Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Criminológicas
Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina (C.E.P.S.A.L.)

MELISA C. SEGNINI ARELLANO

DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN EN LA VENEZUELA CONTEMPORÁNEA 1958 - 2007. UN BALANCE CRÍTICO.

SERBIULA
Donación

Mérida, Mayo 2008

Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Criminológicas
Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina (C.E.P.S.A.L.)

DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN EN LA VENEZUELA CONTEMPORÁNEA: 1958 – 2007. UN BALANCE CRÍTICO.

Credencial Presentada para Optar por el Titulo de Magíster Scientiae en Ciencia Política

Tutor:
Dr. José A. Rivas Leone

Tesista:
Pltgo. Melisa Segnini A.

Mérida, Mayo 2008.

INDICE GENERAL

Dedicatoria.....i
Agradecimiento.....ii
Lista de Cuadros y Gráficos.....iii
Resumen.....iv

PAG.

INTRODUCCIÓN.....*8*

Capitulo I. Democracia y Descentralización: El Debate Teórico.....*22*

1.1 Algunos aportes teóricos sobre el proceso de la descentralización político-administrativa y su relación con la democracia.....*44*

1.2 América Latina y los procesos de de descentralización Político-administrativa.....*49*

Capitulo II. Democracia y Descentralización: La Experiencia Venezolana.....*59*

2.1 Primera Etapa. El establecimiento de la democracia y la creación de las condiciones necesarias para la descentralización desde 1958 hasta 1989.....*61*

2.1.1 De un gobierno Federal (de corte centralista) hacia la descentralización política y administrativa en Venezuela.....*68*

2.2 Segunda Etapa, La redemocratización del sistema político y el intersticio a la descentralización desde 1989 hasta 1998.....*79*

2.3 Tercera etapa, la democracia participativa vs. el reflujo de la descentralización desde 1998 hasta el presente.....*99*

Capitulo III. La ilusión de la Democracia Participativa y el desencanto de la Descentralización. El caso de los Consejos Comunales.....*125*

3.1 El caso de los Consejos Comunales.....*132*

3.2 Estudio Caso. La Inversión de Recursos FIDES en Municipio de Libertador del Estado Mérida y Los Consejos Comunales.....*148*

CONCLUSIONES.....*159*

DEDICATORIA

A mi abuelo ***Gonzalo Arellano,*** quien partió de este mundo cuando recién iniciaba este proyecto, su memoria sigue presente como un ejemplo de entrega y fortaleza, aún en los momentos más difíciles.

AGRADECIMIENTO

Con Respeto y Admiración al ***Dr. José Antonio Rivas Leone.***
Por su guía, dedicación, confianza y apoyo incondicional para la realización de esta investigación.

LISTA DE CUADROS

Nro. de Cuadro	Nombre	Pág.
1	RECURSOS FINANCIEROS DEL MUNICIPIO LIBERTADOR DEL ESTADO MERIDA 2007	151
2	INVERSIÓN DE LOS RECURSOS FIDES EN EL MUNICIPIO LIBERTADOR 2007.	153
3	INVERSION EN BANCOS COMUNALES 2007	154
4	INGRESOS EXTRAODINARIOS MUNICIPIO LIBERTADOR 2007	154 154
5	INVERSIÓN EN LA PARROQUIA MILLA 2007	156
6	INVERSIÓN FIDES PARROQUIA MILLA 2007	156
7	INVERSIÓN FIDES PARROQUIA EL MORRO 2007.	157
8	INVERSIÓN FIDES PARROQUIA EL MORRO 2007.	158

LISTA DE GRAFICOS

Nro. de Grafico	Nombre	Pág.
1	RECURSOS FINANCIEROS DEL MUNICIPIO LIBERTADOR DEL ESTADO MERIDA 2007	151
2	RECURSOS FIDES MUNICIPIO LIBERTADOR DEL ESTADO MERIDA 2007.	153

RESUMEN

La democracia y la descentralización siguen siendo los ejes centrales del debate en cuanto a la forma de gobierno y la administración del Estado. La presente investigación pretende analizar el caso venezolano desde 1958 hasta nuestros días, periodo en que podemos distinguir claramente tres etapas: el establecimiento y consolidación de la democracia (1958 - 1989); la redemocratización del sistema político y el intersticio de la descentralización (1989 - 1989); y por último, la democracia participativa y reflujo de la descentralización (1999 - hasta nuestro días), etapas en las cuáles, la administración del Estado venezolano ha transitado por una dinámica de centralismo, descentralización y re-centralización, respectivamente de las estructuras político-administrativas. El proceso de descentralización puesto en marcha en el año 1989 sentó las bases para un nuevo esquema institucional, cuyo objetivo era redemocratizar las estructuras y hacer más eficiente la administración del Estado. Durante los primeros años de iniciado este proceso, se registraron cambios profundos dentro de todo el andamiaje institucional que permitieron fortalecer el proceso de la descentralización como una tendencia claramente definida dentro las políticas y acciones del Estado. Sin embargo, y pese grandes esfuerzos, durante la última década, periodo correspondiente al gobierno del Presidente Hugo Chávez, la tendencia descentralizadora pareciera haberse detenido y, en consecuencia, se comenzó a retroceder hacia esquemas -ya superados- de centralización del poder político, en detrimento, de los mecanismos, instituciones e instancias establecidas de manera formal y jurídica dentro del andamiaje institucional venezolano, siendo este el caso de la creación de instancias paralelas de participación como los Consejos Comunales.

Palabras claves: Democracia, Centralización, Descentralización, Re-centralización, Instancias paralelas.

INTRODUCCION

En los comienzos del nuevo milenio, América Latina y Venezuela se enfrentan una vez más a la necesidad de transformar su estructura político-institucional. Nuevos contratos sociales se han propuesto en la región, y en ellos la democracia, a pesar de sus graves problemas, ha seguido siendo la opción preferente de los ciudadanos y de la clase política. Sin embargo, en estos nuevos contratos que han dado como resultado la promulgación de nuevas Constituciones, la descentralización se muestra como una solución y al tiempo como un problema a resolver.

De lo anterior, se puede expresar que, América Latina y Venezuela enfrentan un reto trascendental en nuestro tiempo: la recomposición, en unos casos, y en otros, la reconstrucción de su forma de organización institucional referida a la administración política-administrativa que debe asumir específicos grados de centralización política, de concentración del poder político, de descentralización administrativa y de desconcentración de las fuentes del poder social de la administración pública, todos ellos en un mismo proceso de reforma, con el fin de acercar el poder a los ciudadanos, fortalecer los poderes locales y hacer más eficiente al Estado.

Resulta indiscutible, que la democracia ha sido el camino a seguir en cuanto al tipo preferente de organización de las instituciones del poder político del Estado en Occidente y que ha servido como mecanismo de comunicación cultural, político y económico efectivo para impulsar algunos elementos específicos de la Globalización, elementos que han tenido una repercusión importante en las instituciones políticas del Estado en América Latina y en Venezuela.

En este sentido, la democracia y la globalización se han entrelazado en un constante proceso de cambio que impulsa los fundamentos internos de cada una de ellas, así se recrea constantemente –incluso es un mandato constitucional- el proceso de democratización política en dirección al poder constituido –instituciones del Estado- y en dirección al poder originario –soberanía ciudadana-. Tal proceso de democratización se ha llevado a cabo en las últimas dos o tres décadas en casi todos los países de la región -salvo excepciones como la venezolana, donde la vida democrática data de más de 50 años- y estuvo acompañado por las denominadas generaciones de reformas del Estado.

La primera generación de reformas tuvo como eje central la organización democrática de las instituciones del Estado, gracias a las propuestas de reforma de una parte de la clase política de las naciones latinoamericanas y gracias al apoyo del Departamento de Estado norteamericano, del Banco Mundial y de la Organización de las Naciones Unidas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) se comenzó a disponer de recursos materiales y financieros con el objetivo de construir una administración pública menos coercitiva y un poco más abierta al control del Derecho, al control ciudadano y a la responsabilidad con los electores. Esta generación de reformas estuvo íntimamente ligada a los procesos de desarrollo por sustitución de importaciones de las décadas de los sesenta, setenta hasta la crisis de la deuda en la década de los ochenta.

La segunda generación de reformas, se centró en la desconcentración de funciones de estructuración social del Estado, esto es, la disminución progresiva de las funciones estructuradoras, especialmente de las funciones de intervención en la economía, del Estado y de su administración pública;

conocida como la embestida neoliberal o el llamado desmontaje y/o reforma del Estado en América Latina y naturalmente en Venezuela.

Entre las consecuencias más importantes de la segunda generación de reformas encontramos la disminución de las funciones del Estado y una crisis de representación política, que trajo consigo el deterioro de los actores y de su legitimidad. Esta disminución impulsó la construcción de procesos de descentralización político y administrativa, que fue acompañada con reformas tributarias en el Estado y con reformas en la contratación del personal administrativo público; dando paso a la descentralización de las estructuras administrativas, a través, de la creación de nuevos espacios electorales en las regiones -elección de gobernadores- y en los municipios -elección de alcaldes y concejos municipales-.

Posteriormente a esta generación de reformas sobrevinieron nuevos planteamientos de reconstitución del espacio perdido por la administración en cuanto a la legitimidad otorgada por el consenso ciudadano. Se ha tratado de solventar la separación entre el poder y la política, planteando la inclusión social a través de una progresiva democratización en toda la región, además, se intentaba desarrollar en estos países la construcción de una administración pública eficiente como garantía de un mayor bienestar social y una reorganización institucional con miras al fortalecimiento de la acción gubernamental con participación social.

Sin embargo, los procesos históricos, políticos y económicos sucedidos en la década de los noventa demostraron la ineficacia de las dos primeras generaciones de reforma, al tiempo que han demostrado la acertividad de las nuevas propuestas de inclusión social y de desconcentración de las fuentes del poder social del Estado. El Estado fue

sometido a cambios constantes y muchas veces sin dirección, cambios que, en definitiva, impidieron consolidar las alternativas organizacionales propuestas y sus consecuencias positivas para el funcionamiento administrativo del Estado y de la democracia.

El fracaso de la segunda generación de reformas -inspiradas en el denominado Consenso de Washington- que buscaban generar mayor crecimiento económico, mejores condiciones para el desarrollo económico y una profundización de la democracia en los países latinoamericanos, se debió a que internamente los Estados nacionales presentaban grandes dificultades para generar consensos y condiciones de estabilidad y legitimidad que permitieran la aplicación efectiva de un modelo homogéneo creado fuera del contexto de nuestras economías dejando de lado variables históricas, políticas, sociales y culturales.

En rasgos generales y paralelo a las reformas que se han venido mencionando, en los países latinoamericanos se presenta un diagnóstico de deterioro de la gobernabilidad en los años noventa, expresado entre otras cosas, en el quiebre institucional, la incapacidad gubernamental, el desequilibrio socioeconómico, la ineficacia de los partidos como canales de participación política, el debilitamiento de las estructuras de la democracia, etc., situación que se fue replicando por toda la región, con particularidades propias al interior de cada país, suscitando cambios y algunos avances, en unos casos, retrocesos y profundas crisis de gobernabilidad en otros.

En el caso particular de Venezuela, la democracia como régimen político sustitutivo de las dictaduras militaristas se instaura a partir de 1958. Las principales agrupaciones políticas del país convinieron en un Pacto fundacional y de cooperación -Pacto de Puntofijo- para fortalecer las

instituciones y sentar las bases del nuevo régimen democrático, más allá de las parcialidades políticas.

Una vez logrado el restablecimiento del orden democrático, las disposiciones de la Constitución de 1961 consagraron, en un nivel normativo un Estado Federal, y en un nivel fáctico y real, la formalización de una institucionalidad estatal de corte centralista. La contradicción material entre estos dos niveles produjo un desarrollo tardío de los procesos de descentralización administrativa (tanto a nivel normativo como a nivel fáctico) y la desconcentración del poder político propiamente dicho (en el nivel fáctico). Según Luís Loaiza (2004) la naturaleza centralista del Estado produjo una excesiva concentración de poder político, administrativo y jurídico en la Administración Nacional central, que ha generado trastornos estructurales de difícil solución (Cf. Angulo, Loaiza y Moreno, 2004).

El primer ensayo hacia la descentralización fue el proceso de regionalización iniciado en 1969, cuando por Decreto Presidencial se dividió al país en ocho regiones administrativas: Región Capital, Región Central, Región Centro-Occidental, Región Los Andes, Región Zuliana, Región Sur, Región Nor-Oriental y la Región Guayana, (Cf. Brewer-Carias e Izquierdo, 1977).

A pesar de haber sido un intento coherente y sistemático para la desconcentración de la Administración Pública Nacional, este esquema no logro niveles superiores de eficiencia en los servicios públicos; a ello se suma la creciente ingobernabilidad, la excesiva burocratización de los procesos administrativos, el deterioro de calidad de vida, así como las dificultades de crecimiento económico y socio-cultural presentadas en los procesos de desarrollo de los estados regionales del país, impulsando de hecho la Reforma del Estado y de sus instituciones.

Para la clase dirigente del país la postergación de la descentralización -entendida como una estrategia orientada a la transferencia de poder desde el centro hacía las entidades políticas territoriales intermedias, estados y municipios (Cf. Angulo y otros, 2004)- se debió a la amenaza que implicaba el establecimiento de las libertades públicas, así como, a la falta de capacidad de los estados y municipios para manejar sus propios asuntos, por lo que el proceso debía darse lentamente; como resultado el sistema político venezolano se mantuvo invariable durante casi tres décadas.

Una de las particularidades de la actividad y del discurso político sobre la descentralización -particularidades que han tenido repercusión en las ciencias sociales-, es la constante desvalorización de la capacidad de las gobernaciones y de las municipalidades para asumir funciones administrativas de manera eficiente y eficaz. La conciencia histórica reprime la posibilidad de una transferencia de competencias efectiva, y en este sentido, muy pocos discursos científicos han concretado inferencias definitivas, cuestión que ha mermado la capacidad misma del proceso de descentralización y ha permitido que se opte por devolver cada vez con mayor facilidad el poder político y el poder administrativo al Estado central, cuando la lógica debería ser totalmente contraria debido a que ha sido el funcionamiento ineficaz de la administración central en el transcurso de la historia lo que ha impulsado la búsqueda de fórmulas de organización política alternativa.

Fue apenas hasta 1984 cuando se empiezan a construir los primeros procesos jurídicos y políticos dirigidos a la concreción de la descentralización administrativa del Estado en el país. Ello a través de la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), cuya finalidad principal fue plantear la Reforma del Estado -entendida como un proceso

político, por cuanto permite una redistribución del poder social, desde los núcleos centralizadores hacia los ciudadanos y desde el centro político-administrativo hacia la provincia (COPRE, 1988)- en las siguientes áreas: las reformas políticas (elección de gobernadores y alcaldes), la descentralización, el fortalecimiento del Estado de Derecho, la profesionalización de la función pública, desarrollo de las capacidades del Estado para formular políticas públicas, entre las más relevantes.

A cuatro años de la creación de la COPRE se inicia el proceso de descentralización en medio de una coyuntura política, económica y social que para nada favorecía el proceso que recién se empezaba a construir, debido a que la capacidad financiera del gobierno nacional estaba seriamente afectada, se evidenciaba un deterioro de los servicios públicos, un creciente rechazo hacia los partidos políticos, y sumado a ello, un despertar de la ciudadanía que asume una actitud más activa y demandante ante la clase dirigente del país.

Los sucesos políticos y sociales del año 1989 marcan el punto de inflexión en el camino hacia la descentralización, por un lado, un tenso clima político que habría generado la explosión social del denominado *viernes negro*. Y por el otro lado, la promulgación de dos leyes que dinamizarían el proceso descentralizador: La Ley Orgánica de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado (13/04/1989) y la Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (15/06/1989), así mismo meses más tarde se promulgaría un tercer instrumento jurídico, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de competencias (28/12/1989) que vendría a regular el proceso descentralizador.

Estos primeros pasos se dieron en el contexto de la crisis de legitimidad que atravesaba el país bajo el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, líder del Partido Acción Democrática, uno de los dos partidos políticos tradicionales que habían dirigido al país en los últimos años. Este proceso fue asumido con mucha expectativa por la sociedad venezolana, ya que se configuraba como una salida a los problemas existentes, es decir, se asumió a la descentralización como el proceso y la vía más inmediata que tenía la democracia y el sistema político venezolano para transformarse y oxigenarse frente a la crisis de funcionamiento que padecía el Estado y demás instituciones.

A pesar de esto, el gobierno de Pérez tampoco logró contener las demandas de la sociedad, algunos hechos económicos y políticos revelan que la crisis institucional persistía en el país, por un lado, el paquete de medidas económicas –neoliberales- aplicadas que llevo al borde a su gobierno, por otro lado, la intentona de golpe de Estado 1992, así como también la destitución del Presidente de la República por un Antejuicio de Merito, por nombrar solo algunos de estos hechos.

En este marco de inestabilidad institucional, el país es sometido nuevamente a otro proceso electoral que deja en evidencia un quiebre del bipartidismo AD-COPEI y la necesidad de cambio profundos para la sociedad venezolana. En estos comicios es elegido nuevamente Rafael Caldera en diciembre de 1993 –Presidente de Venezuela en el periodo 1969-1974-, quien llegara al poder gracias al apoyo de alianza electoral de variado signo ideológico.

A pesar de ganar un poco de gobernabilidad y alcanzar algunos logros, el gobierno de Caldera no registró avances significativos en el proceso de descentralización. Se puede decir que, *por un lado,* no se dio la transferencia de algunos servicios y competencias (en puertos, aeropuertos y vías de comunicación); mientras que, *por otro lado*, la dinámica administrativa continuaba siendo fuertemente centralista.

Las reformas que en el ámbito de lo político y de lo económico se iniciaron con la finalidad de establecer un nuevo andamiaje para la administración del país, implicaron cambios estructurales profundos, para los cuales ha quedado demostrado en nuestros días, que no hubo la suficiente capacidad de respuesta necesaria para articularlos.

Cambios estructurales como la elección directa de los gobernadores y alcaldes, así como la transferencia de algunos recursos y servicios, rápidamente generaron pugnas entre gobernadores y alcaldes por adquirir mayor poder en el ámbito regional y local, provocando la invasión de terrenos que eran competencia del gobierno nacional, así como un creciente protagonismo de los dirigentes regionales y locales que solapaba las funciones del gobierno central.

Pasada una década de haberse iniciado este proceso de descentralización en Venezuela, específicamente para el año 1999 el país no muestra signos de haber consolidado los objetivos de la reforma del Estado, principalmente, en cuanto a la democratización de la gestión pública y en hacer más eficiente el funcionamiento del Estado. Aun cuando, los procesos de desconcentración política y descentralización administrativa fueron puestos en marcha, tal como se habían concebido, contando con el fundamento jurídico, en la practica los resultados fueron desiguales y

contrastantes, la necesaria articulación entre el poder central y los entes regionales y locales no terminaba de consolidarse.

En 1999 se establece en Venezuela un nuevo gobierno, el de Hugo Chávez –quien habría liderizado la intentona golpista del año 1992- elegido Presidente de Venezuela en diciembre de 1998, y que trae consigo el proyecto esencial de fundar la V República, a través de, una nueva Constitución Nacional con el objetivo de trasformar radicalmente las instituciones, así como también, desmantelar a las principales estructuras partidistas AD-COPEI, que habían tenido el liderazgo político en los últimas décadas y a las cuales se atribuía haber llevado al país a una situación de crisis total.

Sí bien la nueva Constitución de 1999 se promulgaba a favor de una democracia "más participativa" y determinó a la descentralización más que como un proceso, como una política de Estado, es decir, "La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución..." (CRBV,1999, Art.4). Pudiéndose constatar, en su aplicación una marcada tendencia centralista, en cuanto al amplio margen de competencias que se han atribuido el Poder Público Nacional, así como gran cantidad de medidas y/o decisiones que han venido acompañadas de un proyecto político con una ideología sin precedentes en la historia venezolana, ocasionando un fuerte giro al proceso de descentralización y permitiéndonos plantear que el mismo ha sufrido un retroceso, que ha sido obstaculizado y peor aún, que ha sido detenido con una fuerte tendencia a la centralización.

Desde el punto de vista formal, la Constitución de 1999 presenta un marco jurídico favorable al proceso descentralizador, sin embargo, en la realidad, la configuración de las instituciones político-administrativas de los últimos años, evidencian inconsistencias entre lo previsto constitucionalmente y las políticas desarrolladas por el Gobierno Nacional en un nivel practico y operativo.

Sí la descentralización como política nacional debe profundizar la democracia, esto implica reforzar las estructuras político-administrativas existentes –tal es el caso de las Gobernaciones y las Alcaldías- mediante mecanismos que permitan mayor acercamiento entre los ciudadanos y la Administración Pública, con la finalidad de articular los ámbitos de competencia, las demandas y la gestión de las políticas públicas orientadas a responder a las necesidades colectivas.

De allí que, la descentralización necesita indiscutiblemente llevarse a cabo dentro la democracia, lo que estructura la fórmula: a mayor descentralización existirán mayores y mejores espacios para la participación política en los Estados y los municipios. Más aun, las sociedades desarrolladas se definen por una intervención limitada del Estado y por transferir competencias a los niveles locales donde prive la participación. Sin embargo, pareciera que en los últimos años se ha obviado o negado la estrecha relación que existe entre descentralización y democracia, dado a las políticas, acciones y decisiones del gobierno nacional, así como, a la creciente tendencia a centralizar las funciones administrativas y, la creación de instancias, instituciones o espacios paralelos a los establecidos de acuerdo con las normas jurídicas.

Tal ha sido el caso, de la creación de entidades denominadas del Poder Popular, como son los Consejos Comunales que en esencia establecen competencias similares a las asignadas según la Constitución a las administraciones locales del Poder Público Nacional, en este caso, a los Municipios. A primera vista, estas nuevas estructuras de administración y participación permiten a las comunidades la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a satisfacer sus necesidades. Esto sin que se haya previsto, de manera clara ningún vinculo jurídico o reglamento que determine: el rol de estas nuevas estructuras dentro del conjunto de instituciones municipales existente, o, de manera contraria, sí se trata de un complemento o una posible sustitución de las instituciones regionales y municipales -gobernaciones y alcaldías-.

El Gobierno del Presidente Hugo Chávez ha justificado los cambios y las nuevas estructuras como el único camino para consolidar la democracia participativa y acercar el Poder al pueblo. Pero esto se ha hecho obviando el principio de representatividad que origina el sufragio en las entidades políticas como las gobernaciones y alcaldías; para sustituirlo, como hasta el momento se ha planteado en la realidad, por entidades que no tienen origen representativo electoral, en las cuales se pretende ubicar la participación ciudadana, pero sometida al control del vértice del poder.

Así pues, se puede observar que la relación entre la descentralización y la democracia se encuentra en una etapa discursiva de negación interpuesta una con respecto a otra en el ámbito funcional. Principalmente porque existe todo un debate abierto sobre la democracia y la descentralización que ha permitido la intrusión de esquemas alternativos de contradictoria configuración.

De manera que, el planteamiento y la hipótesis de investigación persiguen comprobar que el país registra, en los últimos años, un retroceso en el desarrollo material y normativo de los fundamentos de la democracia representativa y en la asociación de los procesos de descentralización con estos fundamentos democráticos. De tal manera que, el ámbito formal de la democracia y del ordenamiento jurídico, así como, el propio espíritu de la Constitución Nacional, no se corresponden con los procesos y con las dinámicas observadas en el país en la última década, donde precisamente la democracia representativa no sólo tiende a ser sustituida por la llamada democracia participativa y protagónica, sino que, además, el avance del proceso de descentralización y transferencia de competencias gestado a partir de 1989 registra un notable retroceso.

En este sentido, la finalidad es determinar los elementos reales y normativos que constituyen la relación entre democracia (participativa y representativa) y descentralización político-administrativa y su evolución en el régimen político venezolano. Para lo cual será necesario, considerar el debate teórico en torno a la democracia y el proceso descentralización en América Latina y Venezuela analizando la evolución histórica de las Instituciones Político-administrativas desde 1958 hasta nuestros días. Así como, establecer un balance crítico de las perspectivas de la democracia y la descentralización en Venezuela, a partir de experiencias como la creación de los Consejos Comunales.

Los cambios institucionales registrados en el país durante la última década, han marcado una profunda tendencia a alejarse del proceso descentralizador descrito y prescrito en la Constitución de 1999, en cuanto al mandato de un Estado federal y Descentralizado, que se establece para el Poder Público Nacional.

Comprender estos procesos, requerirá de un trabajo a nivel teórico-documental, a partir del cual, se tratará de construir un diagnóstico analítico que se apoye: *Por un lado,* en las referencias documentales históricas y teóricas que el tema bajo estudio ha producido en el país y en otras sociedades Occidentales y; p*or otro lado,* en la recolección de información empírica sobre el funcionamiento de los Consejos Comunales de Participación Ciudadana. Todo ello bajo una perspectiva neo-institucionalista que abarcará también perspectivas estructuralistas de las instituciones y funcionalistas de la acción político-administrativa.

CAPITULO I.

DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACION:
EL DEBATE TEORICO.

CAPITULO I.
DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACION: EL DEBATE TEORICO.

Para abordar este estudio sobre la democracia y la descentralización en Venezuela, resulta imprescindible hacer mención sobre algunos conceptos, teorías y clasificaciones, que nos permitirán en este primer capitulo, sentar las bases para sustentar el trabajo de investigación.

En primer lugar, se hará referencia a la definición de la **democracia,** tarea que implica hacer una revisión de gran cantidad de autores de teoría política, tomando en cuenta gran cantidad de aportes, definiciones, enfoques y clasificaciones que existen sobre este tipo ideal de gobierno, las cuales datan de V a. C en la Atenas Clásica hasta nuestros días, asimismo, por tratarse de "es un fenómeno complejo para definir, multifacético y ambiguo" (Cf. Méndez y Negri, 2006) que ha estado en constante transformación a lo largo de la historia.

Debemos comenzar por mencionar que en la teoría de la democracia confluyen tres tradiciones históricas de pensamiento político, Bobbio (1997), autor italiano, deben ser referencia obligada para cualquier discusión en nuestros días en torno al concepto y valor de la democracia, por tanto, estas tradiciones no pueden ser excluidas del debate:

a. *La teoría clásica, trasmitida como teoría aristotélica, de las tres formas de gobierno según la cual la democracia como gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos o bien de todos aquellos que gozan los derechos de ciudadanía, se distingue de la monarquía como gobierno uno solo y de la aristocracia como gobierno de todos,*

b. *La teoría medieval, de derivación romana, con base en la cual se contrapone una concepción ascendente a una concepción descendente de la soberanía, según que el poder supremo deriva del pueblo y será*

representativo o derive del príncipe y sea transmitido por delegación superior o inferior,

c. *La teoría moderna, conocida como maquiavélica, nacida con el surgimiento del Estado moderno en la forma de grandes monarquía, según la cual las formas históricas de gobierno son esencialmente dos, la monarquía y la republica, siendo la antigua democracia una forma de republica (la otra es la aristocracia), donde tiene origen el cambio característico del periodo prerrevolucionario entre ideales democráticos e ideales republicanos, y el gobierno genuinamente popular es llamado antes que democracia, república. (Bobbio, 1997, p.441).*

Siendo en el marco de esta última teoría donde se han dado los grandes debates sobre la sobre lo qué es y lo sobre lo que debe ser la democracia, enmarcado dentro de las dos grandes doctrinas políticas sobre el Estado, predominantes de la época, el liberalismo y el socialismo. Ambas tendencias se han ido desarrollando y evolucionando hacia nuevos enfoques y tipologías que en esencia mantienen los rasgos de estas doctrinas, pero que han sido adaptadas a las circunstancias, actores y coyunturas a lo largo de la historia.

En cuanto a la democracia dentro de la concepción del Estado liberal, autores como Constant, Tocqueville y John Stuart Mill, la idea de que la única forma de democracia compatible con el Estado liberal, es decir, con el estado que reconoce y garantiza algunos derechos de fundamentales, como los derechos de libertad de pensamiento, de religión, de imprenta de reunión, etc., era la democracia representativa o parlamentaria, donde la tarea de hacer las leyes no concierne a todo el pueblo sino a un cuerpo restringido de representantes elegidos por aquellos ciudadanos a quienes se les reconozca los derechos políticos. (Cf. Bobbio, 1997, p.441).

Así, en la concepción de democracia dentro de la doctrina liberal, la participación en el poder político, considerado el elemento característico de un régimen democrático, se hace manifiesta al permitir a los ciudadanos elegir representantes en el parlamento y ser elegidos. Sin embargo, la participación en los asuntos políticos ha sido uno de los aspectos más debatidos dentro de la teoría democrática, y donde nos detendremos más adelante.

En cuanto a la democracia dentro de la doctrina socialista, el ideal democrático representa un elemento integrante y necesario, pero no constitutivo. Integrante porque refuerza la base popular del Estado; necesario porque sin este refuerzo nunca se alcanzaría la transformación de la sociedad, pero no constitutivo porque la esencia del socialismo ha sido la idea de revolucionar las relaciones económicas y políticas del hombre (Cf. Bobbio, 1997, p.441).

El mismo autor, explica que la diferencia entre estas dos últimas doctrinas esta en la manera de entender el proceso de democratización del Estado. En la teoría marxengelsiana el sufragio universal, que para el liberalismo en su desenvolvimiento es el punto de llegada del proceso de democratización de Estado, constituye solamente en punto de partido.

Para los socialistas el proceso de democratización se produce de dos modos: a través de la critica a la democracia representativa y la consiguiente continuación de la democracia directa, y a través de la demanda de que la participación popular, y por lo tanto, el control del poder desde lo bajo, se extienda de los órganos de decisión política, a los de decisión económica, de algunos centros del aparato estatal a la empresa, de la sociedad política a la sociedad civil (Cf. Bobbio, 1997, p.441.).

Ahora bien, una vez establecido grosso modo el marco de las dos doctrinas que han girado en torno a la democracia, corresponde ahora plantear qué es la democracia, y en este aspecto, nos detendremos un poco, debido a que su definición generalizada, según Gurutz Jáuregui (1994, Pp. 17-18) plantea ventajas e inconvenientes; ventajas en tanto que no esta necesariamente limitada por con una corriente concreta de pensamiento, sino que constituye un valor universal asumido por todos; e inconvenientes, a aquellos que se derivan, al igual que como ocurre con otros conceptos asumidos y reconocidos universalmente, tales como la paz, la justicia, la libertad, etc. la democracia constituye una realidad difícilmente definible y delimitable mediante reglas seguras comúnmente aceptadas (Cf. Bobbio, 1997, p.441).

Por lo tanto, encontramos oportuno citar algunos planteamientos sobre la definición de la democracia, en tal sentido tenemos:

Giovanni Sartori (2003) en su libro ¿Qué es la democracia?, considera en un primer momento como una tarea fácil saber lo qué es la democracia por su significado etimológico, poder (*kratos)* del pueblo (*demos*), sin embargo, esto no nos ayuda a entender a cuál realidad corresponde ni cómo están construidas y cómo funcionan las democracias posibles.

Para este autor, el problema de definir la democracia se desdobla, porque por un lado requiere de una definición prescriptiva, pero por el otro, no se puede ignorar la definición descriptiva, sin la verificación, la prescripción es irreal, pero sin el ideal una democracia no es tal. La democracia tiene, en primer lugar, una definición normativa; pero de ello no se concluye que el deber ser de la democracia sea la democracia y que el ideal democrático defina la realidad democrática.

Sartori advierte que es un grave error cambiar un prescripción por una verificación; y tanto más frecuente será el error, tanto más las democracias quedaran expuestas a malentendidos y trampas. Tal como se ha hecho por más de medio siglo al pensar que las democracias eran dos, una occidental y otra comunista, haciendo una comparación entre engañosa entre el ser y el deber ser. La demostración seria exige de dos formas de confrontación: una dirigida a los ideales y otra a los hechos. Por lo que la distinción entre democracia en sentido prescriptivo y democracia en sentido descriptivo, es verdaderamente, fundamental.

En este mismo orden, encontramos a Gurutz Jáuregui (1994) para quien la democracia puede ser entendida en un sentido lato, como un conjunto de ideales o valores que expresan las aspiraciones de libertad e igualdad del ser humano; y en sentido estricto, constituye una determinada forma de gobierno, es decir, un determinado modelo de regulación de la convivencia política de una sociedad concreta, que se manifiesta en una serie de normas, instituciones y actividades políticas.

Para Jáuregui (1994), la democracia se estructura en la practica a través de los "sistemas políticos democráticos", para quien el concepto de sistema político democrático puede ser entendido en un sentido normativo o ideal, o bien puede ser dotado de un contenido empírico que se manifiesta en aquellas realizaciones concretas a través de las cuales se desarrolla el principio democrático. El primero sería la democracia ideal y el segundo, la democracia real.

De acuerdo con Kelsen (1974 citado por Jáuregui 1994) la distinción entre la democracia ideal y la democracia real radica en la distinción entre unidad del pueblo como objeto y como sujeto de poder. De esta manera, la

democracia real supone la unidad del pueblo entendido como objeto de poder, es decir, como conjunto de actos humanos regidos por la ordenación jurídica del Estado, mientras la democracia ideal implica la unidad del pueblo entendida como sujeto de poder, es decir, como gobierno del pueblo por el pueblo.

Resulta evidente la distancia que se presenta entre la democracia ideal y la democracia real, según este mismo autor, la constatación de tal hecho ha llevado a un sector importante de la ciencia política a la conclusión de que la teoría de la democracia debe quedar circunscrita de modo exclusivo a los aspectos empíricos de la democracia, con renuencia a toda pretensión ideal; en contra de esa opinión, el mismo autor considera imprescindible reafirmar el concepto de democracia ideal como un elemento indispensable para un adecuado desarrollo tanto de la teoría como de la práctica democrática Así tendremos que, la democracia tiene doble justificación:

> ***1. instrumental,*** *en cuanto a método que permite resolver pacíficamente las disputas y exigir por parte de los ciudadanos a los gobernantes la satisfacción de sus necesidades;*
>
> ***2. sustancial*** *en la medida en que esa participación política de los ciudadanos constituye una actividad humana intrínsecamente consustancial al desarrollo de las cualidades propias del ser humano (Jáuregui, 1997, p. 20).*

Frente a este dilema, sumado a la sobreutilización del término democracia, Robert Dahl (1989, en Méndez y Negri, 2006), ha definido los regimenes políticos democráticos como poliarquías, reservando el termino de "democracia" para hacer referencia a una valor universal perfecto que sirve de modelo, pero al que nunca se puede aspirar a alcanzar en su totalidad, por lo que consideró más acertado el termino de poliarquía para referirse a los casos reales.

Este mismo autor, ofrece una definición de como se configura la democracia, partiendo de la idea de que para alcanzar determinados objetivos comunes las personas deben constituir una asociación, a los fines de deliberar, discutir y decidir sobre políticas, asimismo, se debería hacer una constitución apoyada sobre ese supuesto y garantizar el derecho a participar en las decisiones e esa asociación.

Asimismo, advierte Dahl 1989 (Cf. Méndez y Negri, 2006), que quien emprende tal tarea se encontrará rápidamente que existen distintas asociaciones y organizaciones que se califican democráticas y, han adoptado muchas constituciones distintas. Sin embargo, la constitución deberá ajustarse a un principio elemental, que todos los miembros deben ser tratados, como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas que vaya a seguir la asociación.

De tal manera, que dentro de la enorme y a menudo impenetrable maleza de ideas que existen sobre la democracia, es posible según él, identificar al menos cinco criterios que permiten satisfacer el proceso de gobierno de una asociación y cumplir la exigencia de sus miembros a participar en las decisiones políticas. Tales criterios son:

1. ***Participación efectiva**; todos los miembros deben tener la oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo haya de ser la política sean conocidos por los otros miembros.*
2. ***Igualdad de voto**; todo miembro debe tener igual y efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contarse como iguales.*

3. ***Compresión ilustrada**; dentro de los limites razonables en lo relativo al tiempo, todo miembro debe tener la oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles.*
4. ***Control de la agenda**; los miembros deben tener oportunidad exclusiva de exclusiva de decidir cómo y, si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados en la agenda.*
5. ***La inclusión de los adultos**; todos o al menos, la mayoría de los adultos deben tener los plenos derechos de ciudadanía. (*Cf. Méndez y Negri, 2006*).*

A estas características, Guillermo O'Donnell (1996) ha agregado tres elementos más que complementan de buena manera los aportes de Dahl, estos son:

6. *Las autoridades públicas electas (y otras designadas como los Jueces de los tribunales superiores) no deben ser arbitrariamente depuestas antes de que concluyan sus mandatos constitucionales.*
7. *Las autoridades públicas electas no deben estar sometidas a restricciones o vetos severos ni ser excluidas de ciertas esferas políticas por otros actores, no electos.*
8. *Debe existir un territorio indisputado que defina claramente la población que vota (O'Donnell, 1996, p.161).*

Siguiendo con el modelo de democracia contemporánea, se han retomado nuevamente los aportes de Norberto Bobbio (1996), suscritos en *El Futuro de la Democracia.* Para el autor italiano, los modelos de democracia, todos y por igual enfrentan los mismos desafíos a futuro inmediato, estos

son, los desafíos que se desprenden de las distancias inmensas, naturales y artificiales, entre el ideal histórico de la democracia y la realidad contemporánea de las prácticas democráticas.

De tal manera, que la democracia se define a partir de la claridad de las reglas y de las prácticas de la democracia misma. Por lo tanto, la democracia representa, hoy día, el régimen más cercano al ideal republicano de la justicia institucional, esto es, la democracia se define como un régimen constitucional cuyo contenido es un conjunto de reglas políticas y jurídicas (primarias o fundamentales) que establecen quién se encuentra autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos debe realizar tal acción potestativa.

Asimismo Bobbio (1996) considera que, para una definición mínima de democracia, no basta ni la atribución del derecho a participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un numero alto de ciudadanos, ni la existencia de reglas procesales como las reglas de la institución de las responsabilidades ante las mayorías; es también indispensable que aquellos que estén llamados decidir o a elegir a quiénes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una y otra; es decir, que estén garantizados los derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación; en suma, los derechos con base en los cuales nació el Estado Liberal y se construyo la doctrina del Estado de Derecho, supuesto necesario del correcto funcionamiento de los mismos mecanismos fundamentales procesales que caracterizan un régimen democrático. De ahí que el Estado liberal no solamente es el supuesto histórico sino también jurídico del Estado democrático contemporáneo.

Norberto Bobbio (1996) como estudioso del fenómeno democrático, ha señalado las fallas y las promesas incumplidas de la democracia, y en este sentido, enumera seis:

1. *La concepción individualista de la sociedad, partió de la hipótesis del individuo soberano que, al ponerse de acuerdo con otros individuos igualmente soberanos, crearían la sociedad política, ideando un Estado sin cuerpos intermedios, donde no existiesen sociedades particulares, y lo que sucedió fue lo contrario, lo grupos se han vuelto cada vez más sujetos políticamente relevantes, las grandes organizaciones, las asociaciones de las más diversas actividades, los partidos de las diversas ideologías, y cada vez menos los individuos, el pueblo dividido objetivamente en grupos contrapuestos, en competencia entre ellos. La sociedad real que subyace en los gobiernos democráticos es pluralista.*

2. *La democracia moderna , nacida como democracia representativa, debería haber sido caracterizada por la representación política, es decir, por una forma de representación en la que el representante, al haber sido llamado a velar por los intereses de la nación, no puede ser sometido a un mandato obligatorio, por el contrario, el principio en el que se basa la representación políticamente es exactamente la antitesis de aquél en el que se fundamenta la representación de intereses, en la que el representante, al tener que velar por los intereses particulares del representado esta sometido a un mandato obligatorio.*

3. *El principio fundamental del pensamiento democrático siempre ha sido libertad entendida como autonomía, capacidad para legislar para sí mismo, lo cual debería tener como consecuencia la plena identidad entre quien pone y quien recibe la regla de conducta y, por tanto la eliminación de la tradicional distinción en la que se apoya todo el pensamiento político, entre gobernados y gobernantes. La democracia representativa, que es la única forma de democracia existente y practicable, es en si misma la renuncia al principio de la libertad como autonomía.*

4. *Por tanto, la democracia no ha logrado derrotar el poder oligárquico y menos ha conseguido ocupar todos los espacios en los que se ejerce un poder que toma decisiones obligatorias para un completo grupo social.*

5. *La eliminación del poder invisible, es otra de las promesas de la democracia ideal, se trataba de la eliminación de las mafias, camorras, logias masónicas atípicas, servicios secretos no controlados y protegidos por los subversivos que deberían controlar.*

6. *La sexta falsa promesa se refiere a la educación de la ciudadanía, se suponía que al atribuirle al súbdito los derechos públicos este pasaría a ciudadano activo. Sin embargo, en las democracias más consolidadas se asiste a impotentes al fenómeno de la apatía política, que frecuentemente involucra a quienes tienen el derecho al voto, es decir, desde el punto de vista de la cultura política, se trata de personas que no están orientadas hacia los input y output, simplemente desinteresados* (Cf. Bobbio, 1996).

Para Bobbio, éstas promesas fueron incumplidas porque el sencillamente el proyecto democrático fue pensando para una sociedad mucho menos compleja que la que vivimos hoy, debido a que no fueron previstos los obstáculos que sobrevinieron a las transformaciones de la sociedad civil, en tal sentido, indico tres:

1. *Los problemas técnicos necesitan expertos de un conjunto cada vez más grande de personal especializada. La democracia y la tecnocracia son antitéticas, la democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo; la tecnocracia, pretende que los que tomen las decisiones sean los pocos que entienden de tales asuntos.*

2. *El crecimiento continuo del aparato burocrático, todos los Estados se han vuelto más democráticos a su vez se vuelven más burocráticos, porque el proceso de burocratización ha sido en gran parte una consecuencia del proceso de democratización.*

3. *El rendimiento del sistema democrático, las consecuentes crisis de ingobernabilidad. (Cf. Bobbio, 1996).*

Sin embargo, el autor enfatiza que a pesar de las promesas incumplidas, éstas, no han sido capaces de transformar un régimen democrático en un régimen autocrático; y en virtud de ello el contenido mínimo de un Estado democrático no ha decaído: garantía de los derechos de libertad, existencia de partidos, elecciones periódicas, sufragio universal, decisiones colectivas o concertadas, etc.

De tal manera, que hoy en día es prácticamente indiscutible ese "contenido mínimo de un Estado democrático", como lo define Bobbio, tales condiciones han sido y seguirán siendo el referente necesario para cualquier régimen político que se pretenda democrático, no obstante, es de aclarar, que el debate actual sobre la democracia se circunscribe en torno a cómo se manifiestan estas condiciones, el grado que pueden alcanzar, las tipologías que se derivan, la forma en que son adoptados por los regimenes políticos, etc.; destacando que la democracia varía de régimen en régimen de acuerdo a variables políticas, económicas y sociales, aun cuando las condiciones mínimas se mantienen.

En este sentido, corresponde hacer referencia a los dos grandes modelos o formas de participación democrática que ocupan buena parte del debate en nuestros días, y en particular, en el caso de venezolano el cual será detallado en el siguiente capitulo, nos referimos a la *democracia directa y la democracia representativa.*

De manera clara estos dos modelos se diferencian, básicamente, en la forma de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos; por su parte, en la *democracia directa* los ciudadanos participan con su voz y con su voto en los procesos institucionales de toma de decisiones y; en cuanto, en *la democracia representativa*; las decisiones son tomadas por un grupo de personas elegidas para tomar las decisiones colectivas.

Ahora bien, a manera de referencia, es oportuno hacer algunas referencias sobre estos modelos de democracia, dado que para la mayoría de autores contemporáneos, en este caso Méndez y Negri (2007), consideran necesario aclarar que en la actualidad el debate sobre la democracia -moderna- se circunscribe a las llamadas democracias

representativas, pues la representación sería un principio connatural de la democracia; debido a la imposibilidad de mantener vigentes las practicas –antiguas- de la democracia directa en comunidades políticas complejas y extensas en términos territoriales y demográficos, preservando la participación ciudadana en el gobierno (Cf. Dahl, 2004 en Méndez y Negri, 2007, P. 87).

En este sentido, la democracia directa fue posible solo en democracias como la ateniense en la cual el fundamento era la participación plena y directa de los ciudadanos en el establecimiento y modificación de las leyes que regían la sociedad. Según Dahl (Cf. Méndez y Negri, 2007) este tipo de democracia como la griega; sólo podía funcionar bajo ciertas condiciones: primero, unidades políticas pequeñas y autónomas primarias, una economía esclavista, en virtud de la cual los ciudadanos gozaban de tiempo libre para dedicarse a los asuntos públicos; tercero, número reducido de ciudadanos habilitados para participar en la Asamblea; y cuarto, un alto grado de homogeneidad entre ellos (Cf. Held, 1991en Méndez y Negri, 2007, pag. 88).

Como se puede observar, tales condiciones no se presentan en las sociedades modernas, caracterizadas por unidades políticas grandes en términos territoriales, abolición de la esclavitud, alta densidad demográfica acompañada por niveles crecientes de heterogeneidad y complejidad social; entre otras, que en definitiva, denotan grandes diferencias estructurales entre la sociedad ateniense y las sociedades modernas, una de las principales razones, que explican porque la democracia en nuestras sociedades ha sido representativa y no directa.

De acuerdo con esto, corresponde una breve referencia a los estudios sobre la democracia representativa y las formas o características en que se manifiesta en las sociedades contemporáneas. Para Noberto Bobbio (1996) el estudio de las democracias representativas tiene un doble criterio de clasificación, el primero referido a las pautas procedimentales del régimen político, y el segundo, a la realización en mayor o menor medida de los valores esenciales de la democracia, es decir, a aquellos que permiten determinar el grado, contenido y esencia de la democracia (Cf. Bobbio, 1996).

En este sentido, el mismo autor, reconoce al menos dos subtipos de democracia, dentro del primer subtipo, se ubica a aquellas democracias consolidadas, que se caracterizan por altos niveles de calidad democrática, con tradiciones pluralistas muy arraigadas, sociedades homogéneas con capacidad de corregir desigualdades sociales y con una sociedad civil activa y elevados niveles de institucionalización políticas y eficaces mecanismos de control.

En el segundo, subtipo, ubica a las democracias imperfectas o cuasi democracias con serios déficit de calidad democrática. Como es el caso de las democracias jóvenes como las latinoamericanas, con larga historia de tradiciones autoritarias, bajos niveles de institucionalización política, con ciudadanías y sociedades civiles fragmentadas por conflictos sociales.

Así mismo, otros autores citados por Méndez y Negri (2007) y de acuerdo con el planteamiento de Bobbio, incluyen en este subtipo a las democracias emergentes y postransitorias, las cuales reciben distintas denominaciones, como democracias problemáticas -Collier y Levitsky, 1997-; democracias delegativas -G. O´Donell, 1993-, democracias hibridas -Malloy,

1992-, democracias restringidas -Lechner, 1999-, pero que en definitiva todas se refieren a las democracias que pese a su debilidad institucional y la presencia de mecanismos no formalizados pero fuertemente operativos, como la discrecionalidad ejecutiva, el clientelismo y el prebendarismo, no dejen de ser democracias por lo menos en formal o que cumplen con el contenido "mínimo de un Estado democrático" (Cf. Méndez y Negri, 2007).

Para Guillermo O`Donell (En Vargas Hernández, 2004) utilizó el termino de las "democracias delegativas" para definir los regimenes latinoamericanos, en un intento por repensar los procesos políticos en las democracias instauradas durante las últimas dos décadas, que se han alejado de parámetros que permiten definir a las democracias institucionalizadas, propias de los países capitalistas desarrollados; en este sentido, al usar el termino "delegativa" se refiere a situaciones en las cuales existiría una tendencia del electorado a votar por lideres que asumen un rol de "salvadores de la patria" , lideres providenciales. Otra de las diferencias con las democracias liberales es el incremento de los componentes caudillistas, plebiscitarios y no institucionalizados.

Norbert Lechner (citado por Vargas Hernández, 2004) utiliza la acepción de democracias "restringidas" donde la autodeterminación colectiva se circunscribe a un mecanismo legitimatorio, es decir, se tiende a restringir la democracia electoral y paralelamente a fortalecer el poder ejecutivo para imponer libre de presiones los imperativos de la modernización económica, este autor también se remite al caso latinoamericano, en particular en los años 90`, para quien en este tipo de democracias coexisten la tecnocracia y populismo.

Y en este mismo orden, también encontramos a Giovanni Sartori (citado por Vargas Hernández, 2004) quien define a las democracias de hoy –en Latinoamérica- como democracias "confusas" por tratarse de regimenes de distinto signo que se autoproclamaron democráticos aun cuando las diferentes ideologías y perspectivas teóricas otorgan al termino connotaciones y definiciones diferentes.

De manera que, estas ideas sobre la democracia serán nuestro marco de referencia en el presente trabajo de investigación acerca del desarrollo de ***la democracia y la descentralización en Venezuela desde 1958 hasta nuestros días***, dado que las conceptuaciones de la democracia y los aportes de la teoría de la democracia contemporánea no han sido realizados sin la previsión de una conexión sistemática con la problemática planteada. Al contrario, estas conceptualizaciones pretenden mostrar el ámbito institucional, los modelos organizativos y las prácticas administrativas sobre las cuales se han realizado y, probablemente se sigan realizando, las experiencias de la des-centralización político administrativa y de la des-concentración del núcleo central del poder político del Estado democrático.

En este sentido, corresponde ubicarnos en el proceso de **descentralización,** que para muchos autores contemporáneos ha sido considerado una vía para reformar el Estado y hacerlo más eficiente y más cercano al ciudadano, mientras que para otros se trata de un proceso inherente a la democratización de los Estados; y en un sentido amplio, se trata básicamente como una estrategia orientada a la transferencia de poder desde el centro hacía las entidades políticas territoriales intermedias, estados y municipios (Cf. Angulo y otros, 2004).

Esta transferencia del poder implica todo proceso de reorganización interna de las instituciones administrativas públicas del Estado tiene consecuencias en el orden político general, no sólo en el orden administrativo

privilegiado por la ciencia de la administración sino también en los procesos de legitimación, participación y gobernabilidad, al mismo tiempo.

Las transformaciones de Post-guerra, el advenimiento del Estado del Bienestar institucionalizado constitucionalmente, la institucionalización del Estado social del Derecho y la construcción de un Estado de Derecho Democrático, fueron impulsando la búsqueda cada más intensa de nuevas fórmulas de organización institucional para la administración pública, con una doble finalidad, por un lado, hacer más expeditas las decisiones de políticas públicas al tiempo que más efectivas y; por otro lado, hacer que los procesos de decisión de políticas públicas garanticen en toda su extensión los derechos democráticos de los ciudadanos, incluyendo la rendición de cuentas, el principio de representatividad y la defensa a la igualdad, a la justicia y a la libertad de los miembros de la sociedad.

Los procesos de des-centralización político-administrativa tienen entre sus principales objetivos la construcción de mayores espacios de participación política ciudadana, situación a la cual debe sumarse que, un poder político y de decisión menos unitario (menos concentrado) que representa mayor garantía a los derechos de los ciudadanos y por ende mayor participación.

Esto porque tal como se señalo anteriormente, el modelo democrático comprende entre sus elementos esenciales: la designación de los gobernantes mediante elecciones por sufragio universal; la existencia de una división jurídica y real de los poderes públicos del Estado, y una jerarquía de

normas jurídicas destinada a asegurar el control de las autoridades públicas por jueces independientes. Estas instituciones tienen el mismo fin: impedir que el poder político sea demasiado fuerte para salvaguardar las libertades de los ciudadanos (Maurice Duverger, 1988, p.71).

En este sentido, tanto los procesos de descentralización político-administrativa tiene en su haber la defensa de los derechos ciudadanos, la integridad jurídica de las decisiones administrativas, la respuesta a las demandas de los ciudadanos relacionadas con requerimientos colectivos de bienestar social y la reproducción constante de las condiciones de pluralidad y libertad de la sociedad y del sistema económico.

De ahí que la relación entre la democracia, que representa el poder del pueblo, ejercido para beneficio del pueblo y para el pueblo, -definición ampliamente conocida-, y la descentralización vista como un proceso dentro de la estructura del Estado que tiene implicaciones no solo organizacionales sino también funcionales, es decir, de respuesta eficiente a las demandas de los ciudadanos y operativamente mejor que la fórmula de organización centralizada.

En un sentido más normativo, el proceso de descentralización de las instituciones políticas y administrativas del Estado moderno, requiere de la presencia de la unidad pre-existente a las propuestas de reforma institucional del Estado. En este caso, la des-centralización tanto lo administrativo como en político, la primera relacionada con las funciones administrativas de decisión de políticas públicas y la segunda con las operaciones de consenso y decisión política que fija los objetivos supremos y medios del Estado, se enmarcan dentro de las perspectivas normativas de la doctrina liberal de las instituciones políticas.

Cuestiones como la pluralidad, la libertad negativa, la igualdad ante la ley y el imperio de la ley son parte de la doctrina liberal de las instituciones políticas. Doctrina que desde el siglo XVII ha pretendido que los centros de decisión política sean dispersados dentro de la estructura institucional del Estado, cuestión que habían logrado con la parlamentización del peso político real del Estado moderno, esto es, *que la jerarquía de los actos administrativos es consecuencia, en buena medida, de la jerarquía de los órganos que constituyen el Estado. La Ley está colocada de esta manera por encima de los actos del gobierno y de las autoridades administrativas, porque el Parlamento es representante de los ciudadanos que lo han elegido, los cuales son titulares de la soberanía popular. La superioridad de la ley arranca del hecho de ser "la expresión de la voluntad general", como decía Rousseau (Duverger, 1988, p.169).* Así, la superioridad del peso político del Parlamento es resultado de la representatividad de los ciudadanos.

Sin embargo, con los cambios acaecidos luego de las propuestas del New Deal y las experiencias alemanas de Otto Von Birsmarck de principios del siglo XX, esta parlamentarización da paso al Estado de bienestar y con ello a una mayor, intervención del Estado en los procesos de reproducción social y económica de las naciones occidentales. Lo que trajo consigo la intensificación de dos atenuantes a esta relación entre la superioridad de la ley y el carácter representativo del Parlamento: por una parte, en determinadas democracias occidentales la ley esta subordinada a la constitución; por otra, también el presidente es el representante de la nación cuando ha sido elegido por sufragio universal directo.

La ejecutivización del poder político del Estado representó en sí mismo un proceso de concentración del poder político. Sin embargo, una vez que las instituciones de la sociedad civil y de la economía lograron alcanzar

la dinamicidad perdida durante toda la mitad del siglo XX, esto es, ya a mediados de la década de los setenta y toda la década de los ochenta, la teoría de la acción racional de las decisiones de políticas públicas empezaron a transitar de nuevo por viejas sendas de la doctrina liberal, especialmente hacia la reducción de tamaño del Estado, tanto en su estructura como en sus funciones de intervención en los procesos de reproducción social.

El proceso de descentralización tuvo como objetivo reformar la gran estructura político-administrativa del Estado que se había formado desde mediados del siglo hasta la década de los ochenta. Esta descentralización hacia gobiernos regionales, de manera similar a las municipalidades, sirvieron de válvula de escape para las presiones surgidas por los cambios del tamaño de la estructura y las funciones del Estado, experimentados en la década de los ochenta y de los noventa. Una administración más cercana a los ciudadanos, algunas de nueva elección, otras de tradición electoral pero sin un grado de autonomía administrativa suficiente, soportaban las demandas dirigidas a una administración central que se estaba transformando desde su interior: así, las presiones sobre mejoras de las respuestas a las demandas de los ciudadanos, al igual que los centros de decisión administrativa, empezaron a tener estructuras cercanas y eficientes.

Así púes, ésta ha sido la de manera breve evolución hacia el proceso de descentralización político-administrativo del Estado moderno del siglo XX y que servirá de fundamento para un estudio más profundo del caso venezolano y de su relación con la democracia como régimen político y como régimen institucional.

1.1 Algunos aportes teóricos sobre el proceso de la descentralización político-administrativa y su relación con la democracia

Es de destacar algunas de las perspectivas de las ciencias sociales que se han producido en las últimas décadas con relación al pensamiento político-administrativo: la primera, de ellas hace referencia a la necesidad de re-descubrir la senda, al parecer perdida, del desarrollo institucional de la democracia y de la evolución de la administración pública que responda a los requerimientos de la democracia; la segunda de ellas, hace referencia a la perspectiva meramente administrativista, pero estrechamente vinculada la descentralización como proceso experimental de perfeccionamiento de las instituciones de la democracia.

La primera vertiente sirve de marco a los aportes del Robert Putnam (1994), autor norteamericano que propone un proyecto de desarrollo administrativo para la democracia liberal de los tiempos contemporáneos, "*Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa*" basado en cinco puntos de lógica institucional, complejos y complementarios, a saber:

1. *La crisis de las democracias representativas en los últimos años del siglo XX permite la búsqueda de una nueva dirección de organización y formulación de las instituciones y de las decisiones en las democracias liberales, centrada en la construcción de un proyecto de país que debe subir desde la base, con la gente.*
2. *Buscar formas integrativas intermedias entre el individuo ciudadano y el país nación. Esto es, la ciudad, la municipalidad, la localidad parroquial, la comunidad reducida tradicional.*
3. *Hacer ciudades para hacer naciones, entendiendo a la nación como una red de combinación de ciudades.*
4. *Buscar otras formas intermedias de organización, no sólo entre el individuo de el país, como es la ciudad, sino entre el individuo y la ciudad, como es la parroquia, la comuna o la circocrizione (italiano) arrondisement (francés), es decir, hacer parroquias para hacer ciudades.*
5. *Las palabras claves del proceso son: Asociación, Participación y Responsabilidad. Es a través de la participación responsable y continua en múltiples encuentros cotidianos que se va tejiendo la extensa red de relaciones interciudadanas e*

interinstitucionales, basadas en la confianza y el respeto mutuo, que a la postre será el entretejido a través del cual se tomarán, democráticamente, las decisiones necesarias al buen funcionamiento de las municipalidades, de las autoridades regionales y de las autoridades locales (Robert Putnam, 1994, P.8).

Esta lógica daría como resultado que las instituciones democráticas aumenten su nivel de desempeño administrativo y especialmente, sus niveles diversos de funcionalidad democrática, esto porque, según el mismo autor, *una institución democrática con alto desempeño debe ser sensible y efectiva: sensible a las necesidades de sus electores, y efectiva en el uso de recursos limitados para satisfacer esas necesidades (Cf. Putnam R., 1994, p.9).*

En definitiva, el proyecto de Putnam se interna en los procesos de descentralización política-administrativa, procesos que llevarían a que el *gobierno sea más efectivo, es decir, a que sea suficientemente previsor y anticiparse a las necesidades que todavía no han sido formuladas. Los debates y los estancamientos pueden en cualquier punto, demorar el proceso (Cf. Putnam, 1994, p.9).* Sin embargo, la complejidad no debe ser motivo de retracción de los objetivos que deben seguirse.

La segunda de las vertientes, poco más jurídico-administrativa, ofrece claridad a las condiciones técnicas de las prácticas y de los planteamientos normativos de los procesos de descentralización político-administrativa, esta vertiente sirve de marco para las propuestas de Mariano Baena del Alcazar (2000).

En el planteamiento de los problemas de la organización institucional de la administración del Estado contemporáneo se pueden encontrar dos tipologías específicas de problemas: problemas normativos, referidos a los planteamientos de los fines del Estado y del gobierno y; problemas

administrativos concretos referidos a las formas comunicacionales y a los parámetros administrativos que se siguen para cumplir con los objetivos planteados una vez resueltos los problemas normativos.

En el caso de la des-centralización administrativa, *los problemas administrativos concretos de las relaciones Administración central, gobiernos regionales, Municipios, entendidos en su justa proporción, afectan no sólo a los entes municipales y regionales, sino también a los demás entres locales de segundo grado -provincialidad, departamentalidad, prefecturas- (Cf. Baena del Alcazar, 2000, p.191).*

En tiempos contemporáneos, gracias al avance jurídico y político del Estado interventor en los procesos de reproducción social, *la cuestión de la organización de las instituciones regionales, municipales y locales se trata de una cuestión regulada por la legislación del poder central. Generalmente la centralización, al estar vinculada a la igualdad propia de las garantías del Estado social, lleva consigo el uniformismo en virtud del cual existían en todo el país los mismos entes locales sometidos a la misma legislación (Cf. Baena del Alcazar, 2000, p.191).*

Y esta es una cuestión muy cercana a la realidad venezolana y de una buena parte de los países de América Latina, ello porque, *tanto las administraciones de los entes locales sometidos al patrón unitario como las de los que se rigen por legislaciones especiales están fuertemente mediatizadas por el poder central, quien aprueba sus líneas generales de estructuración y el régimen de sus funcionarios, e interviene normalmente en todas las cuestiones importantes que se plantean en la vida de las administraciones locales (Cf. Baena del Alcazar, 2000, p.191).*

Son muchas las causas de esta situación en Venezuela y en América Latina, de entre ellas, sobresalen tres principales:

I. Uno de los problemas fundamentales es el de la distribución de funciones entre la administración central y los entes locales. *Se asiste en los últimos tiempos al desprestigio de lo que se ha llegado a conocer como la cláusula general, en virtud de la cual se declara que los entes locales podrían realizar todas las actividades necesarias para satisfacer las aspiraciones materiales y morales de sus respectivas comunidades. Sin embargo, la realidad ha demostrado que se trata de una fórmula inadecuada, pues los entes locales están lejos de llevarlas a la práctica cotidiana de sus funciones administrativas locales (Cf. Baena del Alcazar, 2000, p.191).*

II. *Otra de las causas sobresalientes de la situación organizativa de las instituciones administrativas de las democracias latinoamericanas, es que, se ha recurrido con frecuencia a las fórmulas de las competencias compartidas con el Estado o con otros entes territoriales, basada en el principio de la colaboración. Sin embargo, según las cláusulas de la realidad las competencias compartidas terminaban por ser concurrentes y la gestión y el poder son asumidos por el Estado central en la mayoría si no en la totalidad de los casos. Ello ha traído como consecuencia que los entes locales luchen continuamente por el reconocimiento de áreas de actuación preferente, sin excluir que en estas áreas intervenga el Estado central (Baena del Alcazar, 2000. p.192).*

A pesar de esta búsqueda y de esta lucha por el reconocimiento de la existencia de los entes locales eficientes, *la debilidad financiera de estos entes locales representa en este punto un factor de primera magnitud, sin olvidar su incapacidad organizativa y sus escasos y deficientes recursos humanos (Baena del Alcazar, 2000, p.192).*

III. *La perspectiva propia de las doctrinas administrativas jurídicas y político-institucionales que se ha utilizado para ordenar a las instituciones del Estado contemporáneo, esto es, la doctrina jurídica tradicional de la administración que engloba a las relaciones entre administración central y administración local en la teoría de la tutela institucional, con ello, el conjunto de poderes del estado central que este ejerce en beneficio propio sobre los entes locales. En la práctica la tutela consiste en el control uno a uno de los actos de importancia de las entidades locales, con una extensión mucho más profunda, ya que implica que las autoridades centrales puedan revocar actos de los entes locales atendiendo a las reclamaciones de los particulares (Baena del Alcazar, 2000, p.192)*

Así pues, para el autor, la descentralización ha de implicar el traspaso de auténticos poderes de actuación, y la ausencia de control estatal central salvo por los tribunales de justicia. Además, para que sea efectiva debe implicar la no vinculación de las autoridades estatales y locales y la disminución del volumen y en poder de las redes periféricas del Estado.

De entre todos los elementos del proceso, mayor importancia tiene el contenido de la descentralización, del que depende que se utilice ésta en sentido exclusivamente técnico para resolver problemas administrativos, o que termine por constituir una operación política. En el primer caso, se trata de traspasar a las organizaciones menores unas funciones que pueden ser de escasa entidad y que implican sólo el mejor funcionamiento cotidiano de una y otra administración pública, la del Estado y la del ente menor. En el segundo caso, estaremos en presencia de una operación política cuando se traspasen tales funciones que por su volumen e importancia supongan una trasformación efectiva de los entes regionales, municipales y locales (Baena del Alcazar, 2000, p.193).

1.2 América Latina y los procesos de de descentralización Político-administrativa.

América Latina tiene, en su historia política contemporánea una corta pero intensa experiencia de reformas y procesos de descentralización político-administrativa del Estado. Ciertamente la configuración históricamente tardía del sistema social y de los sistemas políticos de las naciones de la región genera un conjunto inmenso de particularidades que trascienden los parámetros normativos y cognoscitivos que se apuntan para los procesos de reformas institucionales y de descentralización político-administrativa.

Una buena parte de estos procesos de reformas se suscitaron en medio de una profunda crisis de racionalización de las fórmulas para dar respuesta a las demandas de la sociedad, especialmente, a las demandas de desarrollo y bienestar social. Con ello, al tiempo que la región comenzaba a

experimentar la difusión y generalización de las formas de gobierno democrático en la mayoría de los países dejando de lado gobiernos dictatoriales de la década de los ochenta para transitar, en unos casos con más éxito que en otros, hacia regimenes democráticos, se instauraban en paralelo procesos de reforma institucional que pretendían solidificar las fórmulas democráticas de decisión de las instituciones del Estado, especialmente, de las instituciones administrativas ejecutivas.

Algunos de estos países presentaron graves problemas de racionalización administrativa para consolidar este proceso de una manera efectiva y, la mayoría de los países de la región, mostraron y aún muestran, una considerable lentitud para evolucionar desde un gobierno electo democráticamente a una democracia institucional consolidada. En este sentido, las democracias latinoamericanas actuales son aún muy vulnerables y resultan institucional y administrativamente más formales que reales.

Esta fragilidad institucional tiende a crear condiciones para la aparición de problemas de legitimidad, representatividad y gobernabilidad. Dichas condiciones van permeando el sistema institucional hasta reducir su racionalidad a un limbo direccional, donde se hace manifiesta la crisis de gobernabilidad, póngase el ejemplo de Venezuela a finales de la década de los ochenta y principios de la década de los noventa.

Según Medellín Torres (2003) estas condiciones deben ser entendidas como aquellas experiencias políticas producidas por los procesos de cambio que afectan múltiples esferas de una misma sociedad en un tiempo definido. Estas crisis de gobernabilidad pueden degradar de tal manera el funcionamiento del aparato gubernativo que, más allá de las simples alteraciones, pueden llegar a socavar las bases de los regimenes políticos, y

este resquebrajamiento generalmente puede agravar las condiciones de gobernabilidad de un Estado y una sociedad (Cf. Medellín Torres, 2003).

Para este mismo autor, las condiciones para recrear una crisis institucional se desarrollan en tres momentos distintos bien definidos:

a. *La crisis de legitimidad como antesala de la crisis de gobernabilidad. Es el momento en el que las acciones y decisiones gubernamentales pierden pertinencia y la correlación de fuerzas políticas, se vuelve en su contra produciendo bloqueos importantes en la agencia gubernativa. Se resquebraja la vialidad política y se activan las tensiones y confrontaciones de alta intensidad conflictiva.*
b. *La crisis de gobernabilidad como crisis de conducción política. Se fractura la vialidad política de las acciones y decisiones gubernamentales y se activan las tensiones y confrontaciones políticas y sociales.*
c. *La crisis de gobernabilidad como crisis del Estado. Es el momento de fractura total. No hay ninguna vialidad política de las acciones y decisiones gubernamentales, y se pierde el control de las tensiones y conflictos de la sociedad. (Medellín Torres, 2003, P. 101.).*

Estos tres momentos, incluyen la aceptación de factores críticos que estructuralmente propician la degradación gubernamental:

1. *La inestabilidad de los gobiernos como indicador de fragilidad de los regimenes políticos.*
2. *La progresiva reducción y atomización del papel que desempeñan los partidos políticos en la representación y movilización de intereses y voluntades en torno de las políticas y fidelidades a unos determinados valores.*
3. *La volatilidad de la estructuración y gestión de las políticas públicas (Medellín Torres, 2003, P. 102).*

Los aportes de este autor, permiten conocer y comprender el panorama institucional que sirvió de antesala a las reformas del Estado iniciadas después de los 80`en los países de latinoamericanos, las condiciones de inestabilidad se van reproduciendo, lo que a su vez impide a la región adaptar sus dinámicas internas a las dinámicas externas, más en un contexto de globalización, que exige, para bien o para mal, a los países dar respuesta a un fenómeno que se hace cada vez más inminente y más vinculante.

En este mismo sentido, Fernando Carrión (2004) sostiene que los procesos de reformas del Estado en América Latina, que tienen lugar en el contexto de la redemocratización y se reivindican en dos vías predominantes:

- *De las demandas de las regiones emergentes y ricas, que tienden a agruparse a mercados regionales supranacionales (...) en este caso, la Capital y el Estado Nacional representan un freno para las elites económicas locales, por lo cual lo reivindican como autonomía, la reducción del tamaño del Estado (privatización), el libre comercio (apertura) y relocalización de ciertas funciones de capitalidad.*
- *De la ausencia o déficit del Estado en la localidades y regiones más deprimidas y apartadas de la capital que ven como los municipios se convierten en la única referencia del poder estatal para los ciudadanos y en la única instancia, donde representarse para canalizar sus demandas hacia los niveles centrales (Fernando Carrión, 2004, p. 24).*

Para Castro (2001) los Estados de la región y sus instituciones administrativas, no están preparadas para las transformaciones globales del presente y aún no logran construir las capacidades para mejorar las necesidades y oportunidades en un mundo en constante cambio. La incapacidad de adaptar estas instituciones a las demandas de la realidad que impone la globalización repercute negativamente en las sociedades nacionales, las cuales se muestran incapaces de aprovechar las oportunidades que ésta –desde un punto de vista positivo del fenómeno global- brinda para el desarrollo económico y social, y de enfrentar los riesgos y las contingencias que de ella, por igual se desprenden (Cf. Castro en Benneck 2002).

De lo anterior se puede interpretar que las condiciones adversas a la solidez de las instituciones democráticas presentes en las sociedades latinoamericanas ha dejado de ser una variable cognoscitiva para convertirse en una condición permanente de la realidad, ello porque, entre otras cosas, éstas condiciones se manifiestan como consecuencia de obsolescencia de

estructuras político-institucionales que se ven superadas por la velocidad y complejidad de las transformaciones en los ámbitos económico, político y social.

De manera que la reforma del Estado en los países latinoamericanos implico la puesta en marcha de procesos de cambio y/o transformación institucional que se caracterizan por la aplicación de dos planes específicos: los planes de la primera generación de reformas y los planes de la segunda generación de reforma. La primera generación de reformas del Estado representa un plan de respuesta a la crisis política económica y social que se evidenciaba a finales de los años 80' y que ponía en juego la existencia del aparato estatal y amenazaba con la desintegración social, así mismo, según Castro 2001 (en Benneck, 2002) cada vez resultaba más profunda la brecha entre las aisladas economías latinoamericanas y la globalización económica y financiera que avanzaba inexorablemente.

Las reformas del Estado de primera generación tuvieron su origen en una reunión de representantes de organismos internacionales, académicos y funcionarios de América Latina y el Caribe, reunidos en Washington (1989) donde se produjeron un conjunto de recomendaciones de política macro económica en las que la mayoría de los asistentes estuvieron de acuerdo, de allí deviene el "el Consenso de Washington.

Las ideas de este encuentro fueron aplicadas, con sus particularidades respectivas, en los diferentes países de la región, así las agendas político-económicas estuvieron marcadas por la necesidad de apertura a la economía internacional. Es decir, se planteo una economía de apertura con énfasis en la liberalización del comercio, dado el estancamiento que sufrían los países latinoamericanos ocasionado, entre otros motivos, por

la aplicación de políticas proteccionistas propias del modelo de sustitución de importaciones e industrialización y tecnologización de las economías nacionales. Asimismo, se focalizaron en el control de la inflación, la reducción del tamaño del Estado, el déficit presupuestario, entre otras.

Según la perspectiva de Castro (2002) la importancia del "Consenso de Washington" radica en que este acuerdo es el punto de inflexión entre la profunda crisis de gobernabilidad que afectaba a los distintos países de la región, y la primera generación de reformas. De manera tal que, una de las características fundamentales de las condiciones en que se desarrollan las reformas de primera generación es el contexto de la crisis expresada, por un lado, en la inflación y el empobrecimiento y; por otro lado, el desconcierto político, cuestiones que generaron las condiciones suficientes para la adopción de las medidas económicas del "Consenso", lo que genero las condiciones para el ejercicio de un poder político decisionista y llevo a la legitimación de un nuevo contrato social, que otorgaba al Poder Ejecutivo la responsabilidad de gobernar con mayores atribuciones Cf. Castro, 2002, P.122).

Sonia Fleury (1999) sostiene que la liberalización y dinamización de los mercados nacionales, demandó, al comienzo, el achicamiento o reducción del Estado a través de un menor proteccionismo y la quiebra de los monopolios estatales. Para enfrentar la crisis fiscal se prescribieron medidas de ajuste que redujeron el tamaño de las funciones del Estado, para reducir el gasto público disminuyendo los cargos públicos, y a través de la privatización de empresas Cf. Sonia Fleury, 1999, P. 61).

En este contexto, se introdujo además un ajuste recesivo a través de medidas más eficientes en la aplicación de los escasos recursos públicos; vale resaltar, la influencia que tuvieron los organismos internacionales, cuyos prestamos estuvieron condicionados a la introducción de mecanismos de monitoreo y evaluación de proyectos. En este mismo sentido, la reducción del tamaño del Estado se traslada hacia la necesidad de fortalecer las instituciones públicas, de forma que puedan garantizar el buen funcionamiento de un mercado competitivo, y crear condiciones para la inserción de la economía nacional en el contexto internacional.

Sin embargo, las medidas de la primera generación de reformas del Estado no dieron respuesta a la situación de crisis en que se encontraban los países latinoamericanos; para buena parte de la literatura reciente sobre la reforma del Estado-, el fracaso de las medidas inspiradas en el Consenso de Washington se debió a su énfasis en la estabilidad, la liberalización, la privatización y la búsqueda de crecimiento económico, descuidando los aspectos sociales del desarrollo, agravando el problema del desempleo y sub-empleo, aumentando la informalidad y profundizando la desigualdad social.

En este sentido, Enrique Cornejo citado por Castro 2002 en relación al balance de la primera generación, alude a su fracaso a las siguientes razones:

1. *No se puede restringir los desafíos del desarrollo al buen desempeño de algunos indicadores macroeconómicos como la disminución sustantiva de la inflación, el aumento de las exportaciones, el mayor nivel de las reservas internacionales o solo el logro de tasas de crecimiento positivas.*
2. *Tan importantes como los anteriores indicadores – que deben mantenerse positivamente- son los indicadores de de empleo,*

pobreza, distribución del ingreso, niveles de educación y salud, pues se trata fundamentalmente de mejorar la calidad de vida.

3. *Incapacidad para lograr un proceso de crecimiento que a su vez genere empleo productivo, porque ha producido bienestar para unos pocos y aumento de desigualdad.*
4. *Aplicación de políticas generales o estándares a países en los que coexisten diferentes economías y hay gran diversidad.*
5. *El modelo neoliberal ha fracasado porque el modelo neoclásico en el que se sustenta ni considera el punto de partida (que no es homogéneo) en nuestras economías ni las variables sociales y culturales. (en Castro 2002, p. 128).*

Siguiendo a Castro (2002), la segunda generación de reformas del Estado, representa el resultado de una revisión a la primera generación de reformas y el surgimiento de un nuevo consenso en torno al marco conceptual que enfatiza en mayor medida los aspectos institucionales de las reformas. En este sentido, esta generación tiene como finalidad reconstruir el aparato estatal y fortalecer las instituciones de gobernabilidad a partir de una concepción del papel del Estado en el proceso reformador (Cf. Castro, 2002. p.130).

Se trata de una revisión de los temas pendientes que fueron descuidados en la formulación de las medidas de la primera generación, tales como: la redistribución equitativa del ingreso, la lucha contra la pobreza y la corrupción, la mejora de la calidad educativa, la seguridad, la justicia, la salud y la acción social administrativa, el fortalecimiento del tercer sector y el control de la gestión pública por parte de la sociedad civil. En este sentido, estos serán los desafíos y temas a incluir en las agendas de los países latinoamericanos.

Las características de la crisis, la naturaleza de las reformas y las condiciones de gobernabilidad son esencialmente distintas en la primera y en la segunda generación de reformas. Las reformas de segunda generación no

pueden implementarse de manera vertical, sino por el contrario, necesitan del consenso de los diferentes sectores involucrados, es decir, de manera horizontal.

En este sentido, el conjunto de intereses potencialmente afectados es identificable con actores sociales de gran poder de negociación, tales como los sindicatos, los maestros o la burocracia pública, la incorporación de estos actores en la negociación de programas de la segunda generación es central para garantizar su legitimación y continuidad (Castro, 2002. p.132). Bajo estas condiciones, la discrecionalidad del Poder Ejecutivo es reemplazada por la participación de un más amplio conjunto de sectores y la política se transforma en un elemento central de las reformas institucionales. Demostrando que la tarea de diseñar un modelo económico es una tarea política y depende de su viabilidad política (Castro, 2002, p. 132). Por tanto, el estilo de gobierno que permitió la primera generación de reformas no es adecuado para la implementación de la segunda generación de reformas.

De tal manera que, la complejidad de las reformas de la segunda generación y la necesidad de hacer participes a los sectores involucrados mediante la negociación y la búsqueda del consenso, hacen de la descentralización la estrategia idónea para asegurar mejores condiciones de gobernabilidad y, por ende la vía para fortalecer la democracia en la región, sus procesos, entramados y naturalmente, ampliar la participación de sectores privados no estatales y de la sociedad civil organizada. Resultando así la descentralización uno de los procesos de reforma más eficientes para abordar la complejidad social y articular intereses particulares en un proceso de negociación, así como también, el medio más favorable para restablecer el vínculo entre Estado y Sociedad, asegurando la legitimidad y sustentabilidad de las reformas.

Y en este sentido, para Fernando Carrión (2004) el proceso de descentralización en América Latina ha transcurrido en tres etapas, a saber:

1. *La vía municipal de fortalecimiento de lo local, a partir de la transferencia de recursos, competencias y la ampliación de su base social de sustentación a través de la participación y la representación. Este proceso desencadenaron una marcada polarización entre lo local y lo central, que produce los siguientes efectos nocivos:*

    - *El debilitamiento del contenido, riqueza y visión de lo nacional;*
    - *La perdida de importancia del nivel intermedio llámese provincia departamento o región;*
    - *La desorganización del conjunto de la estructura estatal con una superposición y multiplicación de las entidades estatales y la ausencia de propuestas respecto de la organización y niveles del Estado;*
    - *La hegemonía del poder municipal en la escena local tiene a homogenizar la cotidianidad y, lo más grave, por efectos heterogéneos que produce la globalización en el territorio, a defender la autonomía e la autonomía de la pobreza.*

2. *La segunda etapa, se caracteriza por el énfasis en nivel intermedio de gobierno, con el fin de remediar el vacío que produjo el excesivo peso en lo municipal. El nivel intermedio de gobierno tiene la cualidad de definir las relaciones entre los distintos órganos subnacionales, construir las nuevas formas de articulación interestatal, delinear un modelo de Estado y potenciar la unidad del Estado nacional.*
3. *Tercera etapa, caracterizada como de reflujo de la descentralización, primero la reforma política y luego la crisis generalizada que vive, ha puesto el tema en una segunda prioridad (*Fernando Carrión, 2002, *p.26).*