



## Misceláneas

### Desenmarañando la administración político territorial de Venezuela en el siglo XIX\*

Claudio Alberto Briceño Monzón\*\*

José Leonardo Briceño Monzón\*\*\*

Una vez disuelta la Gran Colombia en 1830, se reinicia la autonomía venezolana y se sanciona la Constitución el 22 de septiembre del mismo año, por el Congreso Constituyente. Los Poderes Públicos, según el texto de esta Constitución, fueron los siguientes: se mantuvo la clásica división tripartita en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo representado en el Congreso adoptó el sistema bicameral, Representantes y Senadores. El Poder Ejecutivo estaba representado por el presidente y el vicepresidente. El Poder Judicial por la Corte Suprema, compuesta de un presidente, tres vocales y un fiscal.

El siglo XIX constituyó el tiempo del nacimiento y formación de nuestro país como República independiente. Después de trescientos años de régimen colonial español, surgió tras cruenta guerra, una entidad que tenía el reto de consolidar un proyecto nacional basado en instituciones que logran articular y viabilizar los intereses de las distintas regiones, y sentar las bases de un Estado fuerte y al mismo tiempo representativo. Desde los mismos instantes del fragor de la guerra de Independencia se hicieron presentes dos concepciones que

---

\* Miscelánea terminada en octubre de 2013. Entregada para su evaluación en noviembre de 2013 y aprobada para su publicación en diciembre del mismo año.

\*\* Profesor de la Escuela de Historia de la Universidad de Los Andes, Venezuela. Licenciado en Historia por la misma universidad, Magíster en Historia de Venezuela por la Universidad Católica Andrés Bello y candidato a doctor por la Universidad de la Plata. Miembro del Grupo de Investigación sobre Historiografía de Venezuela. Email: cabm@hotmail.com.

\*\*\* Profesor de la Universidad “Antonio José de Sucre”, núcleo Barcelona. Abogado por la Universidad de Los Andes, Venezuela. Email: joseleobm@hotmail.com.

habrían de imperar a lo largo de todo el siglo y más allá: la creación de un Estado con una definida vocación centralizadora de las decisiones, o el sostenimiento de la autonomía de las provincias integradas en un cuerpo institucional donde existiera una representación igualitaria. Es durante esta centuria cuando se van definiendo por la dinámica de la geografía del poblamiento los liderazgos de las capitales regionales. Una de las principales características del poblamiento decimonónico venezolano, es la vigencia de los inmensos territorios vacíos y la ausencia de expeditas vías de comunicación. Sólo en las últimas décadas del siglo XIX, con audaces medidas administrativas y el mejoramiento de las vías de comunicación, se logró que Caracas consolidara efectivamente su capitalidad centralizadora nacional, aunque se tuvo que trazar con la estatalidad federal.

En cada región a la capital se subordinan varias ciudades, que se han conformado como centros regionales, que a su vez mantienen fluidas relaciones de funcionalidad administrativa, cultural y económica con ciudades menores, villas y pueblos que a pesar de su relativa homogeneidad funcional, ejercen predominio en sus respectivas microregiones, donde dominan los espacios rurales y áreas sin roturar. En la mayor parte del territorio se reconocen espacios vacíos de poblamiento en los que no hay organización territorial, salvo en el plano político administrativo. Parte de estos espacios vacíos se van incorporando por movimientos colonizadores espontáneos, estructurándose nuevas regiones. Estas intermitentes corrientes de colonización en los espacios vacíos agudizan las condiciones de penuria. Para estos pioneros la consigna dominante era la de sobrevivir en medios inhóspitos, en los que se producía con dificultad. De esta manera se va ordenando débilmente el territorio, a pesar de que durante gran parte de este siglo XIX dominan los tiempos revueltos de desorganización administrativa por las acciones bélicas.

En cada zona del país se van constituyendo intereses socioeconómicos propios de cada región. La metrópolis de Maracaibo se expresa en paisajes cafetaleros andinos que incluso trascienden el espacio venezolano. Valencia-Puerto Cabello está ligada a la producción de los Valles de Aragua, litoral cacaotero e hinterland llanero. Caracas-La Guaira va incrementando su importancia económica al drenar las

riquezas agrarias de los Valles del Tuy, paisaje cafetalero de las tierras altas de la cordillera de la Costa y paisajes cacaoteros de Barlovento.

Hay que destacar que, salvo para pobladores privilegiados de los sectores de mayores ingresos en las principales ciudades del país, la mayoría de los diferentes tipos de poblamiento se expresan en paisajes frágiles que sólo posibilitan en este siglo XIX una economía de la austeridad. Junto a otros factores, la escasez de utensilios agrícola, lo atrasado de los sistemas agropecuarios, la carencia de almacenamiento, la dificultad de las comunicaciones, explica que estas comunidades, aún las más consolidadas, estén a menudo al borde del hambre y que sean asoladas por epidemias y enfermedades carenciales, por deficiencia de la monótona dieta alimenticia. En estos espacios humanizados, tanto en ciudades como en campos, domina una desconcertante geografía de la penuria, expresada tanto en la pobreza de la vivienda y del mobiliario y en la precariedad de la tenencia de la tierra, como en la frugalidad en la comida y en el vestir.

Con la promulgación de la Constitución de 1830 Venezuela estaba integrada por 11 Provincias: Apure, Barcelona, Barinas, Carabobo, Caracas, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida. En 1831 se estableció la de Trujillo, y en 1832 se crea la de Barquisimeto con cantones de Carabobo. Ya para 1836 el país estaba integrado en 13 Provincias, 88 Cantones, y 536, Parroquias.<sup>1</sup> Para 1846 continúan siendo 13 las Provincias, aumentando a 1 el número de Cantones, y disminuyendo a 19 el número de las Parroquias. La población aproximada del país era de 1.267.692 habitantes, y el porcentaje de población por provincia era de: Caracas 26%, Barquisimeto 13%, Carabobo 11%, Barinas 10%, Mérida 7%, Barcelona 6%, Coro 6%, Cumaná 6%, Trujillo 5%, Maracaibo 4%, Apure 3%, Margarita 2%, y Guayana 1%.<sup>2</sup>

En 1848 se crean las provincias de Aragua y Guárico, capitales en La Victoria y Calabozo, respectivamente. En 1851 se crea la provincia de Portuguesa, capital en Guanare, por división de la de Barinas. En 1855 se decretó la Provincia de Yaracuy, capital en San Felipe, con territorios de Barquisimeto; y la de Cojedes, capital en San Carlos, con territorio de Carabobo.

El 28 de abril de 1856 entró en vigencia la Ley de División Territorial que establecía que la República de Venezuela estaba dividida en veintiuna provincias. Esta división territorial, realizada durante la administración del presidente José Tadeo Monagas, le restó a las provincias gran parte de su autonomía y también de sus influencias regionales. Igualmente estableció demarcaciones, levantamientos topográficos y elaboración de mapas, ordenados y aprobados por el Congreso de la República y del Poder Ejecutivo. En 1856 igualmente se erige la Provincia del Táchira, por división de la de Mérida, capital en San Cristóbal.

Hasta el momento en que comienza la Guerra Federal, el proceso político venezolano, a pesar de su intensidad, no ha logrado hacer que la República se reconozca en sus leyes e instituciones. El sistema centro-federal es falseado y en lugar de consolidarse, pierde vigencia paulatinamente. Las ordenanzas de policía son inoperantes para recomponer el equilibrio social; la subordinación a la convivencia pacífica se ha relajado. La anarquía asoma por todas partes, mientras los motines y alzamientos permiten muchas impunidades. En los Llanos, los peones cambian el trabajo por el abigeato —robo de ganado— y los jueces no proceden al castigo por temor a las represalias o porque están en connivencia con los ladrones. Partidas de salteadores cruzan el país en todas las direcciones, y asaltan viajeros en los caminos, los hatos y hasta en los pueblos.

La Guerra Federal, guerra larga o “guerra brava” se libra en gran parte del país. Al grito de ¡Viva la Federación! ¡Abajo el Gobierno!, los estallidos insurreccionales se suceden sin tregua a mediados de 1858. La Guerra Federal acelera el proceso de trastorno de la economía del país, resultado de malas administraciones y prácticas nocivas. Esta confrontación bélica no involucró a todo el territorio venezolano, los combates más importantes se desarrollaron en las provincias de: Barinas, Carabobo, Barquisimeto y Apure. En las regiones donde se desarrolla la guerra la base agropecuaria se debilita, ya que las cosechas se pierden por falta de brazos y por la quema de los cultivos. La cría experimenta una baja significativa; muchos combates se llevan a cabo en las zonas de actividad pecuaria, lo que conlleva al sacrificio del ganado para el sostenimiento de los ejércitos y la acción de los cuatrerros. La Guerra Larga como se conoce en la historiografía venezolana, fue la

culminación de una serie de movimientos que tuvieron su origen en el nacimiento de la República en 1830 y que trataba de cambiar la estructura de poder a nivel económico y social en Venezuela.<sup>3</sup>

La guerra que se desarrolló desde febrero de 1859 y sumergió al país en un enfrentamiento bélico que duraría cinco años, con un saldo aproximado de 60.000 muertos y unos 15.000 heridos en una población de 1.500.000 habitantes. La victoria federalista no logró la cohesión social nacional, los problemas abundaban, disminuyendo exponencialmente la natalidad, por la consecuencia de los enfrentamientos bélicos que separaron la población masculina y femenina, lo cual obstaculizó el crecimiento demográfico. El incremento de la mortalidad diferencial principalmente en los hombres entre edades de 18 y 30 años, redujo porcentaje de la población masculina. Tampoco se logró suprimir las diferencias raciales, ya que los pardos, mestizos y libertos se mezclaron en un crisol, continuando la existencia de la línea divisoria del color, donde las personas de color seguían siendo los más pobres de la Nación.

Después del triunfo de la Guerra Federal, en 1863, las provincias fueron designadas estados federales. La Constitución federal, sancionada en 1864, estableció que las antiguas Provincias se declaraban Estados independientes, y los Cantones en Departamentos; formando una nación libre y soberana con el nombre de Estados Unidos de Venezuela. Se establecen inmunidades para el poder local y para el progreso de las regiones.<sup>4</sup> La continuidad del legado geohistórico se observa cuando se especifica que los límites de cada Estado eran los establecidos por la Ley de División Territorial del 28 de abril de 1856. En la Constitución de 1874 se mantiene la división territorial, pero se cambian los nombres de algunos Estados: Bolívar por Caracas, Falcón por Coro, Guzmán Blanco por Aragua, Guzmán por Mérida, Nueva Esparta por Margarita, Zamora por Barinas y Zulia por Maracaibo.

En cuanto al poblamiento del siglo XIX, se puede afirmar que no existieron grandes incrementos demográficos, por diversas causas, la epidemias y la situación de la economía post guerra intestinas y a la no existencia de una red vialidad interna nacional, manteniéndose los mismos caminos, senderos y picas del período colonial, excepto las carreteras que se construyen para servir a los principales puertos

agroexportadores: la de Caracas a La Guaira 1845, la de Valencia a Puerto Cabello 1850, la carretera de Occidente (que uniría Caracas con Valencia) 1866. También fue de gran importancia la construcción de varias líneas ferroviarias desde la década de 1870, que facilitaron un mayor control político-administrativo desde Caracas y la salida de algunos productos agrícolas y mineros a los principales puertos de exportación.

En la segunda mitad del siglo XIX, el Federalismo fue la base de sustentación de una República disgregada y dividida en feudos regionales, con su proyección de conflictos y revoluciones caudillistas. El período que corre de 1865 a 1899 está lleno de deformaciones artificiales y artificiosas a la evolución geohistórica de las veinte provincias que van conformando el territorio de Venezuela. La creación artificial por razones meramente políticas y militares, de nueve grandes estados por las Constituciones de 1881, 1891 y 1893, no fue más que un proyecto que buscó una nueva forma de interpretar la realidad geográfica nacional.

En las innovaciones geográficas administrativas internas tiene una especial significación la visión prospectiva del presidente Antonio Guzmán Blanco. De singular audacia fue la nueva división territorial de 1881 que refundió los veinte Estados tradicionales a sólo el Distrito Federal y ocho grandes Estados: Los Andes, Bermúdez, Bolívar, Carabobo, Falcón, Guzmán Blanco, Lara y Zamora, quedando los antiguos Estados como Secciones de los nuevos. Más tarde, estos grandes Estados llegan a ser nueve al desligarse Falcón y Zulia. Las grandes y poderosas críticas coetáneas, además de ciertas arbitrariedades jurisdiccionales muy discutibles, no deben ocultar las potencialidades de esta innovación jurisdiccional, que un siglo más tarde se retoma en parte con la nueva regionalización del país. Además, esta concentración ayudó a facilitar la centralización administrativa-política de Venezuela.<sup>5</sup>

Esta nueva división político-territorial necesitaba una normativa que estableciera su organización, y esto lo entendió el Congreso Nacional, instituyendo la Ley de Organización Provisional de los Grandes Estados el 18 de mayo de 1881, que funcionaría mientras se constituían los estados y se promulgaban sus respectivas Constituciones, de conformidad con el artículo 1 de la carta magna.

La ley establecía, entre otras consideraciones la elección, por parte del Ejecutivo Nacional, de presidentes provisionales para cada uno de los grandes estados, quienes a su vez tendrían la potestad de elegir dos designados para suplir las faltas temporales o absolutas de él. De igual forma, el Ejecutivo señalaría el lugar de residencia provisional de cada estado, que debía ser utilizado para la reunión de las respectivas Asambleas Constituyentes, que se encargarían de reformar las Constituciones, tal como lo establecía la nueva Constitución Nacional. A su vez, los presidentes provisionales durarían en sus puestos hasta su reemplazo constitucional y fungirían como primera autoridad civil y política del territorio que presidían.<sup>6</sup>

Con respecto a las secciones, como se denominaban a los estados en la nueva carta magna, seguirían regidas por las mismas leyes hasta que se promulgasen las Constituciones de los grandes estados. A los presidentes seccionales se denominarían gobernadores. El 15 de julio de 1881 fue el día estipulado para el período de postulaciones de diputados, tanto principales como suplentes, cinco de cada uno por sus respectivas secciones.<sup>7</sup> Un caso particular fue el del estado Carabobo, al que se anexó el departamento de Nirgua, que pertenecía anteriormente al estado Yaracuy. En ese gran estado se nombrarían un diputado por cada uno de los departamentos de su jurisdicción, más uno por Nirgua.<sup>8</sup>

Es importante resaltar el mapa de Robelin que apareció entre 1881 y 1885, aún no se tiene precisión de la fecha de su aparición, pero en el mismo podemos observar la conformación del país de acuerdo a la denominada Constitución Suiza del Guzmanato, proporcionándonos datos demográficos de esa división político administrativa, donde el país se dividió en 8 grandes estados: Bermúdez con una extensión de 102.058 Km.<sup>2</sup> y una población 300.507, capital Barcelona con 13.500 habitantes; Bolívar con una extensión de 498.420 Km.<sup>2</sup> y una población de 78.681, y su capital Ciudad Bolívar con 12.500 habitantes; Carabobo con una extensión de 7.732 Km.<sup>2</sup> y una población de 198.021, su capital Valencia con 40.000 habitantes; Falcón con una extensión de 93.815 Km.<sup>2</sup> y una población de 224.566, capital Capatárída con 3.000 habitantes; Lara con una extensión de 24.085 Km.<sup>2</sup> y una población de 246.760, capital Barquisimeto, con 32.000 habitantes; Los Andes

con una extensión de 38.134 Km.<sup>2</sup> y una población de 336.146, capital Mérida con 13.000 habitantes; Miranda con una extensión de 87.979 Km.<sup>2</sup> y una población de 484.509, capital Ciudad de Cura con 13.000 habitantes y Zamora con una extensión de 65.317 Km.<sup>2</sup> y una población de 246.676, capital Guanare, con 10.880 habitantes.<sup>9</sup>

En esta Venezuela de finales del siglo XIX, la división política territorial del país se caracteriza por la existencia de los Territorios: Amazonas con 350.000 Km.<sup>2</sup>, Alto Orinoco con 470.000 Km.<sup>2</sup>; Armisticio con 8.500 Km.<sup>2</sup>, Caura con 58.441 Km.<sup>2</sup>, Colón con 431 Km.<sup>2</sup> representando la superficie de las islas venezolanas que ensanchan el mar territorial más de 800.000 Km.<sup>2</sup>, como explicaremos más adelante. Delta con 65.649 Km.<sup>2</sup>, Goajira con 9.348 Km.<sup>2</sup> y Yuruari con 220.000 Km.<sup>2</sup>. Estos 8 Territorios fueron creados a fin de darles importancia a los pueblos aborígenes y a los espacios fronterizos, en el marco regional y nacional. Siendo importante señalar igualmente que existía un Distrito Federal con una extensión de 117 Km.<sup>2</sup> y una población de 89.133, su capital Caracas con 78.000 habitantes.

La distribución poblacional entre los estados era: Miranda 19%, Los Andes 13%, Bermúdez 12%, Lara 10%, Zamora 10%, Falcón 9%, Carabobo 8%, y Bolívar 3%. Y la distribución en base a la extensión territorial fue: Territorio Alto Orinoco 22%, Estado Bolívar 24%, Territorio Amazonas 17%, Territorio Yuruari 10%, Estado Bermúdez 5%, Estado Falcón 4%, Estado Miranda 4%, y Estado Zamora 3%. La extensión territorial de Venezuela era de 2.100.026 Km.<sup>2</sup> y la población de 2.615.060, lo que da como resultado una densidad poblacional en el territorio nacional de 1,2 habitantes por kilómetros cuadrados la cual no era homogénea en todo el país, ya que esta densidad era de 5,5 habitantes por kilómetros cuadrados, en el estado Miranda, el más denso en población; y en el espacio más extenso que era el Territorio Alto Orinoco tenía una densidad de 0,1 habitantes por kilómetros cuadrados, representando el paisaje con menos presión antrópica. Esta desigualdad en la distribución de la población del país la expresó muy bien a mediados del siglo XX, Pascual Venegas Filardo al expresar:

Venezuela es uno de los países de América que acusa mayor irregularidad en la distribución de la población. Al lado de

zonas densamente pobladas, nos hallamos con extensiones considerables donde apenas aparece el hombre civilizado, o bien, donde sólo existe el hombre primitivo, como ocurre en dilatadas y casi desconocidas regiones de la Guayana.<sup>10</sup>

El 27 de abril de 1899, el Congreso Nacional decretó la disolución de los grandes Estados al entrar en vigencia la Constitución de 1864, que dividía al país en 20 Estados separados y autónomos y en secciones. El siglo XIX venezolano ha sido considerado como un período de fraccionamiento del territorio, caracterizado por la desarticulación y el aislamiento de las diversas regiones del país, es decir; la disgregación del espacio, pero esto cambió en las últimas décadas de dicho siglo e inicios del XX cuando se observa la apertura de un mayor proceso de integración nacional, a través del mejoramiento de las vías de comunicación, la solidaridad y complementación de las regiones de singular interés, la estructuración de paisajes abiertos al mercado internacional y la coexistencia de regiones de aprovisionamiento local.

## **Notas**

- <sup>1</sup> Las Provincias para 1836 eran: Guayana con 5 Cantones y 69 Parroquias, Cumaná con 8 Cantones y 44 Parroquias, Margarita con 2 Cantones y 12 Parroquias, Barcelona con 9 Cantones y 49 Parroquias, Caracas con 16 Cantones y 97 Parroquias, Carabobo con 7 Cantones y 34 Parroquias, Barquisimeto 6 Cantones y 36 Parroquias, Trujillo con 4 Cantones y 25 Parroquias, Mérida con 8 Cantones y 38 Parroquias, Maracaibo con 5 Cantones y 20 Parroquias, Coro con 6 Cantones y 32 Parroquias, Barinas con 8 Cantones y 58 Parroquias, y Apure 4 Cantones, y 22 Parroquias. En: Gaceta de Venezuela. N° Extraordinario 258, Caracas, 1 de enero de 1836.
- <sup>2</sup> En: Gaceta de Venezuela. N° Extraordinario 880, Caracas, 25 de septiembre de 1847. Despacho del Interior y Justicia, Sección Primera. Cuadro que demuestra la división territorial que hoy tiene la República, y su población, con arreglo al censo que sirvió de base a las elecciones de 1846, formado según los datos que existen en Secretaría, que han sido ratificados por los Gobernadores de provincia con vista de los originales que tienen en las suyas.

- <sup>3</sup> Ver: Diego, Bautista Urbaneja. *La Idea Política de Venezuela: 1830-1870*. Caracas, Cuadernos Lagoven, Serie Cuatro Repúblicas, 1988.
- <sup>4</sup> Con la Constitución de 1864 se creó el Distrito Federal integrado por: Caracas, Maiquetía y La Guaira. Las Provincias se transformaron en 20 estados: Apure, Barcelona, Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Cojedes, Coro, Cumaná, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturín, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy.
- <sup>5</sup> Pedro Cunill Grau: *Geografía del poblamiento venezolano del siglo XIX*. Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República, tomo II, 1999, p. 997.
- <sup>6</sup> “Ley de 18 de mayo de 1881, sobre organización provisional de los Grandes Estados Federales mientras se constituyen definitivamente en conformidad con el nuevo Pacto Fundamental de la Unión” En: *Leyes y Decretos de Venezuela 1878-1880*. Caracas, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1989, T. 9, pp. 245-246.
- <sup>7</sup> Las Asambleas Constituyentes de cada gran estado debían reunirse en el lugar de residencia del gobierno provisional el 15 de agosto de 1881, y concluir su trabajo el 25 de septiembre, ocupándose principalmente de la reorganización y régimen interior de los grandes estados; dictar la Constitución de ellos, organizar la administración pública en cada una de las secciones; además de sancionar la Ley de Elecciones, para que en el último trimestre de ese año se eligiese el gobierno constitucional, así como los senadores y diputados a la Legislatura Nacional. De esa manera, el 31 de diciembre de ese mismo año, se conocerían las autoridades de las entidades, además de los vocales para la Corte de Casación.
- <sup>8</sup> *Ibíd.* p. 246.
- <sup>9</sup> Los datos demográficos de los Estados, Territorios y el Distrito Federal; fueron tomados de: L. Robelin. *Mapa de los Estados Unidos de Venezuela*. París, 1885-1891, Colección Histórica Mapoteca del Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar.
- <sup>10</sup> Pascual Venegas Filardo. *Aspectos Geoeconómicos de Venezuela*. Caracas, Ediciones del Ministerio de Relaciones Interiores, 1958, p. 9.