del líder o de la élite

⁶ En este caso no se afirma que un sistema centralizado es siempre autoritario o totalitario. Solo se destaca que sus características conforman un escenario favorable para ambos.

gobernante. Y todo esto con base en una justificación no carente de cuestionamientos: la *supuesta* garantía de la seguridad y de la unidad nacional.

Los regímenes «electorales autoritarios» descritos por Schedler, son un ejemplo significativo de lo anterior. Según el autor, aun cuando en tales regímenes —entre los cuales refiere a Venezuela— se enarbolan las instituciones «liberal-democráticas» propias del Estado de derecho actual y se celebran elecciones multipartidarias en todos los niveles político-administrativos, se «[...] compensan estas concesiones formales con controles significativos. Si bien renuncian a acabar con las instituciones representativas [...] se especializan en su manipulación» (2010: 137). ¿Por qué? Porque «los gobernantes autoritarios no pueden tolerar la autonomía institucional genuina, siempre lucharán por restringir y contener sus propias creaciones institucionales para asegurarse de que los organismos y procedimientos nominalmente democráticos permanezcan autoritarios en esencia» (*id.*). De allí, v. gr., la necesidad de instaurar «capas de gobierno territoriales en forma jerárquica» que terminan asegurando el control por parte del centro.

Sobre esto, el caso del autoritarismo español de Francisco Franco es altamente ilustrativo, pues interpretando la autonomía republicana como un atentado a la integridad territorial del país y al *nuevo Estado*, buscó: a) uniformizar el régimen local y tutelarlos administrativamente; b) cooptar sus autoridades; c) reducir sus ingresos y, d) vaciar sus competencias a favor de la provincia directamente dependiente del centro. A la par, privilegió la desconcentración frente a la descentralización administrativa y fundó, de manea *ad hoc*, numerosas áreas supraprovinciales que llegaron a aproximarse al centenar de divisiones especiales del territorio nacional (Garrido, 2002).

Ahora bien, para el totalitarismo la centralización es más útil aun. En primer lugar, porque su esencia es lo *único*: *un* líder, *una* unidad de mando, *una* ideología para la generación de *un* hombre y *una* realidad nueva, y *un* partido que representa al Estado y no al pueblo (Forti, 2008; Linz, 1978). En segundo lugar, porque permite el control monopólico de las instituciones, la economía, la sociedad y el territorio. En último lugar, porque fortalece el «poder despótico» y el «poder infraestructural», vale decir, la capacidad de tomar decisiones sin negociación, arbitrarias y con garantía de un alcance territorial prácticamente total (Mann, 2007).

Además de centralizar el poder político, el Estado totalitario implementa otra estrategia que se vincula con la DTPP; a saber: la duplicación y multiplicación de organismos que ejercen su poder en numerosas divisiones territoriales, cuyo resultado es una estructura estatal real y otra fantasma (Arendt, 1998).

Según Arendt, en la maquinaria del III Reich coexistieron los organismos de la Administración pública con su equivalente organizado desde el partido nacionalsocialista. Así, p. ej., yuxtapuestos a los estados y a las provincias

establecidas en la Constitución de Weimar, se encontraban las denominadas *Gaue* o regiones administrativas, las unidades territoriales de la SA (*Sturmabteilung*) y las de la SS (*Schutzstaffel*). Caso similar fue el de la Unión Soviética, donde a la par del aparato estatal convivieron el del partido y el del Comisariado del Pueblo para Asuntos Internos o NKVD (*id.*).

Sobre el gobierno del III Reich, Arendt sostiene:

[...] la división consistente y siempre cambiante entre la autoridad real secreta y la representación abierta y ostensible convertía a la sede real del poder en un misterio por definición [...]. La multiplicación de organismos resultó extremadamente útil para el desplazamiento del poder; cuanto más tiempo, además, permanece en el poder un régimen totalitario mayor es el número de organismos y la posibilidad de puestos exclusivamente dependientes del movimiento, dado que no es suprimido ningún organismo al ser liquidada la autoridad. (*ibid.*: 323-324).

Lo señalado por Arendt básicamente conduce a una conclusión: en materia de DTPP, el totalitarismo da un paso adelante porque, además de centralizar, crea una doble estructura administrativa multiescalar a fin de, por un lado, controlar la estructura *real* y, por el otro, tomar e implementar decisiones fuera del alcance de aquella y sin limitaciones. Una condición básica para la dominación política de tipo autoritario.

En el seno del Estado de derecho, la dominación política tiene su pilar en la ley válida y justa, y constituye el medio legítimo a través del cual, entre otros, se mantiene el orden social y se aseguran el bien común, la cohesión social y el desarrollo humano. Su gran aliado: la descentralización. ¿Y por qué? Porque la descentración la justifica por dos vías: a) la multiplicación de los espacios de participación ciudadana, pues amplía las posibilidades de consenso, contestabilidad, reconocimiento y aquiescencia en torno a decisiones que finalmente regirán la vida y las relaciones de los individuos que conforman la sociedad, y b) la diversificación de los actores políticos, ya que abre el abanico de criterios e intereses a considerar, y se *armonizan* las cuotas y el juego de poder entre quienes intervienen en las decisiones.

Por el contrario, para el Estado autoritario o totalitario la dominación política representa un medio de subordinación cuyo fundamento es la fuerza, el capricho, la desmesura, la subjetividad, la inequidad (Pavón, 1992) o, en todo caso, la ley injusta⁷. En estos, su esencia subyace en una relación

⁷ De acuerdo con Legaz, la misma legalidad tiene un principio que la legitima ya que debe «[...] contribuir a la libertad real del hombre emancipándolo de la presión del Estado omnipotente, pero también de las fuerzas sociales más poderosas del mismo

mando-obediencia dirigida más a la coacción *per se* que al aseguramiento de la libertad, la justicia y la dignidad humana. Su nicho por excelencia es la centralización y, por extensión, el control absoluto del sistema social, económico y territorial.

Dado esto, tanto el Estado autoritario como el totalitario encuentran en la DTPP un mecanismo altamente efectivo para la dominación política sin contención y, en su manipulación, un medio estratégico para convertir la relación poder político-territorio en un rompecabezas que se arma, desarma y rearma según los intereses imperantes en la élite gobernante y las relaciones de poder en juego (Salas-Bourgoin, 2016).

Comparando las características de este mecanismo en el Estado de derecho —considerado como el *deber ser*— con las que el mismo evidencia en los Estados autoritarios y totalitarios, se tiene la tabla 1.

Por lo expuesto en la referida tabla, la decisión de distribuir o concentrar territorialmente el poder dentro de un sistema político y además de la forma de hacerlo, pasan por el tamiz de las motivaciones finales de quienes rigen los destinos de un país: gestionar o controlar, dominar políticamente en un escenario de legitimidad o en uno de represión.

2. SOBRE LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA PARA ESTUDIAR LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER Y SU MANIPULACIÓN CON FINES AUTORITARIOS

Lo expuesto pone sobre la mesa de discusión un aspecto medular: estudiar un proceso de descentralización o de recentralización para detectar detalles como los descritos en la tabla 1 requiere el abordaje pormenorizado de tres elementos: las motivaciones que lo impulsan, los medios que se disponen para su desarrollo y las acciones que se acometen para su materialización⁸. Todo lo cual lleva al plano de la interpretación-comprensión el análisis de la materia.

Adicionalmente, si bien las motivaciones y los medios se ponen de manifiesto a través del ordenamiento jurídico y de los planes de desarrollo, su sentido más acabado se trasluce en el discurso y el contexto político que le arropa. Por tal razón, a la tríada anterior se unen dos elementos adicionales:

Estado cuando este, frente a ellas, recae en un inexplicable *laissez faire*» (1958: 21). En este sentido, una ley injusta se caracteriza, entre otros, por: a) ser contraria al bien común y/o inicua; b) exceder las facultades reconocidas al legislador, y c) no responder a los procedimientos establecidos o ser inconstitucionales (Pavón, 1992).

⁸ Dada la amplitud de acciones ejecutadas en esta materia durante el período estudiado, en esta publicación únicamente se hará referencia a las motivaciones y los medios. Sin embargo, es de señalar que las mismas se estudiaron con detalle en la tesis doctoral.

Tabla 1. *Comparación del deber ser y el es de la distribución territorial del poder político en los Estados autoritarios y totalitarios*

	<p>Deber ser de la distribución territorial del poder político (Estado de Derecho)</p>	<p>Distribución territorial del poder político en los estados autoritarios/totalitarios</p>
<p>Función</p>	<p>Organizar y regular el ejercicio del poder político en el territorio, con miras a establecer un esquema de gobernanación multisectorial, multiescalar y multiactores, acercando el poder al ciudadano y multiplicando los centros de decisión.</p>	<p>Organizar y controlar el ejercicio del poder político en el territorio, para concentrar el poder en el líder o grupo de poder, coaptar los centros de decisión, reducir los espacios de participación y potenciar dos ventajas: la toma de decisiones sin necesidad de negociación y un máximo alcance territorial.</p>
<p>Medio por excelencia</p>	<p>Descentralización</p>	<p>Centralización</p>
<p>Estrategia</p>	<p>Transferencia de competencias y recursos que redundan en capacidad de gestión <i>subnacional</i>, conservando únicamente para el centro las competencias que son de interés nacional. Multiplicación, en número, de las unidades político-administrativas más cercanas a la población (municipios, comarcas, provincias, entre otras). Leyes legítimas y coherentes con el modelo territorial de Estado dispuesto en la Constitución política que, sin antinomias, delimitan competencias entre los distintos niveles político-administrativos, definen fuentes de recursos financieros, disponen mecanismos de coordinación y cooperación, y precisan los medios de participación ciudadana.</p>	<p>Reversión de competencias otorgadas a los niveles político-administrativos inferiores. Reducción de recursos financieros para menoscabar la capacidad de gestión. Multiplicación, a diversas escalas, de unidades territoriales de gestión únicamente dependientes del <i>centro</i>, para asegurar la <i>línea de mando</i>. Leyes arbitrarias que definen las competencias entre los niveles político-administrativos, sus límites, las fuentes de recursos financieros y los medios de participación ciudadana, según los intereses emergentes del líder o del grupo de poder. Carecen de legitimidad y son sometidas a una intensa dinámica de modificación, precisamente por lo cambiante de las motivaciones.</p>
<p>Fundamentos</p>	<p>...</p>	<p>...</p>

.../... <i>Deber ser de la distribución territorial del poder político (Estado de Derecho)</i>	Distribución territorial del poder político en los estados autoritarios/totalitarios
<p>Carece de mecanismos de tutela política ilegales. Por ende, respeta la libertad de decisión otorgada por la Constitución política a las autoridades directamente electas.</p> <p>Regula y organiza el funcionamiento de la Administración pública, de manera que no se produzca una duplicación de organismos con las mismas funciones, actuando en el mismo ámbito administrativo y al mismo tiempo. Asegura el efectivo y libre ejercicio de la participación ciudadana a través de la diversificación de sus mecanismos, de la ampliación de su ámbito de actuación, de la garantía de su legitimidad y de una vinculación efectiva con el nivel de gobierno más próximo a la escala local.</p>	<p>Amplía y diversifica los mecanismos de tutela política sin fundamento en la ley válida.</p> <p>Puede multiplicar y diversificar los individuos investidos de autoridad, pero todos son directamente dependientes del líder y del partido. Las decisiones se emiten desde un centro de poder y, desde allí, se aplican sin verificar su adecuación a la realidad imperante.</p> <p>Crea organismos para cumplir funciones similares, en el mismo ámbito administrativo y al mismo tiempo, únicamente dependientes del <i>centro</i>, generando estructuras de gobierno paralelas.</p> <p>Incorpora progresivamente nuevas autoridades de libre nombramiento y remoción.</p> <p>Captura la participación ciudadana mediante el partido o los organismos y entes estatales, a fin de asegurar la aquiescencia política.</p> <p>Debilita financieramente la administración pública <i>subnacional</i>, para que la capacidad de gestión se reserve al centro y la sociedad dependa de este.</p>
<p>Otras características relevantes</p>	

Nota: las características descritas en esta tabla fueron comprobadas mediante el análisis político empírico del caso venezolano, durante el período 1999-2015.

Fuente: elaboración propia a partir de Salas-Bourgoin (2019).

conocer lo que se *dice* y el escenario en el que se *dice*, pues permite encontrar incoherencias en la tríada referida. Una cualidad muy arraigada en el autoritarismo y el totalitarismo.

Como el propósito final de esta investigación fue desvelar las particulares del proceso de recentralización del poder en Venezuela entre 1999 y 2015⁹ y la utilidad de manipular la DTPP para instaurar un sistema de dominación autoritaria en el país con tilde totalitario, se realizó un estudio sincrónico y diacrónico de la tríada en cuestión. Ello significó su abordaje tanto desde la perspectiva de su evolución como de su concurrencia en el tiempo, tomando como base cuatro fuentes: ordenamiento jurídico, planes de desarrollo económico y social, discurso y contexto político.

Del ordenamiento jurídico se seleccionaron veinticuatro leyes sancionadas¹⁰ entre 2000 y 2015 (véanse figuras 1 y 2). De ese número, diecisiete corresponden a leyes orgánicas, de las cuales cuatro son decretos leyes¹¹, y siete a leyes especiales de las que una constituye un decreto ley. Adicionalmente, se analizó un reglamento de ley orgánica y un decreto presidencial.

Ese conjunto de instrumentos se sometió a un proceso de interpretación de contenidos siguiendo los criterios básicos de la visión hermenéutica del análisis jurídico, a saber: gramatical, sistemático, histórico y teleológico (Sanjinez, 2014).

Por su parte, los planes de desarrollo considerados fueron cuatro: Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 2001-2007 (Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, 2001); Plan Nacional de Desarrollo Regional, 2001-2007 (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001); Primer Plan Socialista, 2007-2013 (Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, 2007), y Segundo Plan Socialista 2013-2019 (Asamblea Nacional, 2013). El punto focal de revisión: el rol de los Gobiernos estatales y municipales en la consecución de los objetivos y metas planteados.

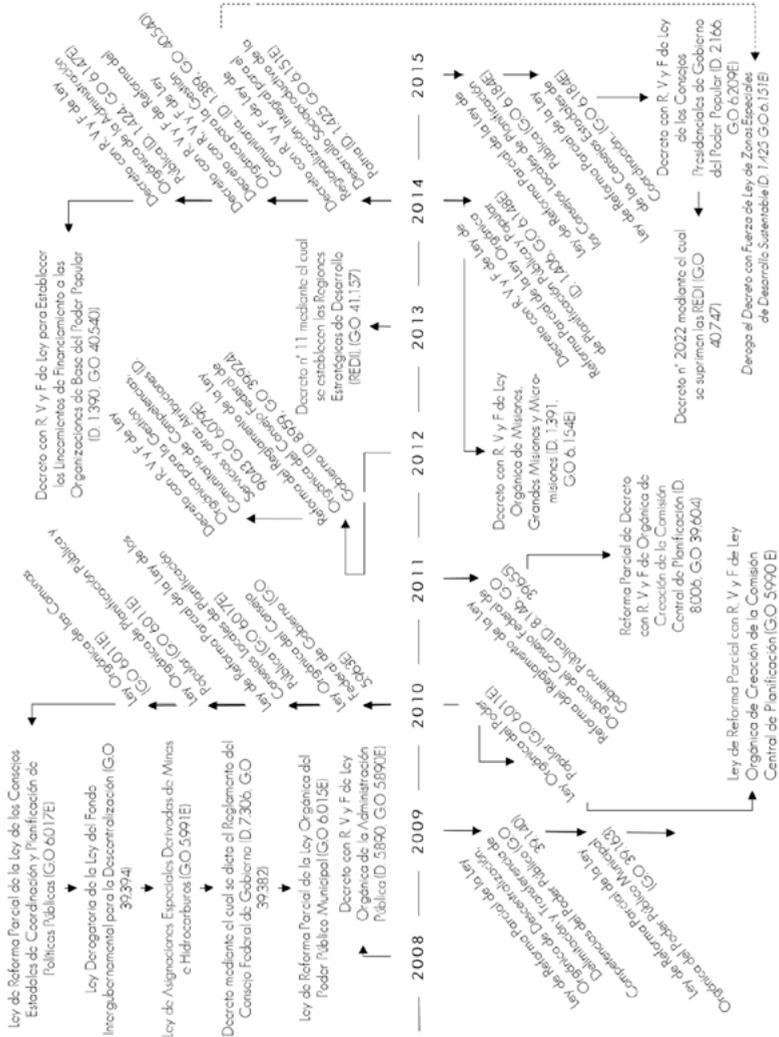
En materia de discursos presidenciales, la labor estuvo concentrada en identificar los fundamentos de su contenido y la percepción-valoración tanto de la descentralización como de la forma de ejercer el poder en el territorio. Del amplio universo de discursos presidenciales correspondientes al período estudiado, se seleccionaron las alocuciones del presidente Chávez y, muy en especial:

⁹ El estudio se circunscribió a este período por dos razones: a) 1999 es el año en el que se aprobó una nueva Constitución, y b) 2015 es el último año en el que la AN pudo legislar sin la anulación permanente de sus actos por parte de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

¹⁰ Este número incluye leyes *nuevas*, leyes derogadas y leyes reformadas.

¹¹ Esta figura corresponde a las leyes formuladas y sancionadas por el presidente de la República mediante habilitación para legislar. Su denominación general: *decreto con rango y valor de fuerza de ley*. Sin embargo, en lo sucesivo se denominarán *decreto ley*.

Figura 2. Evolución del ordenamiento jurídico que regula la distribución territorial del poder político en Venezuela, 2008-2015



Fuente: Salas-Bourgoin, 2019.

«El nuevo mapa estratégico» (Chávez, 2004), «Poder popular: alma de la democracia revolucionaria» (Chávez, 2007a) y «Golpe de timón» (Chávez, 2012).

Lo anterior se complementó con la revisión del *Libro azul* (Chávez, 2013) y de diversos análisis de contenido hechos por especialistas al discurso del presidente Chávez. Asimismo, con el análisis del proyecto de reforma constitucional propuesto por aquel en 2007, pero rechazado mediante referéndum aprobatorio celebrado el mismo año.

Finalmente, el contexto político se obtuvo de una reconstrucción cronológica de sucesos acaecidos durante el período de estudio, que denotaran un actuar de la Administración pública nacional (APN) discordante con el ordenamiento jurídico imperante, pero consonante con el discurso.

III. MANIPULACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER POLÍTICO EN VENEZUELA (1999-2015), SUS MOTIVACIONES Y ESTRATEGIAS

De acuerdo con los resultados de la investigación, las estrategias empleadas para manipular la DTPP que dispusiera la CRBV son especialmente cuatro: a) la modificación sistemática del ordenamiento jurídico que desarrolla lo constitucionalmente establecido al respecto; b) la captura de la participación ciudadana; c) la tergiversación de las políticas de desarrollo regional, y d) la reducción de la capacidad financiera de las entidades federales y municipios. Ahora bien ¿cuáles fueron sus motivaciones y sus medios?

Si bien los motivos que condujeron a modificar la distribución territorial del poder político en Venezuela se exponen *oficialmente* en el conjunto de leyes que la rigen, el estudio permitió reconocer en la DTPP un sistema de motivaciones aparentes y reales. Las primeras se exponen en los objetivos que persigue cada ley y cada plan de desarrollo económico y social, mientras que las segundas se revelan, primero, en las inconsistencias entre los objetivos de las leyes y su articulado, y segundo, al analizar la percepción que mantuvo el presidente Chávez durante todo su gobierno sobre a) la descentralización y su poder como primer mandatario nacional; b) sobre las bases del socialismo del siglo XXI, y c) el proyecto de reforma constitucional que él propusiera en 2007.

Sobre la descentralización, él mismo sostuvo en su discurso (Chávez, 2004) lo siguiente:

[...] tratando de conocer de dónde venían las decisiones, nos dimos cuenta de que el llamado proceso de descentralización —tal como lo diseñaron y lo pusieron en marcha aquí en la IV República— fue parte de la estrategia de debilitamiento del Estado nacional. (Harnecker, 2005: párr. 359).

Se trata toda una estrategia mundial [...]. Toda una gran estrategia de debilitamiento del Poder Nacional, de la unidad nacional [...]. A mí nunca me ha gustado ni siquiera la palabra descentralización, ¿saben por qué?, porque me suena a descabezamiento, descabezar, quitar la cabeza, descentrar, quitar el centro, y todo requiere un centro [...] (*ibid.*: párr. 361).

De igual forma, su percepción del poder conferido a través del cargo de primer mandatario nacional fue expuesto en ese discurso. Al respecto señaló:

Y voy a hacer una exigencia. 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 (*ibid.*: párr. 9).

El que no se sienta verdaderamente consustanciado con este proyecto revolucionario, dígalo, sea gobernador, sea alcalde o lo que sea y asuma las consecuencias [...] (*ibid.*: párr. 10).

Sobre el socialismo del siglo XXI vale referir la publicación *Ideologías: máscaras del poder? Debatendo el socialismo del siglo XXI* (Magdaleno, 2009), en la cual diversos autores pusieron de manifiesto características importantes de este *pensamiento* para el tema que aquí se aborda. Entre ellos Blanco, quien concluye que el mismo no es capaz de admitir pluralismo político, ni institucional ni administrativo, porque todo recae en la figura del presidente de la república, y Mascareño, quien afirma que en este no hay lugar para la representación política porque gobernaciones, alcaldías, consejos legislativos de estado y concejos municipales se consideran obstáculos para la revolución.

Se suma a lo anterior la referencia más importante en el seno de las motivaciones que sustentan la manipulación aquí señalada: el Proyecto de Reforma Constitucional (Chávez, 2007b), ya que su contenido evidencia tres condiciones medulares de la DTPP en el Estado autoritario y totalitario: a) ajuste de la estructura espacial del poder político, así como de los medios para regular su acceso y su ejercicio, a los intereses del presidente; b) creación de una doble Administración pública, y c) captura de la participación ciudadana mediante el poder popular (PP).

En el referido proyecto se proponía, entre otros aspectos: a) modificar la división político-territorial del país e incluir unidades político-administrativas creadas directamente por el presidente de la república y regidas por autoridades de libre nombramiento y remoción por su parte¹²; b) sustituir al

¹² A saber, estas eran: provincias federales, territorios federales y comunales, ciudades federales y comunas (art. 156 de la propuesta).

municipio como unidad política primaria de la organización territorial nacional, por la comuna (art. 16 del proyecto); c) adicionar a los tres niveles político-administrativos, el PP como aquel ejercido por los «[...] consejos comunales, los consejos obreros, los consejos de campesinos, los consejos estudiantiles y otros entes que señale la ley» (art. 136 de la propuesta de modificación), no derivado del sufragio (art. 156, núm. 35 del proyecto), pero sí *deudor* del poder público nacional; c) reorganizar la estructura de la APN en dos categorías: tradicional o burocrática y las misiones (art. 141 del proyecto); d) reservar al Poder Nacional y, en especial, al presidente, la ordenación y gestión de la totalidad del territorio venezolano (art. 156), y e) incluir a los territorios federales, municipios federales, comunas y comunidades en el reparto del situado constitucional (art. 158 de la propuesta).

Para finalizar, es de señalar que el proyecto planteaba sustituir la descentralización como política nacional para profundizar la democracia, por el deber del Estado de promover la participación protagónica del pueblo y de transferirle competencias a los fines de construir la democracia socialista (art. 158 del proyecto de reforma). A esto se suma que proponía suplantarse al alcalde como máxima autoridad del municipio, elegible y revocable por votación universal, libre, directa y secreta (CRBV, art. 184), por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas del PP, la cual «[...] en tal virtud designa y revoca a los órganos del Poder Comunal [...] y otros entes políticos-territoriales que se conformen en la ciudad [...]» (art. 184 del proyecto de reforma).

Bajo esta específica *paleta* de motivaciones se implementaron las estrategias que se describen a continuación.

1. MODIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO QUE DESARROLLA LO ESTABLECIDO CONSTITUCIONALMENTE RESPECTO A LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER POLÍTICO

Como era de esperar, a raíz de la CRBV se inició un proceso de adecuación del ordenamiento jurídico nacional. Sin embargo, con el tiempo, el mismo dejó de tenerla como norte y pasó a atender las iniciativas e intereses siempre cambiantes del proyecto político del presidente Chávez. No en balde se le habilitó en el año 2007 para que, por un período de 18 meses —toda vez resultara victorioso el sí en el referéndum aprobatorio de su proyecto de reforma constitucional— él mismo pudiera ajustar las leyes al contenido de la nueva carta fundamental. Al final de ese año, el proyecto de reforma no se aprobó, pero se mantuvo la habilitación y, a partir de esta el presidente Chávez sancionó dentro del período concedido 59 decretos leyes teniendo como referencia a aquel.

Específicamente en el caso del ordenamiento jurídico abordado en este estudio, las reformas se iniciaron en el año 2000 y, entre este y 2015 se hicieron: diez reformas parciales de leyes orgánicas, de las cuales dos corresponden a decreto ley; tres reformas parciales de leyes especiales, y dos reformas parciales de reglamento de ley orgánica.

El tiempo promedio de reforma de estos instrumentos, sin diferenciación de su rango, fue 3,8 años, es decir, cada tres años y nueve meses aproximadamente una de las normas que desarrollaban lo relativo a la DTPP o que incidían en esta, era sometida a reforma parcial. El lapso de tiempo más corto fue de cuatro meses¹³, mientras que el más largo fue de nueve años¹⁴ (Salas-Bourgoin, 2019).

Múltiples y diversos fueron los cambios. No obstante, cuatro materias resultaron medulares: a) el régimen municipal; b) la descentralización y transferencia de competencias; c) la organización y estructuración de la APN, y d) la planificación del desarrollo.

En materia de régimen municipal las modificaciones apuntaron hacia el debilitamiento del municipio, ya que afectaron negativamente su autonomía política y su *pertinencia* para gestionar la vida local. Tres de sus resultados más destacados fueron: a) la desaparición de cualquier forma de vinculación municipio-participación ciudadana; b) la sustitución de la Junta Parroquial, de elección libre, universal, directa y secreta, por la Junta Parroquial Comunal, con representantes seleccionados mediante elecciones de segundo grado por parte de los voceros de las comunas, y c) la conversión de la comuna en entidad local de carácter especial, no sometida al régimen municipal y dotada de poderes propios.

En el caso de la descentralización y la transferencia de competencias, las modificaciones permitieron: a) centralizar el proceso de descentralización; b) canalizar la participación ciudadana exclusivamente en las instancias del PP, y c) hacer de sus organizaciones las únicas potencialmente receptoras de competencias y servicios.

Lo primero fue producto de la conversión de la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno (SCFG) en *servicio inspector* del Poder Nacional en lo atinente a la descentralización y transferencia de competencias y servicios, desde los estados y municipios hacia las organizaciones del PP, obviando el hecho de que ello es una facultad autónoma de las entidades político-territoriales, según los arts. 165 y 184 de la CRBV ¿Cómo se hizo esto? Mediante el

¹³ Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005.

¹⁴ Decreto con rango, valor y fuerza de ley orgánica de planificación pública y popular de 2014.

reglamento de la ley orgánica que regula el órgano (RLOCFG) que estipula, en su art. 9, la obligación de los estados y municipios de remitir anualmente a la referida secretaría, planes de transferencia de competencia y servicios.

A lo anterior se vincula otro hecho. Por lo dispuesto en el «Decreto de Ley Orgánica para la gestión comunitaria de competencias, servicios y otras atribuciones» de 2014, aun cuando las entidades federales y municipales son las que transfieren servicios, bienes, actividades y recursos, las mismas no tienen ninguna relación con los sujetos de transferencia pues estos, en coordinación con los órganos de planificación centralizada, crearán las estructuras organizativas internas necesarias para darle cumplimiento a los objetivos de la misma (art. 9). Adicionalmente, solo rendirán cuenta al Consejo Federal de Gobierno (art. 26). Pero ¿cuáles son esos sujetos de transferencia? Según los arts. 6 y 27 del referido decreto-ley, los mismos pueden ser una empresa comunal bajo régimen de propiedad social directa u otra forma legítima de organización del PP.

La preferencia por organizaciones como las anteriores tiene una razón específica: mediante el numeral 5 del art. 8 de la Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP), únicamente será considerada comunidad organizada la «[...] organización social de base articulada con una instancia del Poder Popular debidamente reconocida por la ley y registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana». Así y en adelante, cada ley que hiciera referencia a «comunidad organizada» o a «movimientos y organizaciones sociales» estaría haciendo alusión a las organizaciones del PP.

En materia de organización y estructura de la APN, debe tenerse en cuenta que si bien el art. 156, numeral 32 de la CRBV, dispone que es competencia del Poder Nacional legislar, entre otras, sobre la organización y funcionamiento de sus órganos y que, en consecuencia, tal labor corresponde a la Asamblea Nacional (AN) (art. 187 *ejusdem*), desde 2001 la ley orgánica que regula la materia ha sido formulada y aprobada exclusivamente por el presidente de la república mediante habilitaciones¹⁵.

Lo anterior sirvió de escenario perfecto para la creación de órganos superiores no contemplados en la Constitución, vicepresidencias sectoriales, autoridades regionales, misiones, así como jefes de Gobierno bajo la dirección de

¹⁵ A esto se suma que, de acuerdo con el art. 236, numeral 20 de la CRBV, el presidente tiene la competencia de fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración pública nacional. En este sentido, desde que se aprobara la nueva carta fundamental, todo lo referente a los órganos y entes centralizados y descentralizados ha estado en manos del primer mandatario nacional.

Tabla 2. Evolución de la organización de la Administración pública nacional, según la ley orgánica que la rige en 1999, 2001 y 2014

LOAP, 1999		LOAP, 2001		LOAP, 2014	
Órganos Superiores (Art. 19)	Otros órganos (Art. 19)	Órganos Superiores de Dirección (Art. 45)	Órganos Superiores de Consulta (Art. 45)	Órganos Superiores de Consulta (Art. 44)	Superior de Supervisión y Control de la Planificación Centralizada
Presidente de la república	Viceministros	Presidente de la república	Procuraduría General de la República	Presidente de la república	Comisión Central de Planificación (art. 60)
Consejo de Ministros	Consejos nacionales	Vicepresidente ejecutivo	Consejo de Estado	Vicepresidente ejecutivo	Comisiones presidenciales (art. 73)
Ministros	Comisiones presidenciales	Consejo de Ministros	Consejo de Defensa de la Nación	Consejo de Ministros	Autoridades únicas de área (art. 74)
Ministros de Estado	Autoridades únicas de área	Ministros	Gabinetes sectoriales	Vicepresidentes sectoriales	Oficinas nacionales (art. 77)
	Oficinas nacionales	Viceministros	Gabinetes ministeriales	Ministros	
				Viceministros	
				Jefes de Gobierno	
				Autoridades regionales	

Fuente: elaboración propia.

autoridades de libre nombramiento y remoción por su parte. El resultado fue un proceso de *agigantamiento del centro* que permitió, dado el último Decreto de Ley Orgánica de la Administración Pública (2014), que el nivel central evolucionara desde 1999 hasta ese año, de la manera como se muestra en la tabla 2.

Destaca de esto que, si bien en la CRBV no figuran las misiones como parte del Poder Nacional, el señalado decreto-ley (art. 15) las incorporó de la manera como se pretendió en el proyecto de reforma constitucional: como una estructura paralela a la *burocrática* o tradicional, con el agregado de que cumplen funciones similares a los ministerios; además, bajo una gestión escasamente transparente¹⁶, con recursos asignados directa y arbitrariamente por el presidente.

Cierra este círculo de modificaciones lo relativo a la planificación del desarrollo, cuyos rasgos característicos son su centralización y la captura de los órganos de planificación estatal y municipal por parte de las instancias del PP.

La centralización de la planificación tuvo como punto de partida el Decreto de Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación (2007), cuyo contenido contravenía el principio descentralizador presente en el entonces vigente Decreto de Ley Orgánica de Planificación (2001). Mediante aquel decreto, el presidente Chávez creó un órgano superior no contemplado en la CRBV, útil para impulsar la transición hacia un modelo integrado de planificación centralizada (art. 2) y para controlar la planificación en todas sus escalas y en todos los ámbitos de la vida venezolana: economía nacional, ciencia, tecnología, seguridad y defensa, cultura, educación y los demás que él mismo fijara (art. 3 *ejusdem*). Una característica resaltante de tal comisión, aún presente en la APN, es que duplica parte de las funciones del ministerio con competencia en la materia.

Para finalizar, vale explicitar como mecanismo adicional para controlar la planificación, la captura de los consejos estatales y locales de planificación por parte de las instancias del PP. En esto, la estrategia fue suprimir, mediante la modificación de las leyes especiales dictadas al respecto en 2002, la amplia diversidad de representantes sociales considerados para conformar sus plenarios para sustituirlos exclusivamente por las instancias del PP, tal y como se muestra en las tablas 3 y 4.

¹⁶ De 16 despachos ministeriales existentes en 1999 se pasó a 31 en 2016, y de 4 misiones en 2003 se pasó a aproximadamente 42 en 2014. De hecho, no es posible contabilizar con certeza el número de misiones existentes y operativas, sus inversiones y sus resultados.

Tabla 3. *Variación de la composición de los consejos locales de Planificación Pública (CLPP) según su respectiva ley de 2002 y 2010*

Conformación del CLPP, 2002 (Art. 3)	Conformación del CLPP, 2010 (Art. 6)
Un presidente(a), que será el alcalde(sa)	El alcalde o alcaldesa
Concejales(as) del municipio	Concejales(las) del municipio
Presidentes(as) de las juntas parroquiales	Presidentes(as) de las juntas parroquiales comunales
Representantes de organizaciones vecinales de las parroquias y el o los representantes, por sectores, de las organizaciones de la sociedad organizada (donde los hubiere)	Un consejero(a) por cada Consejo de Planificación Comunal
	Un consejero(a) por cada parroquia del municipio, electo(a) por los voceros(as) de los consejos comunales de la respectiva parroquia
	Un consejero(a) por cada uno de los movimientos y organizaciones sociales existentes en el municipio de campesinos, trabajadores, juventud, intelectuales, pescadores, deportistas, mujeres, cultores y de indígenas (donde los hubiere)

Nota: el término «movimientos y organizaciones sociales» se refiere a las instancias del PP.

Fuente: Salas-Bourgoin (2019).

Tabla 4. *Variación de la composición de los consejos estatales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CEPCPP) según su respectiva ley de 2002 y 2010*

Conformación del CEPCPP, 2002 (Art. 6)	Conformación del CEPCPP, 2010 (Art. 6)
Gobernador(a), quien lo presidirá	Gobernador(a), quien lo presidirá
Alcaldes(as) de los municipios que formen parte del estado	Alcaldes(as) de los municipios que formen parte del estado
Directores(as) estatales de los ministerios que tengan asiento en el estado	Directores(as) estatales de los ministerios que tengan asiento en el estado

.../...

.../...

Conformación del CEPCPP, 2002 (Art. 6)	Conformación del CEPCPP, 2010 (Art. 6)
Una representación de la Asamblea Nacional...	Una representación de la Asamblea Nacional...
Una representación del Consejo Legislativo Estatal...	Una representación del Consejo Legislativo Estatal...
Una representación de los concejales de los municipios del Estado...	Una representación de los concejales de los municipios del Estado...
Una representación de la comunidad organizada de ámbito estatal, de acuerdo con la siguiente composición: a) un representante de las organizaciones empresariales; b) un representante de las organizaciones sindicales de trabajadores; c) un representante de las organizaciones campesinas; d) un representante de la comunidad universitaria; e) un representante de las organizaciones de defensa del medio ambiente y del patrimonio histórico cultural; f) una representación de las organizaciones vecinales....	Una representación de la comunidad organizada de ámbito estatal, elegida de entre entidades, con personalidad jurídica (Consejo Comunal o Comuna), que lleven al menos un año desarrollando su actividad, de acuerdo con la siguiente composición: a) un representante de las organizaciones empresariales; b) un representante de las organizaciones sindicales de trabajadores; c) un representante de las organizaciones campesinas; d) un representante de la comunidad universitaria; e) un representante de las organizaciones de defensa del medio ambiente y del patrimonio histórico cultural; f) una representación de las organizaciones vecinales...
Un representante de las comunidades y pueblos indígenas en los estados donde los hubiere.	Un representante de las comunidades y pueblos indígenas en los estados donde los hubiere.

Nota: véase la nota anterior (tabla 3).

Fuente: Salas-Bourgoin (2019).

2. RESPECTO A LA CAPTURA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Aun cuando la CRBV se refiere a la participación ciudadana de forma genérica al emplear el término «comunidad organizada» y dispone que para su ejercicio en lo político, en lo social y en lo económico, la ley establecerá las condiciones que regirán el funcionamiento de los diferentes medios de participación (art. 70), la AN de mayoría oficialista aprobó en 2010 un conjunto

de leyes orgánicas que, antes de regular tales condiciones, constriñeron la participación ciudadana a las instancias del PP.

Lo anterior es relevante por lo siguiente:

- como se explicará en lo sucesivo, las instancias del PP dependen económicamente de los recursos asignados por órganos y entes del Poder Nacional, siguiendo criterios técnico-políticos no especificados en el ordenamiento jurídico aplicable;
- a diferencia del antiguo Reglamento Parcial núm. 1 (1990) de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), relativo a la Participación Ciudadana de la Comunidad, ninguna ley que regula el funcionamiento del PP prohíbe que sus titulares o sus actividades estén vinculadas a tendencias político-partidistas. En realidad es todo lo contrario, pues según el art. 6 de la Ley Orgánica de las Comunas (LOC), las mismas tienen como propósito la edificación del «Estado Comunal» y el tránsito hacia la sociedad socialista y, de acuerdo con el numeral 1, del art. 7 de la LOPP, el PP tiene como propósito la consolidación de «la democracia protagónica revolucionaria» y la «construcción de la sociedad socialista». Todo ello, consustancial con el proyecto político del presidente Chávez rechazado en el referéndum aprobatorio de 2007;
- del conjunto de leyes interpretadas para este estudio, el 20,69% no garantizan el derecho de libre participación y el 18,92% no garantiza el derecho de libertad de asociación para participar porque se circunscriben únicamente al PP (Salas-Bourgoin, 2019) y, finalmente,
- la comuna, de acuerdo con la LOC, es una instancia del PP que goza de poderes propios de la misma forma que los estados y los municipios. Por lo tanto, y a la luz de su propósito, de sus fuentes de financiamiento y de su potencial adhesión político-partidista, es altamente susceptible de funcionar como un brazo ejecutor del proyecto político del presidente, de la misma manera que todas las instancias del PP.

El PP fue una iniciativa *bandera* del proyecto político del presidente Chávez. Su origen se encuentra en «los cinco motores de la revolución», específicamente en el *quinto motor* («explosión del poder popular»), y sobre este él mismo señaló: «Concentraríamos todo el esfuerzo político, económico y social para ir transitando el camino hacia ciudades comunales donde no hagan falta juntas parroquiales, alcaldías y consejos municipales, sino poder comunal. Habría que sembrarlo en la constitución.» (Chávez, 2007a: 17).

La relación del PP con la DTPP radica en lo siguiente: dado que el proyecto de reforma constitucional no fue aprobado por la población, el PP es

inconstitucional. Si a esto se suma que su funcionamiento no es autónomo, que es la única representación *legal* de las comunidades ante los órganos de deliberación y que sus instancias son las únicas habilitadas para recibir transferencias de competencias y servicios, entonces la participación ciudadana en Venezuela, en todas sus escalas, está al servicio del proyecto político del presidente de la república.

3. SOBRE LA TERGIVERSACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL

Desde 1960, la política regional venezolana ha tenido como fin la disminución de las divergencias regionales, la integración nacional y el desarrollo de las regiones administrativas que conforman el territorio venezolano, y tanto su contenido como la delimitación de las unidades regionales han sido una competencia del presidente de la república. Sin embargo, después que se rechazara el proyecto de reforma constitucional, su coherencia se ha relajado ¿Por qué? Porque se ha destinado a crear diversas unidades territoriales con base en criterios de delimitación poco claros, para dar lugar a autoridades de libre nombramiento y remoción por parte de aquel, con competencias para controlar la gestión de los gobernados y los alcaldes.

A partir de 1969 el país se dividió en regiones administrativas como únicas unidades para el diseño de políticas regionales y de desarrollo regional. A raíz del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2001-2007, a estas se sumaron las zonas especiales de desarrollo sustentable (ZEDES)¹⁷ y, en adelante, comenzaron a crearse múltiples unidades mediante diversos instrumentos normativos, con un único hilo conector: el presidente como su creador y administrador.

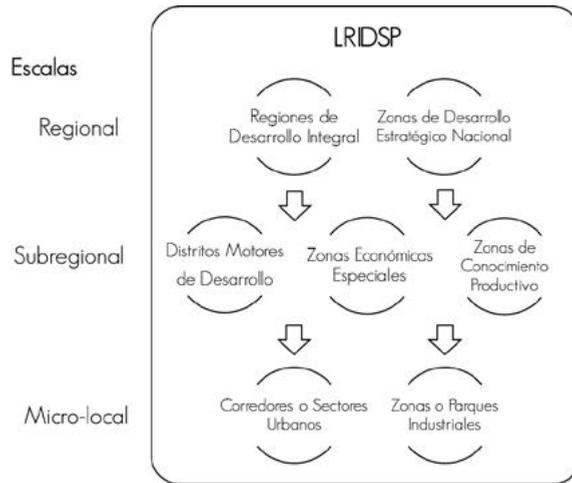
En 2010, y siguiendo la línea del proyecto de reforma constitucional, la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno facultó al presidente para crear distritos motores de desarrollo y su reglamento (RLOCFG) le concedió la facultad crear otras seis unidades. Adicionalmente, en ese mismo año y a través de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP), la comuna y el consejo comunal se convirtieron en unidades espaciales susceptibles de planificación.

Tres años después, el presidente Nicolás Maduro creó mediante Decreto Presidencial núm. 11 las regiones estratégicas de desarrollo integral (REDI), las cuales —con un total de 6 unidades— pasaron a ser dirigidas por miembros del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). Más tarde, en 2014,

¹⁷ Derogadas en 2006.

este decreto fue derogado por el Decreto de Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioprodutivo de la Patria (LRIDSP), del cual derivaron siete unidades territoriales de planificación y gestión. Como resultado, el territorio nacional podía ser dividido en las unidades representadas en la figura 3.

Figura 3. *Unidades territoriales de planificación y gestión según instrumento normativo*

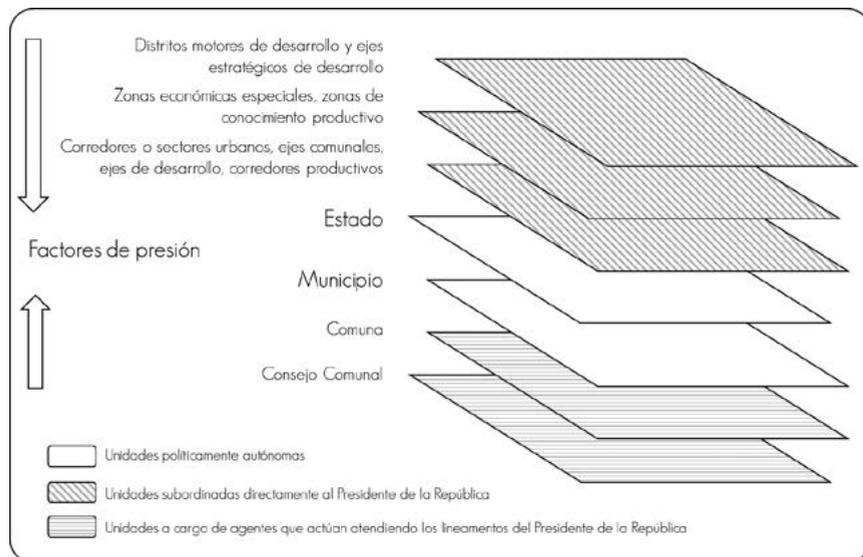


Fuente: Salas-Bourgoin (2019).

Teniendo en consideración lo dispuesto por la LOPPP y la LRIDSP, se tiene un sistema territorial con fines de planificación sustentado en cinco niveles escalares: regional, subregional, estatal, municipal y microlocal, con once unidades territoriales distintas, de las cuales siete dependen directamente del presidente de la República, dos están a cargo de agentes que actúan atendiendo sus lineamientos (comunidades y consejos comunales) y solo dos son autónomas (entidades federales y municipios).

Sea o no favorable este sistema para una planificación regional efectiva, en su conjunto sirve como estructura de tutela política que presiona a las unidades autónomas, desde *arriba* y desde *abajo*. La razón es que los estados y los municipios deben atender tanto los lineamientos de planificación de escala superior (nacional, regional y subregional) como los de escala inferior (comunal y consejo comunal). La figura 4, resume gráficamente lo aquí expuesto.

Figura 4. Factores de presión sobre las entidades federales y los municipios en tanto que unidades autónomas de gestión



Fuente: Salas-Bourgoin (2019).

4. RESPECTO A LA REDUCCIÓN DE LA CAPACIDAD FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERALES Y MUNICIPIOS

La reducción de la capacidad financiera de estados y municipios es el último eslabón que completa la cadena de estrategias dispuestas para manipular la DTPP en Venezuela. Ello se debe a que ha permitido hacer inoperantes estos niveles de gestión por carencia de recursos.

Tres son los mecanismos para distribuir territorialmente los recursos públicos en el país: el situado constitucional (SC), el fondo de compensación interterritorial (FCI) y las asignaciones especiales (AEE). El primero se asigna exclusivamente a estados y municipios, mientras que el segundo y el tercero incluyen a los consejos comunales en proporción superior a lo dispuesto para el municipio.

Previo a la CRBV, los tres mecanismos referidos existían y únicamente se destinaban a estados y municipios atendiendo criterios específicos que aseguraran su equitativa distribución. A raíz de CRBV y de las sistemáticas modificaciones de los instrumentos normativos el FCI sustituyó al antiguo fondo intergubernamental para la descentralización (FIDES), mientras que las asignaciones especiales, que previo a 2010 se distribuían bajo un esquema taxativamente dispuesto, pasaron a asignarse según criterios técnicos-políticos libremente establecidos por la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno.

A partir de esto, el esquema de distribución de recursos experimentó la evolución que se muestra en la tabla 4. Esta evolución fue debilitando financieramente a las entidades político-territoriales frente a los consejos comunales, hasta el punto de afectar directamente el cumplimiento de sus cometidos, con un agregado: las condiciones establecidas para otorgarles recursos del FCI y AEE coartan su autonomía política, pues su asignación se supedita a la evaluación y decisión de la referida secretaría, aun cuando las solicitudes deriven de planes de desarrollo previamente aprobados.

Así, la distribución y asignación de recursos públicos en Venezuela se emplea para mantener un esquema de subordinación de las entidades político-territoriales al Poder Nacional; en concreto, de aquellas a cargo de autoridades no adeptas al partido del presidente.

Tabla 4. *Variación temporal en % de la distribución de recursos públicos entre las entidades político-territoriales y los consejos comunales, según diferentes leyes, 1961-2010*

	SC, CRBV 1999	2000		2006			2010	
		FIDES	AEE	FIDES	FIDES Remanentes	AEE ³	AEE Remanentes	FCI
Estados	20 máx.	60	100 ¹	42	30	4	30	37 ⁴
Municipios	20 mín.	40	40 ²	28	20	28	20	28 ⁴
Consejos comunales	—	—	—	30	50	30	50	35 ⁵

¹ Del 25 % de lo recaudado por concepto de tributos contemplados en las leyes de hidrocarburos y minas.

² De lo asignado al estado al que pertenece.

³ Del 25 % de lo recaudado por concepto de tributos contemplados en las leyes de hidrocarburos y minas.

⁴ Del 65 % del 15 % de lo recaudado a razón de IVA.

⁵ Del 15 % de lo recaudado a razón de IVA.

Fuente: elaboración propia.

IV. RESULTADOS DE LA MANIPULACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER POLÍTICO Y SU UTILIDAD PARA LA DOMINACIÓN AUTORITARIA EN VENEZUELA

Lo expuesto conduce a una afirmación: la DTPP en la Venezuela del período 1999-2015 se ha alejado progresivamente del sistema federal descentralizado

contemplado en la CRBV, para acercarse a uno de tipo presidencialista que se autorrefuerza y que presenta características similares a la que experimentaron los regímenes totalitarios del siglo xx.

Si bien la Constitución incluye disposiciones que no son estrictamente consonantes con la esencia del sistema federal descentralizado, a esto se sumó una AN que antes que velar por los intereses y la autonomía de los estados, aprobó leyes que menoscabaron no solo sus competencias, su autonomía política y sus fuentes de recursos financieros, sino también afectaron negativamente a los municipios. Por su parte, el presidente hizo otro tanto al sancionar decretos leyes a la medida de su proyecto político.

Bajo el argumento de devolverle al pueblo *la soberanía originaria*, el Ejecutivo nacional y la AN:

- Han capturado la participación ciudadana mediante el PP, para asegurar la aquiescencia política y disponer de un brazo de acción a escala microlocal.
- Han otorgado a las organizaciones del PP facultades que no pueden manejar de forma autónoma ni con garantía de eficiencia en el uso de los recursos públicos ni de calidad en las prestaciones. A expensas de esto, excluye a cualquier organización social no alineada con el mismo y pone en riesgo la gestión de los asuntos de interés general.
- Han cercado los espacios de participación al PP. La ciudadanía no perteneciente a un consejo comunal o a una comuna, p. ej., no encuentra lugar en los órganos de planificación a ninguna escala y sus organizaciones no pueden ser acreedoras de recursos públicos para el desarrollo de proyectos de beneficio colectivo.
- Han interpretado de forma maniquea la descentralización de servicios hacia las comunidades, contenida en la CRBV, para vaciar de competencias a los estados y a los municipios.
- Han implementado un sistema de tutela política sobre gobernadores y alcaldes, mediante órganos que fungen como servicios inspectores a cargo de la APN¹⁸.

A la par, el Poder Nacional no ha descentralizado ninguna de sus competencias ni ha mostrado interés en ello. Antes bien, mediante el ordenamiento jurídico la AN configuró un esquema de gobierno centralizado con una creciente multiplicación de sujetos investidos de autoridad y subordinados al

¹⁸ Consejo Federal de Gobierno, Comisión Central de Planificación y autoridades regionales.

presidente de la república, con poder de decisión tanto en los estados como en los municipios. Adicionalmente, ha retirado competencias a los estados que le son exclusivas por disposición constitucional¹⁹.

¿Qué es lo que pone de manifiesto lo anterior? El poder autoritario detrás de la DTPP.

En primer lugar, sus fundamentos se construyeron con base en una propuesta de reforma constitucional rechazada y contraviniendo el art. constitucional 345. En segundo lugar, su fundamento legal es francamente contradictorio con la Constitución y está cargado de los elementos discursivos del propio presidente. En último lugar, prácticamente frente a cada recurso de nulidad por inconstitucionalidad que diferentes actores públicos y privados introdujeron ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia para anular las leyes o decretos ley aquí estudiados, esta decidió «sin lugar», en particular desde 2004 cuando se hizo pública y notoriamente adepta a aquel (Salas-Bourgoin, 2019).

¿Cuál fue el resultado? Un sistema de gobierno macrocefálico de subordinación política. Uno que materializó la advertencia que hiciera el presidente Chávez en 2004: «Aunque no puedo destituir a alcaldes ni a gobernadores, sí puedo hacer otras cosas ¿no?».

Entre las cosas que pudo hacer se pueden señalar: a) disponer 3 sistemas distintos de división territorial para la gestión del desarrollo: el de la CRBV, el del PP y el de la regionalización administrativa; b) condicionar los recursos financieros y la gestión de las entidades federales y los municipios a su ajuste a intereses centrales; c) desvincular absolutamente al PP de los niveles estatal y municipal; d) trasladar una parte importante de los recursos financieros de los municipios hacia los consejos comunales; e) convertir en mayoría, dentro de los órganos de planificación estatal y municipal, a los representantes del PP, coartando cualquier espacio para otros actores; f) crear nuevos órganos superiores a los que están sujetas la gestión estatal y municipal; g) duplicar y multiplicar órganos públicos que cumplen funciones iguales en el mismo ámbito administrativo y, al mismo tiempo, a cargo de autoridades de libre nombramiento y remoción.

V. CONCLUSIONES

Amén del Estado federal descentralizado consagrado en la CRBV, el actual ordenamiento jurídico que rige la DTPP en el país da lugar a un sistema

¹⁹ Entre estas: la organización de la Policía y la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras, autopistas nacionales, puertos y aeropuertos.

jerárquico de gobierno que permite controles de tutela política sobre las entidades federales y sobre los municipios; un sistema que, contrario al principio de subsidiariedad, favorece la confluencia del poder político en el presidente de la república.

Aun cuando la Constitución dispone un gobierno coordinado y colaborativo entre los diferentes niveles del poder público, los nuevos instrumentos normativos no dan cabida ni a la negociación ni al trabajo conjunto. Por el contrario, el andamiaje territorial del poder se muestra como si Venezuela fuera un Estado unitario.

Con el paso del tiempo se han multiplicado los actores investidos de autoridad. No obstante, ello no es reflejo de una mayor democratización o profundización de la descentralización, pues son autoridades pertenecientes al partido de Gobierno y dependientes del *centro*. Son, en todo caso, medios para fortalecer el *poder infraestructural* del Poder Nacional, es decir, recursos para asegurar que las decisiones del presidente alcancen los espacios más *alejados* de aquel.

¿A qué obedeció esto? A la interpretación que diera el presidente Chávez a la descentralización, vale referir, similar a la que mantuviera el general Franco durante su dictadura. Así, antes que poner en riesgo la *unidad del poder*, se crearon y activaron los medios necesarios armar y rearmar territorialmente su distribución territorial.

Lo anterior permeó todos los instrumentos normativos analizados, pues su contenido se fue adecuado a los intereses del presidente en ejercicio, hasta tal punto que se menoscabaron los mismos derechos políticos de los ciudadanos; unos, que no solo implican la participación ciudadana y la posibilidad de elegir y ser elegido, sino también el que se permita a la autoridad electa ejercer libremente sus funciones y conducir su gestión en acuerdo con la población que los eligió.

Considerando esto a la luz de lo señalado por Schedler (2010), se afirma que aunque durante el período de este estudio el Gobierno nacional venezolano «concedió mantener las instituciones representativas», en contrapartida las manipuló para mantenerlas bajo su control del siguiente modo: a) creando estructuras de poder paralelas a la constitucionalmente establecida, a la manera del estado nazi y soviético; b) empleando la regionalización administrativa y del reparto de recursos públicos como mecanismos para ampliar el control del poder central sobre estados y municipios; c) multiplicando la unidades territoriales de gestión subordinadas al presidente, para construir «capas de gobierno territoriales en forma jerárquica» tal y como lo hizo el totalitarismo y la dictadura franquista, y d) controlando la participación ciudadana para asegurar la aquiescencia política.

Todo lo anterior es consonancia con la DTPP de un Estado autoritario que se aproxima al totalitarismo. Su resultado más conspicuo es un sistema de

dominación con la exclusión política de la ciudadanía no adepta al proyecto del presidente, la minusvalía de la disidencia política, la reducción al mínimo de la alteridad política, el abuso de poder por parte del presidente, la incapacidad de actuación de autoridades ejecutivas subnacionales directamente electas por la población, y el reforzamiento en el imaginario venezolano de que aquel es el único que puede dar solución a los problemas de la ciudadanía.

La afirmación anterior cobra mayor fuerza cuando se revisan los acontecimientos posteriores al año 2015 en materia de DTPP, pues a raíz de una nueva AN de mayoría opositora al partido de Gobierno, el Ejecutivo nacional convocó en 2017 elecciones para establecer una Asamblea Nacional Constituyente que, desde su instalación hasta la actualidad (2020) no ha propuesto un proyecto de reforma constitucional y cumple funciones legislativas paralelas a la AN electa en 2015. Aunado a esto, debido a que en las elecciones de gobernadores de estado celebradas en el año 2017 resultaron ganadores en algunos de los estados más populosos del país los candidatos de la oposición, el presidente Nicolás Maduro optó por crear la figura de Protector de Estado para aquellos estados *perdidos*—a cargo de miembros del PSUV—, que duplica las funciones del Ejecutivo estatal.

A fin de cuentas, en la Venezuela actual cabe hacerse las siguientes preguntas:

- ¿Quién accede al poder? ¿Los representantes que la ciudadanía elige independiente de su alineación con el presidente de la república o los miembros de su propio partido que asigna estratégicamente en cargos jerárquicamente superiores a gobernadores y alcaldes?
- ¿Mediante qué mecanismos accede al poder? ¿A través de procesos eleccionarios libres, universales, secretos y directos o por medio de designaciones arbitrarias?
- ¿Bajo qué condiciones se accede al poder? ¿Proponiendo proyectos de desarrollo a la medida de las necesidades de cada estado o municipio o alineándose con el Plan de la Patria y el proyecto personal del presidente de la república?
- ¿Quién toma finalmente las decisiones? ¿La ciudadanía? ¿Los gobernadores y alcaldes? ¿Los miembros de los consejos comunales o las comunas? ¿Las autoridades designadas por el presidente?

Con el actual andamiaje legal de la DTPP en Venezuela, la respuesta a las preguntas anteriores es que acceden al poder *real* los miembros del PSUV que manifiestan su franco apoyo al proyecto político del presidente, y lo hacen a través de designaciones arbitrarias. En todo esto quien toma finalmente las decisiones es el presidente de la república.

Para finalizar, hay que recordar que el denominado PP se incorporó a la realidad venezolana como una estructura paralela al Estado social y democrático de derecho y de justicia venezolano, con el fin de constituir un Estado dentro de otro. Y si a esto se suman las denominadas misiones sociales, siempre en expansión, con funciones y fuentes financieras dispuestas discrecionalmente por el presidente, y con una gestión *oscura*, lo que se obtiene es una estructura administrativa fantasma similar a la que alude Arendt al momento de analizar la Alemania nazi y la Unión Soviética estalinista, más aún si se recuerda que, p. ej., en el 2003 el partido de Gobierno creó la Unión Nacional de Trabajadores para contrarrestar la Confederación de Trabajadores de Venezuela.

Dado todo lo expuesto, la actual DTPP en Venezuela permite implementar un tamiz ilegítimo al acceso al poder político y a su ejercicio, manipulando su estructuración espacial.

Bibliografía

- Arendt, H. (1998). *Los orígenes del totalitarismo*. Barcelona: Taurus.
- Bautista, D. (1998). Sistema político y descentralización en Venezuela. En C. Mascarreño (coord.). *Descentralización: gobierno y democracia* (pp. 39-48). Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Blanco, C. (1990). El camino de la descentralización. En COPRE. *La descentralización y las autonomías territoriales. La experiencia internacional* (pp. 5-10). Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Blanco, C. (1993). Las transformaciones del Estado venezolano. En R. de la Cruz (coord.). *Descentralización, gobernabilidad, democracia* (pp. 63-81). Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Brewer-Carías, A. (1980). *Estudios sobre la reforma administrativa*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Brewer-Carías, A. (1999). Visión global del proceso de descentralización. Situación actual del proceso de descentralización en Venezuela. En *Descentralización, presente y futuro* (pp. 20-54). Caracas: Agencia Española de Cooperación Internacional; Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Brewer-Carías, A. (2000). Reflexiones críticas sobre la Constitución de 1999. *Revista de Derecho Público*, 81, 7-21.
- Brewer-Carías, A. (2001). La descentralización política en la Constitución de 1999: federalismo y municipalismo (una reforma insuficiente y regresiva). *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. Edición en homenaje al Dr. Víctor M. Álvarez, 138, 313-359.
- Brewer-Carías, A. (2009). Reto actual de la descentralización política en Venezuela. En C. Tablante y M. Morales (coords.). *Descentralización versus neocaudillismo* (pp. 181-223). Caracas: Observatorio Internacional para la Democracia y la Descentralización.
- Caballero, M. (1998). La descentralización venezolana: la gran revolución de fin de milenio. En C. Mascarreño (coord.). *Descentralización: gobierno y democracia* (pp. 119-130). Caracas: Universidad Central de Venezuela.

- Chávez, H. (2004). *El nuevo mapa estratégico*. Taller de alto nivel, 12 y 13 de noviembre. Disponible en: <https://bit.ly/2NyKi1G>.
- Chávez, H. (2007a). *Poder Popular: alma de la democracia revolucionaria. Discurso presentado en la juramentación del Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional y del Consejo Presidencial del Poder Comunal*. Caracas: Gobierno Bolivariano.
- Chávez, H. (2007b). *Anteproyecto de reforma constitucional presentado por el presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías*. Disponible en: <https://bit.ly/3aOaLB5>.
- Chávez, H. (2012). *Golpe de timón*. Caracas: Ediciones Correo del Orinoco.
- Chávez, H. (2013). *Libro azul*. Caracas: Ediciones Correo del Orinoco.
- Forti, S. (2008). *El totalitarismo: trayectoria de una idea límite*. Barcelona: Herder.
- Garrido, C. (2002). El regionalismo «funcional» del régimen de Franco. *Revista de Estudios Políticos*, 115, 111-127.
- Harnecker, M. (2005). Intervenciones del presidente de la república Hugo Chávez en el taller de alto nivel El Nuevo Mapa Estratégico. Disponible en: <https://bit.ly/3qQauTi>.
- Legaz, L. (1958). Legalidad y legitimidad. *Revista de Estudios Políticos*, 101, 5-24.
- Linz, J. (1978). Una interpretación de los regímenes autoritarios. *Revista de Sociología*, 8, 11-26. Disponible en: <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v8n0.987>.
- Magdaleno, J. (2009). *Ideologías: ¿máscaras del poder? Debatendo el «socialismo del siglo XXI»*. Caracas: El Nacional.
- Mann, M. (2007). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En C. Acuña (comp). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Disponible en: <https://bit.ly/3pmpzf3>.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo (2001). *Plan Nacional de Desarrollo Regional, 2001-2007*. Caracas: Ministerio de Planificación y Desarrollo. Disponible en: <https://bit.ly/2YfWJkP>.
- Nogueira, H. (1985). El Estado unitario, los procesos de descentralización regional y el Estado federal. *Revista Eure*, 12 (34-35), 135-143. Disponible en: <https://bit.ly/3dHFUbu>.
- Olivares, J., D'Elia, Y. y Cabezas, F. (2010). *En defensa de la descentralización*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales; CONVITE, A.C.
- Pavón, N. (1992). Derecho de resistencia y tiranía. En *Anales del Seminario de Metafísica*, número extraordinario en Homenaje a S. Sábade (pp. 682-707). Disponible en: <https://bit.ly/37HWKmN>.
- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2001). *Líneas generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007*. Disponible en: <https://bit.ly/2YhStkJ>.
- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2007). *Proyecto nacional «Simón Bolívar. Primer Plan Socialista de la Nación (PPSN) Desarrollo Económico y Social de Nación, 2007-2013»*. Disponible en: <https://bit.ly/2YgVwK7>.
- Rachadell, M. (2006). La descentralización del poder en Venezuela. *Provincia*, 16, 199-282.
- Rachadell, M. (2007). *Socialismo del Siglo XXI. Análisis de la reforma constitucional propuesta por el presidente Chávez en agosto de 2007*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

- Salas-Bourgoin, M. (2016). Dinámica territorial del poder político en la Venezuela contemporánea (1961-2013). En *Cuadernos de Geografía, Revista Colombiana de Geografía*, 25 (1), 95-109. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/rcdg.v25n1.52592>.
- Salas-Bourgoin, M. (2019). *El control territorial como recurso de dominación política y su uso con fines autoritarios* [tesis doctoral inédita]. Universidad de Los Andes.
- Sanjinez, J. (2014). *Lógica enunciativa aplicada al derecho e interpretación, argumentación y actividad jurisdiccional*. Lima: Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión.
- Schedler, A. (2010). La última línea de defensa del autoritarismo. *Journal of Democracy en Español*, 21 (1), 135-147.
- Stoppino, M. (1998). Autoritarismo. En N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino (comps.). *Diccionario de política* (pp. 94-104). Brasilia: Universidade de Brasilia.
- Suelt, V. (2013). Un nuevo paradigma del Estado unitario: la asimetría territorial y los esquemas de coordinación. *Universitas*, 127, 309-339.

Anexo legislativo

- Asamblea Nacional (2013). Plan de la Patria, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2013-2019). *Gaceta Oficial*, núm. 6118 extraordinario, 4-12-2013. Disponible en: www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/ley_plan_patria.pdf.
- Asamblea Nacional (2010). Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 6017, extraordinario, del 30-12-2010.
- Asamblea Nacional (2010). Ley de los Consejos Locales de Planificación. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 6017, extraordinario, 30-12-2010.
- Asamblea Nacional (2010). Ley Orgánica del Poder Popular. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 6011, extraordinario, 21-12-2010.
- Asamblea Nacional (2010). Ley Orgánica de las Comunas. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 6011, extraordinario, 21-12-2010.
- Asamblea Nacional (2002). Ley de los Consejo Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 37 509, 20-8-2002.
- Asamblea Nacional (2002). Ley de los Consejo Locales de Planificación Pública. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 37 463, 12-6-2002.
- Asamblea Constituyente (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 36 860, 30-12-1999.
- Congreso Nacional (1989). Ley Orgánica de Régimen Municipal. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 4109, extraordinario, 15-6-1989.
- Presidente de la República (2014). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. Decreto núm. 1406. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 6148, extraordinario, 18-11-2014.
- Presidente de la República (2014). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica. Decreto núm. 1424. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 6147, extraordinario, 17-11-2014.
- Presidente de la República (2014). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones. Decreto núm. 1389. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 40 540, 13-11-2014.

- Presidente de la República (2014). Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria. Decreto núm. 1425. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 6151, extraordinario, 18-11-2014.
- Presidente de la República (2013). Decreto núm. 11 mediante el cual se establecen la Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral (REDI) que en él se especifican. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 41 157, 30-4-2013.
- Presidente de la República (2012). Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Decreto núm. 8959. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 39 924, 17-5-2012.
- Presidente de la República (2007). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación. Decreto núm. 5384. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 5841, extraordinario, 22-6-2007.
- Presidente de la República (2001). Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Planificación. Decreto núm. 1528. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 5554, extraordinario, 13-11-2001.
- Presidente de la República (1990). Reglamento Parcial núm. 1, relativo a la Participación Ciudadana de la Comunidad. Decreto núm. 1297. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 5398, extraordinario, 26-10-1990.