

CAPITULO II.

DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACION:

LA EXPERIENCIA VENEZOLANA

CAPITULO II. DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACION: LA EXPERIENCIA VENEZOLANA

A partir del año 1958 una vez derrocado el gobierno militar de Marco Pérez Jiménez, comienza a ensamblarse en el país un nuevo aparato político-institucional bajo el ideal democrático. Desde aquellos días hasta el presente, la experiencia venezolana en torno a la instauración de la democracia, la democratización del sistema político y la descentralización político-administrativa como consecuencia favorable de estos procesos, puede ser dividida en tres etapas que permiten identificar algunos elementos y variables determinantes en durante este periodo de la historia contemporánea venezolana.

Las tres etapas a que hacemos referencia, han sido denominadas de la siguiente manera: una primera etapa, ***el establecimiento de la democracia y la creación de las condiciones necesarias para la descentralización*** desde 1958 hasta 1989; una segunda etapa, ***la redemocratización del sistema político y el intersticio a la descentralización*** desde 1989 hasta 1998, y la tercera etapa, ***la democracia participativa vs. el reflujo de la descentralización*** desde 1998 hasta el presente.

Antes de analizar por separado las diversas etapas del funcionamiento de la democracia y la fisonomía del Estado venezolano (que oscila entre centralismo – descentralización – recentralización), es importante comprender que no podemos hablar de un proceso homogéneo y lineal, todo lo contrario, Venezuela registra etapas en lo político, económico, social e institucional, de apertura, democratización, descentralización que en su conjunto caracterizaron y fueron definiendo la evolución y desarrollo del

sistema político, de la democracia, del Estado, sus partidos e incluso sus constituciones.

2.1 Primera Etapa. El establecimiento de la democracia y la creación de las condiciones necesarias para la descentralización 1959 – 1989.

Esta primer etapa corresponde a la instauración de un gobierno democrático en Venezuela es el resultado de un acuerdo político establecido en 1958 el cual fue denominado el Pacto de Puntofijo, que consistió en un arreglo entre los partidos Acción Democrática, Unión Republicana Democrática y COPEI, los cuales establecieron un programa común para instaurar un gobierno de coalición cualquiera que fuera el resultado de las elecciones entre Rómulo Betancourt (AD), Wolfgang Larrazábal (URD) y Rafael Caldera (COPEI).

Se trataba de un acuerdo sin precedentes que sentaría las bases para una nueva institucionalidad en la Venezuela contemporánea, este pacto planteaba básicamente actuar en tres aspectos:

- 1. La defensa de la constitucionalidad y del derecho a gobernar conforme al resultado electoral,*** para ello se establecía realizar elecciones para el periodo constitucional de 1959 hasta 1964, y los tres partidos firmantes de este acuerdo se comprometían a respetar y a salvaguardar los resultados de ese proceso electoral, ante los intereses partidistas particulares así como ante cualquier intento de desestabilización o golpe de estado;
- 2. Gobierno de la unidad nacional,*** esta condición era necesaria en la coyuntura que vivía el país para alcanzar la estabilidad y consolidar la democracia; y

3. *Los tres partidos se comprometían a presentar ante el electorado un programa mínimo común*; independientemente de que las organizaciones partidistas presentaran sus programas de gobierno, el acuerdo de Puntofijo estableció un programa común para la administración nacional y el afianzamiento de la democracia como sistema.

Los primeros ensayos de esta nueva formula política favorecieron Rómulo Betancourt, candidato de Acción Democrática, quien será la figura al mando en el primer quinquenio que instauro el régimen democrático en Venezuela se sentaron las bases del orden político institucional. Según Manuel Caballero para Betancourt “la transformación de la sociedad debía hacerse por la vía democrática y constitucional, por regímenes electos en comicios intachables, bajo el imperio de la ley en una estructura política liberal, donde el poder militar estaba sometido al poder civil”, estas últimas condiciones y/o pre-requisitos mínimos para establecer un gobierno democrático (Cf. Caballero M., 2000, P. 47).

La consolidación institucional de la democracia suponía un gran reto, debido al panorama político, económico y social que se encontraba el país para el año 1958 y principios de 1959, la sociedad debía levantarse sobre cinco pilares institucionales y sociales: el ejercito, los partidos políticos, el empresariado, los sindicatos y la iglesia (Cf. Caballero M., 2000, p.47); el consenso entre estos actores era un factor clave y determinante.

Es bien sabido, que no fue tarea fácil reestablecer el hilo constitucional y mantener unido al país durante esos primeros años, pues a pesar de que formalmente se invocaba el respeto a la institucionalidad y las leyes, este primer gobierno “democrático” debió resistir y controlar algunas rebeliones militares que no aceptaban el nuevo sistema de gobierno, en este mismo

sentido, algunos movimientos de izquierda que se encontraban en pleno florecimiento e inclusive atentados políticos contra la figura del presidente de la República, ante los cuales en algunas ocasiones se respondió al margen de la Ley.

Ahora bien, como un elemento formal para garantizar la consolidación de la democracia como régimen de gobierno se promulgó en 1961 una nueva Constitución que aseguraría el imperio de la Ley con acomodo a la coyuntura política que se vivía en Venezuela. De tal manera, que será el reflejo del Pacto de Punto Fijo, considerada hasta nuestros días la Constitución de más larga vida en toda la historia republicana del país.

Es importante destacar que el texto constitucional de 1961 va ser el reflejo de la dinámica que vivía el país, los principios constitucionales, especialmente aquellos referidos a la organización de las instituciones del Estado, generalmente se muestran durante la primera etapa de su vigencia, como principios-meta, es decir, como objetivos históricos a ser realizados en la labor política y jurídica tanto dentro del Estado como en las demás instituciones sociales.

La Constitución de 1961 establecía claramente en los principios fundamentales de la República de la instauración de un régimen democrático, específicamente en el artículo 3 de la Constitución de Venezuela se declaraba que “el gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo” (CRV, 1961, Art. 3).

En este mismo sentido, también se estableció como modelo de organización político- territorial un Estado Federal, según el Artículo 2 La República de Venezuela es un estado federal, en los términos consagrados por esta

Constitución (C.R.V, 196, Art.21), pero más en un nivel normativo y formal, que en nivel practico, esto debido a que el carácter federal se venía plasmando en casi todos los textos constitucionales desde la primera Constitución de Venezuela en 1811, sin embargo, y en un nivel fáctico, la formación de la institucionalidad es y ha sido de un Estado Unitario, de corte centralista, que como veremos se desarrollo y se materializó desde 1961 hasta 1989, cuando justamente se produce la elección de gobernadores y alcaldes, así como la puesta en practica del federalismo y por ende, la transferencia de competencias.

La contradicción material entre estos dos niveles trajo consigo el desarrollo tardío de los procesos de descentralización administrativa (en el nivel normativo y en el nivel fáctico) y la desconcentración del poder político propiamente dicho (en el nivel fáctico), tal como se verá más adelante.

El centralismo obedeció a la necesidad de mantener unido y controlado todo el país para evitar, por un lado, las distintas tendencias políticas que comenzaban a reconfigurarse y que podían atentar contra el andamiaje político institucional que recién nacía, y por otro lado, que ni los estados ni los municipios estaban preparados para manejar sus propios asuntos.

Sin duda que los esfuerzos iniciados en 1958 para reestablecer la democracia como régimen de gobierno en Venezuela poco a poco fueron cumpliendo su objetivo formal, es decir, las exigencias y/o los elementos básicos que resistieran el mínimo análisis sobre los elementos que definen un gobierno democrático de otro que no lo es.

Así pues, cualquier definición moderna de democracia, consideraría como elementos característicos: la división de los poderes públicos, la existencia de una norma constitucional, que todos los ciudadanos sean libres e iguales ante la ley, la participación de todos los ciudadanos en el poder político, a través, de elecciones que les permitan elegir a sus representantes, por nombrar las más importantes; elementos que fueron evidentes en los primeros años de la vida democrática en Venezuela y que fraguaron las bases procedimentales de nuestro actual régimen político democrático.

Respecto a la participación política se estableció a través de los partidos políticos, es decir, la posibilidad de los ciudadanos de intervenir en los asuntos públicos se materializaría través de la elección de sus representantes, en el artículo N° 4 la Constitución del 61` establecía que *“la soberanía popular reside en el pueblo, quien la ejerce mediante el sufragio, por los órganos del poder público”* y este mismo sentido el artículo N° 3 contemplaba que el gobierno debía ser representativo, ya que de esta manera, había nacido la democracia, a través de los partidos políticos.

En este sentido, los partidos políticos como “la institución principal de la democracia representativa” (Rivas Leone, 2002) van jugar un papel trascendental en la historia contemporánea de Venezuela desde el 1958 hasta mediados de 1990, van a ser los actores privilegiados del sistema político promoviendo la institucionalidad y la consolidación y estabilidad democrática, durante los primeros años, luego desvirtuando su función política y social hasta provocar una profunda crisis de representación, y en consecuencia, afectar a todo el sistema político.

De modo que los primeros años de la vida democrática, los partidos políticos en Venezuela se esforzaron por fortalecer lealtades y convertirse en sólidas organizaciones con capacidad de canalizar los intereses y demandas ciudadanas, siendo los intermediarios entre el gobierno y la sociedad civil; lo que permitió la consolidación de estas instituciones, cuyo desarrollo devino en un sistema bipartidista que favoreció a Acción Democrática AD y a COPEI, organizaciones que se alternaron desde 1958 hasta 1993.

Para José Molina (2004) el desenlace del bipartidismo atenuado, no polarizado y fuertemente institucionalizado entre AD y COPEI durante el periodo 1958-1973, se debió a los siguientes factores:

- *El exitoso esfuerzo organizativo de ambos partidos que los llevó a tener presencia en todo el país (Myers, 1986:131);*
- *La exitosa labor ideológica en todo el país que los identificó como los partidos de la democracia (Myers, 1986:131);*
- *La marginalización de la izquierda dada su exclusión de la vida institucional democrática y su derrota militar e ideológica;*
- *El uso intenso del gobierno para desarrollar una red clientelar y penetrar los distintos sectores de la sociedad civil (Myers, 1986:131; Coppedge:1994);*
- *Un importante factor institucional: el sistema electoral de elección presidencial mediante el sistema de mayoría relativa con elecciones legislativas concurrentes (...) que tiende a estar asociado a un número reducido de partidos relevantes y frecuentemente al bipartidismo;*
- *La victoria de COPEI en 1968 que lo convierte en el "polo alternativo" a Acción Democrática, y genera circunstancias propicias para la polarización entre estos dos partidos.*
- *La estabilidad económica del periodo que favorece a las dos organizaciones que desde 1958 aparecen como principal soporte del proyecto económico y político derivado del Pacto de Puntofijo. (Molina, 2004, Pp. 25-26).*

En relación al fenómeno partidista en Venezuela, José Molina (2004) ha considerado un hecho fundamental la transformación de AD y COPEI en partidos electoristas atrapa-todo, en la medida en que se fueron desdibujando sus perfiles ideológicos y sus diferencias programáticas. Ambos partidos se transformaron en partidos electoristas pero conservando

algunos aspectos de los partidos de masas, particularmente en los relativo a la extensión nacional y solidez de sus organizaciones. De tal manera, que el predominio de estos dos partidos, a pesar de otros que detentaban el poder como URD, FDN, FDP, MEP y CCN; es seguramente una de las razones por las cuales la democracia en Venezuela tendió a estabilizarse, ya que por su propia naturaleza electorista no se planteaban conflictos ideológicos agudos, y mucho menos desestabilizadores (Cf. Molina J., 2004).

De manera que estos factores que señala Molina (2000) permitirían que para la década de los años 70' los partidos alcanzaran su punto máximo de institucionalización, consolidándose AD y COPEI como las únicas opciones de gobierno, tejiendo una extensa red de lealtades partidistas que llegaron a dominar toda la vida social, dando lugar a un fenómeno sin precedentes en Venezuela, conocido como Partidocracia, -que se refiere a la excesiva a la apropiación o penetración de los partidos políticos sobre la sociedad civil-. En este sentido, el bipartidismo domino todos los espacios de la sociedad civil, incluyendo el desarrollo de los grupos de interés que nacieron impregnados de esta dinámica partidista, a lo que sobrevino un agotamiento del sistema y la consecuente pérdida de legitimidad de éstos y abriendo espacios para la autonomía de los grupos de interés a mediados de los años ochenta, cuyo punto de referencia será es *el Viernes Negro*, al que haremos referencia más adelante.

De tal manera, que los cambios políticos, económicos, sociales y culturales que se sucedieron en Venezuela a partir de 1958 estuvieron influidos notoriamente por la dinámica bipartidista, que sí bien, en un principio jugó un papel fundamental en la institucionalización y consolidación democrática, posteriormente en su desarrollo los mismos partidos políticos fueron desvirtuando su papel fundamental en la democracia representativa,

dejando de lado sus funciones de socialización, movilización, participación y legitimación de la sociedad, disfuncionando y entrando en una etapa de anomia y crisis como modelo tradicional de representación política.

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

Buena parte de los estudios de ciencia política coinciden que el carácter federal de un Estado implica entes autónomos en la administración política, económica y social de los asuntos locales, que en un determinado territorio se constituyen en una Unidad Nacional con fines políticos, económicos y culturales comunes; tal como lo expresa Lucio Levi (1997):

Un gobierno federal se fundamenta en la pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí, de tal manera que al gobierno federal, competente respecto de todo el territorio de la federación, se le confiere una cantidad de mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los estados federales, competentes cada uno en su propio territorio, se le asignan los poderes restantes (Levi en Bobbio, 1997, P. 634).

Tal como se menciono anteriormente, en cuanto a la organización político-territorial del país la Constitución del 1961 estableció un Estado federal (Art. 4 de Constitución de la República de Venezuela. Sin embargo, es posible afirmar que Venezuela en un sentido estricto, no ha tenido un gobierno federal, y en este aspecto, cualquier estudio sobre la organización político-administrativa nos remite, obligatoriamente, a una revisión -grosso modo- de los fundamentos que llevaron a establecer y mantener hasta nuestros días el carácter federal en las distintas constituciones que ha tenido el país.

Los textos constitucionales, como es lógico, han sido el reflejo de las circunstancias históricas y políticas que han determinado la organización del Estado; de tal manera, que desde una visión general se ha afirmado que las constituciones venezolanas anteriores a la de 1961, han sido centralistas o federales (entendidas como aquellas en las que ha habido mayores arreglos en cuanto a la distribución del poder político, por lo menos, en un nivel formal).

La distinción entre ambas tendencias, según Francisco González Cruz (1995) se debió a que las constituciones centralistas fueron producto de una necesidad política de forjar una nación fuerte y sólida, mientras que las constituciones federalistas fueron resultado de la historia y de la geografía; de manera que, para este autor:

El vaivén entre centralismo y federalismo tiene sus mejores expresiones en las constituciones de 1811 (federal); la de 1830 (central); la de 1864 (federal) y la de 1925 (central). La primera, de 1811, crea los fundamentos de la nueva República y da la impronta inicial de la idea federal. La cuarta de 1830, nace con la consolidación de la Independencia y crea las bases centralistas impuestas por la necesidad de reconstruir un territorio desolado por la guerra. La séptima, de 1864, es el resultado de la reacción de los caudillos regionales frente a la oligarquía conservadora, representada por los herederos de la Independencia. La decimoséptima, de 1925, surge como consecuencia de la consolidación del Estado políticamente unitario y territorial mente integrado bajo la dura conducción de Juan Vicente Gómez (Cf. González F. 1995).

Por su parte y, en este mismo orden de ideas, Brewer-Carias (1995) sostiene que la historia política de Venezuela ha se caracterizado por un proceso pendular en torno a la distribución del poder que va del centralismo a la descentralización —que será el punto de llegada en este repaso histórico y la condición ideal de un gobierno federal—. Para este autor siempre ha habido un conflicto que se soluciona políticamente entre fuerzas centrípetas y fuerzas centrifugas en la organización de los poderes del Estado; de manera

que, el proceso histórico venezolano desde la independencia hasta nuestros días, se puede identificar en cuatro grandes ciclos históricos que condicionaron las formas de organización política administrativa del Estado, estos cuatro ciclos son:

- a. *Estado independiente y autónomo, desde la independencia hasta la federación en 1863,*
- b. *Estado federal, desde 1864 a 1901.*
- c. *Estado autocrático y centralizado, en donde el péndulo de la historia se desplazo hacia el centralismo. Va desde 1901 a 1945.*
- d. *Estado democrático centralizado, desde 1945 hasta el presente. (Brewer-Carias, 1995).*

Este autor constitucionalista, señala que el último ciclo comienza en 1945, porque es este año cuando nace un nuevo proyecto político, que fue interrumpido por la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, a quien considera un “accidente” en un periodo histórico de crisis, de retos, de reacomodo del sistema político, que no comenzó en 1958, sino en 1945 y que la constitución de 1961, no sería otra cosa, que la del año 1947 con unos reacomodos menores.

En suma, el Estado democrático que se instaura en 1945, sería reforzado en 1958, y de allí que la Constitución del 61` mantiene el carácter federal en la carta magna, y aunque el péndulo de la distribución del poder, que describe Brewer-Carias, en un nivel normativo tiende hacia un Estado federal, sin embargo, es bien sabido, que los primeros años de la institucionalización democrática fue de corte centralista en un nivel fáctico.

Por tanto, el carácter federal en la Constitución de 1961 respondería más a una situación histórica, a una constante en los textos constituciones que a la existencia real y funcional de un Estado federal. En este sentido, la Constitución del 1961 en su exposición de motivos que, señalaba:

“el sentimiento federal, las consecuencias del federalismo en el sentido de la organización social y el nombre mismo de la federación, constituyen un hecho cumplido y hondamente enraizado en la conciencia de los venezolanos”, asimismo se indicaba que “a pesar de no haberse realizado efectivamente, la federación sigue siendo en el espíritu de la mayoría un desideratum hacia el cual debe tender la organización de la República” (Constitución del Republica de Venezuela, 1961).

De manera que el federalismo en Venezuela debe ser entendido no en su significado estricto, sino más bien, en un sentido práctico, como un sistema peculiar organización política dentro de la realidad venezolana, de lo contrario, según el historiador Jorge Olavarria –durante los días de las discusiones de la Constitución de 1999- se estaría frente a el más antiguo, el más importante, el más complejo y el menos resuelto de los debates constitucionales de la historia de Venezuela.

En tanto, el gobierno federal que establece la Constitución de 1961, será un federalismo de corte centralista de acuerdo a la coyuntura política del momento, en este sentido, las instituciones político-administrativas del país estarán concentradas en el poder central. Sí bien, no se planteó expresamente la posibilidad de superar el centralismo hacia un esquema descentralizado, los artículos 22 y 137 de ésta Constitución dejaban abierta una puerta –que no se abrió hasta 20 años más tarde- que permitiría, por un lado, el artículo 22 la creación de una ley para la elección y remoción de gobernadores; y por otro lado, el artículo 137 la atribución a los Estados o a los Municipios de determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa.

El proceso de descentralizador en Venezuela tuvo un desarrollo tardío, formalmente comienza en 1989, sin embargo, a partir de 1960 se dan los primeros pasos para la reforma del Estado. Inclusive, ya desde 1958 datan

algunas evidencias acerca de aquellos primeros pasos, cuando la Junta de Gobierno transitoria según Decreto N° 287 nombro una Comisión de Administración Pública que tenía dos ejes fundamentales: La Moralidad Pública y la capacidad técnica. (González, F., 2006, [Web]). Sin embargo, los objetivos de tal comisión tuvieron un papel secundario, debido a la coyuntura que se vivía en el país.

En 1960 comienzan a darse iniciativas del gobierno apuntaban a desarrollar proyectos en algunas áreas del país que se encontraban deprimidas, y se crea según Decreto N° 430 la Corporación de Guayana para aprovechar los recursos de hierro y bauxita, así como la energía del Río Caroni (González F. 2006, [Web]). La creación de esta corporación será el primer intento formal de comenzar de reformar al Estado, la estrategia de la regionalización destacaba la importancia de las regiones y sus potencialidades para el desarrollo del país.

La iniciativa de la Corporación de Guyana comienza a replicarse así en otras regiones del país, La Corporación de Los Andes -Mérida, Táchira, Trujillo y algunos municipios de Barinas y Portuguesa- en 1964, ese mismo año la Fundación para el Desarrollo de la región Nor-Oriental, y por último en 1969 se consolida esta estrategia con la creación de Corpozulia y la Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental (Anzoátegui, Monagas, Nueva Esparta y Sucre).

De tal manera que, ante estos nuevos entes regionales se hizo necesario homogenizar sus funciones y darle coherencia dentro de una estrategia de planificación del desarrollo regional. Para ello se establecieron: Los Comités Regionales de Coordinación, los Consejos Regionales de Desarrollo y los Consejos Regionales de Desarrollo de la Región, que

involucraban a gobernadores, jefes de las unidades de los entes nacionales en la región, alcaldes, entes municipales y privados, entre otras; tales comités nunca se instalaron (Cf. González F., 2006, [Web]).

A pesar de ello, los entes regionales jugaron un papel importante en la primera década del 60, sí bien los primeros años aparecen desarticulados y sin mayor vinculación tanto a lo interno como hacia el gobierno central, en 1969 reciben un gran impulso y se fortalecen como una estrategia de desarrollo nacional, cuando el Gobierno del Presidente Rafael Caldera dicta el Decreto N° 72 sobre Regionalización Administrativa.

Con este nuevo impulso se formalizaban el proceso de regionalización, a través de la creación de un ente intermedio entre el poder nacional y las entidades federales, con el establecimiento de 8 regiones, a saber: Región Capital, Región Central, Región Centro-Occidental, Región Los Andes, Región Zuliana, Región Sur, Región Nor-Oriental y la Región Guayana.

El objetivo de regionalización administrativa fue crear organismos de planificación, concertación y promoción del desarrollo regional. Lo cual produciría un proceso de desconcentración administrativa del nivel nacional hacia las regiones, por consiguiente y se generaría en los estados y municipios un proceso de “concentración participativa” (González F. 2006) que a su vez activaría a otros entes locales y provinciales para unir esfuerzos en la planificación y ejecución de proyectos regionales.

Para Fortunato González (2006), cuando se revisan los documentos que sirvieron de base para el decreto de la regionalización administrativa se puede observar que se utilizaron solo criterios técnicos y administrativos, con ausencia de criterios políticos, históricos y sociológicos. Las bases para la

regionalización fueron fundamentalmente la necesidad de lograr una nueva y mejor distribución geográfica de las funciones públicas, facilitar la planificación y coordinación de las entidades públicas, coordinar con los Estados y municipios el proceso de planificación del desarrollo, entre otras.

Sin embargo, este esquema regional no duro mucho tiempo, si por un lado se logró avances en cuanto a la planificación nacional y al aprovechamiento de las potencialidades de las regiones creadas en 1969, por otro lado, en este proceso fueron interviniendo otros factores que no permitieron la consolidación de este tipo de administración regional.

El balance de la regionalización puede hacerse desde 1969 hasta 1989 cuando será puesto en marcha otro proceso, el de la descentralización administrativa hacia los Estados y municipios, dejando de lado el esquema de regionalización, en vista de que éstas estructuras regionales que estuvieron superpuestas a los Estados y desconociendo a los Municipios, habían restado autonomía, presupuesto y por sobre todo, identidad y significación política, y en este sentido, poco contribuyeron a la descentralización aunque si a la planificación, por lo que este experimentó, a decir de Manuel Rachadell (1984), debe ser incluido en la etapa anterior al inicio de la descentralización.

A principios de los años 80', el proceso de la regionalización comenzaba a hacerse inviable, otros factores más allá de los burocráticos y centralistas a nivel administrativo -que hacían ineficiente la administración pública-, también otros factores empiezan a generar disfunciones dentro de este modelo, por un lado, se venían produciendo cambios en el escenario propiamente político, los partidos políticos -tal como se mencionó anteriormente serán un factor determinante en los procesos de cambios en

Venezuela, tanto positiva como negativamente, permeando todo el sistema al punto que las decisiones se fueron concentrando en la dirigencia de los partidos, los mal llamados “cogollos partidistas” (Cf. González F., 2006) que fueron limitando la autonomía de los Estados y municipios al convertirlos simples depositarios de intereses partidistas que se encontraban en la capital del país.

En este mismo sentido Gómez Calcaño y López Maya (1990) explican que los partidos políticos mostraban una tensión creciente entre ellos y sus estructuras internas, la concentración del poder en sus máximas instancias para controlar con efectividad la acción del gobierno, y la diferenciación social interna en grupos y facciones con intereses económicos , gremiales o regionales divergentes, tendieron a generar conflictos entre las base y la dirigencia, entre partidos y sus gobiernos, y a intensificar las luchas internas por el control de los aparatos y las candidaturas, especialmente la presidencial.

Y a estos factores se le sumaba la crisis del Estado rentista, el Estado venezolano estaba entrando en una coyuntura crítica, el modelo de desarrollo económico comenzaba a agotarse, ya desde la década del setenta, para Gómez Calcaño y López Maya (1990) el fuerte impulso dado a este modelo en el periodo de auge petrolero de 1974-1979, gobierno de Carlos Andrés Pérez, agudizó algunas tendencias peligrosas que habían sido percibidas: el alto componente importado de la inversión y el consumo contribuyó a desequilibrar la balanza de pagos, la desaceleración del crecimiento de la renta petrolera y su breve caída en 1978 iniciaron la tendencia de estancamiento, ya que los grandes inversiones del periodo anterior debieron enfrentar una demanda restringida por la inflación y la reducción del gastos público (Cf. Gómez Calcaño y López Maya, 1990, P.48).

Posteriormente, a principios de 1979 el gobierno de Luís Herrera Campins (1979-1984), pretendió reorientar la relación entre el Estado y la economía bajo la influencia neoliberal, medidas como reducir el gasto público, liberalización de precios, control de la liquidez monetaria, formulas que comenzaba a aplicarse también en otros países latinoamericanos, producto de las propuestas de reforma del Estado.

Tales medidas permitieron en un momento controlar la inflación, mientras que por otro lado provocaron un prolongado estancamiento y aumento del desempleo. Un segundo auge petrolero a finales del 1979 hasta 1981 permitió retornar al modelo anterior estimulando el crecimiento por la vía del gasto público, sin embargo, los efectos de las medidas aplicadas los años anteriores seguían presentes, tales como: el alto componente importado de las inversiones, la creciente deuda adquirida los años anteriores, la competencia entre las importaciones y la producción nacional, la fuga de capitales y nuevamente el descenso de los precios petroleros en 1981.

La coyuntura crítica, según Gómez Calcaño y López Maya (1990), tuvo su punto de referencia en lo económico el 18 de febrero de 1983, fecha que quedaría marcada en la historia como el *viernes negro*, día en que el gobierno Herrera Campins se vio obligado a devaluar el bolívar y establecer un sistema de cambios diferenciales. A partir de ese momento, las políticas económicas comenzaron a girar alrededor del problema de reiniciar el crecimiento y enfrentar el problema de reiniciar el crecimiento y enfrentar el servicio de la deuda, frente al progresivo debilitamiento del ingreso petrolero (Cf. Gómez Calcaño y López Maya, 1990, P.49).

Tales factores indican que el modelo se fue agotando haciendo inminente otra reforma de Estado, en esta coyuntura nace la Comisión de Reforma de la Administración Pública (COPRE), que viene a sustituir a la vieja Comisión de Administración Pública, cuyo eje fundamental será la descentralización, que vendrá acompañada de la necesaria modernización y reforma del gobierno central.

A partir de 1984 el proceso de cuestionamiento al proyecto socio-político de 1958, encontraría un espacio institucional donde se canalizarían y dirimirían las diferentes posiciones, la creación de este espacio con la constitución de la Comisión para la Reforma del Estado COPRE obedeció a las demandas y presiones en todo el sistema político.

En este sentido, ante la situación crítica y la deslegitimación que presentaba todo el sistema político, los primeros diagnósticos y previsiones de la COPRE apuntaban la necesidad de fortalecer los procesos de democratización y descentralización como núcleos fundamentales de la modernización del Estado y sobre todo, de la cultura política venezolana (Cf. Gómez Calcaño y López Maya, 1990, p.58).

Uno de los aspectos debatidos desde los años sesenta se refiere a la "viabilidad" del sistema político venezolano, ya sea en términos de su simple capacidad de sobrevivencia o se de su efectividades en el cumplimiento de sus fines. Otro tema es de la concentración del poder político como en el económico y territorial, lo cual llega a ser incompatible con la fundamentación doctrinaria del régimen y ha venido siendo identificada como una de la causas de la erosión de la legitimidad. Estos dos problemas se interrelacionan estrechamente, y han sido señalados por actores sociopolíticos y diagnósticos académicos como núcleos estratégicos frente a los cuales cualquier proyecto renovador debe proponer respuestas (Gómez Calcaño y López Maya, 1990, p.59).

De tal manera que, al revisar el *Proyecto de Reforma Integral del Estado* (COPRE, 1988) encontramos que su carácter integral derivó de abordar los centros neurálgicos de la sociedad, asumiendo que de su reforma se podían desprender encadenamientos reformadores sucesivos, lo que llevo a una estrategia de carácter selectivo, centrada en aquellos “nudos” problemáticos de la sociedad, en los cuales era posible concitar el interés de sectores dirigentes de espíritu reformador y movilizar fuerzas sociales que apoyaran la dinámica reformadora (Cf. *Proyecto de Reforma Integral del Estado* COPRE, 1988, p. 37).

De manera que desde esta perspectiva el carácter integral de la reforma que planteaba la COPRE, no se refería a la amplitud de las áreas consideradas sino al poder desencadenador que se podía atribuir a algunas áreas estratégicas. Por tanto, la propuesta estuvo orientada a ciertas líneas maestras que abarcaron las siguientes áreas:

- **Las reformas políticas:** Se orientan a elevar substancialmente la calidad de la representación y la participación en el sistema político. Estas reformas contribuyen a rearticular la relación entre el Estado y la ciudadanía y a mejorar la calidad del liderazgo nacional.
- **La descentralización:** las reformas tendientes a la descentralización territorial tienen como objetivo profundizar la democratización de la gestión pública y, al mismo tiempo hacer más eficiente el funcionamiento del Estado (...). La descentralización es la expresión territorial de la redistribución del poder social.
- **El fortalecimiento del Estado de Derecho:** El Estado de Derecho es la garantía real de la libertades y de que cada agente social pueda disponer de una horizonte confiable para sus actividades.
- **Profesionalización de la función pública:** Reformar la administración pública es una de las bases del intento reformador. El elemento central de tal objetivo consiste en que la función pública atienda progresivamente a ciertos criterios fundados en el mérito, antes que a los criterios clientelares, sectoriales o grupales.
- **Desarrollo de las capacidades del Estado para formular políticas públicas:** Significa dotar al Estado de lineamientos estratégicos claros para desempeñar su gestión en actividades claves, de las cuales la ciudadanía pueda derivar un beneficio concreto y substancial. (*Proyecto de Reforma Integral del Estado* COPRE, 1988, p.38-39).

En este sentido y, como se mencionó anteriormente, la COPRE consideraba que en la convergencia de estos lineamientos el esfuerzo reformador se transformaría en fuerzas endógenas, permanentes y consistentes dentro del sistema político, que permitirían interiorizar el proceso reforma del Estado.

Sin embargo, como era de esperarse ante un proyecto de esta magnitud y de acuerdo con la situación de deterioro de la gobernabilidad en el país, las propuestas de la COPRE no tuvieron un curso fácil, algunos elementos de incomprensión y de resistencia determinaron el ritmo de los cambios. Para 1988, tres años más tarde de la formulación de las propuestas, se registró un avance importante. En este sentido, se aprobaron tres leyes que fueron trascendentales para el desarrollo y fortalecimiento de los procesos de redemocratización y descentralización, eje central del proyecto de reforma del Estado. Estas leyes fueron: Ley Orgánica de Régimen Municipal; Ley de Elección y Remoción de Gobernadores; Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura y la Reforma de la Ley Orgánica del Sufragio, cuyos efectos en el proceso de reforma se analizarán en la siguiente etapa de esta investigación.

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

En la década de los 80 y principios de los 90', la preocupación y el debate por la democracia y los procesos de redemocratización tenían eco en toda América Latina, por una lado, en algunos países se transitaba hacia a la democracia, era el caso de aquellos países que recién dejaban atrás regímenes dictatoriales como Perú, Honduras, Bolivia, Argentina, El

Salvador, Brasil, Guatemala, Nicaragua, cuyas democracias eran nuevas y aún débiles institucionalmente, y por otro lado, algunos países que sí bien contaban con regimenes democráticos formalmente constituidos habían ido degradando sus sistemas democráticos por la falta de legitimidad de los actores y el deterioro del propio funcionamiento del Estado para hacer perdurable el régimen, tal era el caso de países como México y, el nuestro en estudio, Venezuela.

La falta de legitimidad de estos regimenes democráticos se debió a la incapacidad de los modelos democráticos para dar respuesta a las demandas y expectativas sociales, de participación y de movilización que se generaron en torno al Estado, creando la posibilidad de abrir el debate en relación a las necesarias reformas institucionales como un camino para el reestablecimiento de las democracias.

Dentro de estas reformas institucionales, la descentralización y la decisión de introducirla en los países latinoamericanos, según Rickard Lalander (2002) fue inducida probablemente por el creciente descontento popular político con la profundización de la crisis económica de los 80', así como un elemento en el proceso de la reforma del democrática por parte del Estado (Cf. Lalander R., 2002, p. 197).

En el caso de Venezuela, durante el año 1989 se experimentaron cambios históricos y rupturas simbólicas de tradiciones, comportamientos y valores, no solo relacionados con la descentralización y el sistema político; sino también -como lo señala Lalander (2002)- directamente asociados a los cambios de comportamiento y preferencias de los venezolanos como respuesta a la estrategia de gobierno de Carlos Andrés Pérez, quien presentó un programa de macroeconómico que trajo consigo medidas que

golpearon fuertemente a los sectores populares marginales, generando disturbios y protestas debido al descontento que provoco el contenido del programa.

De tal manera que, en el intersticio a la descentralización fue producto tanto de los esfuerzos sistemáticos que se venían planificando desde la COPRE para descentralizar las instituciones político-administrativas del país, así como de las presiones sociopolíticas y socioeconómicas que fueron incontenibles durante el año 1989. La presión desde abajo ayudó sin duda para acelerar las reformas; la descentralización fue introducida luego de una década de recesión económica y desmejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población.

En estas condiciones de deterioro político, económico y social que se vivían en el país a finales de los 80', fue fundamental el papel de la COPRE, cuya función será reconocida en la historia contemporánea de Venezuela, por su aporte en el diseño y planificación de las directrices necesarias para la modernización del Estado y la progresiva la profundización de la democracia.

En este sentido encontramos que López Maya y Gómez Calcaño (1990) destacaron algunos aspectos importantes en torno a estas reformas institucionales, que hemos considerado importantes citar en esta investigación para el debate de la democracia:

En primer lugar, el de calificar la reforma como dirigida a fortalecer la democracia, con lo cual se orientan las proposiciones en un campo de insoslayable valores para las mayorías populares; en segundo lugar, la revalorización de lo formal y lo normativo del ámbito político, que fue uno de los aspectos desanimados en el pasado y que permiten ir abriendo espacios para la organización democrática de la sociedad. Finalmente, también ha contribuido a afinar los dispositivos normativos para obstaculizar una vuelta al autoritarismo (López Maya y Gómez Calcaño, 1990, P. 24).

De manera que, la redemocratización del sistema político era inminente para finales de la década de los 80, dado que el proceso de modernización del Estado y consolidación de la democracia impulsado por la alianza de Puntofijo en 1958, cuyos actores centrales del sistema político fueron los partidos políticos, había degenerado en una etapa crítica, debido a factores estructurales y/o coyunturales.

A nivel estructural la red de pactos institucionales, que se había formado con el predominio de los partidos, involucrando a los gremios empresariales y sindicales, así como a la iglesia y las fuerzas armadas en la defensa del orden democrático, y que a su vez, permitió por largo tiempo la existencia de acuerdos básicos acerca del modelo de desarrollo, esferas de acción, canales de mediación y concertación, entró en crisis.

Es decir, los límites estructurales del modelo de desarrollo fueron conformando una economía interna débil, dependiente de la protección estatal de importaciones de insumos y bienes de capital, lo que llevó al Estado a la aplicación de medidas como subsidios, financiamiento, controles de precio y participación directa en la producción a través de las empresas públicas, dejando en manos del Estado toda la responsabilidad de la economía, lo que reforzaba su centralidad y fue alejándose de los objetivos del proyecto inicial de 1958.

Así que, la creciente rigidez del gasto público, doblemente determinada por los compromisos sociales y grandes programas de inversión, restaba posibilidades de llevar a cabo proyectos coherentes y satisfacer las demandas cada vez más heterogéneas. Así como la multiplicación de los casos de fraude y corrupción en los altos niveles de las élites políticas, especialmente de los partidos políticos, empresariales,

sindicales, judiciales y militares, contribuyendo significativamente al deterioro de la legitimidad de estos grupos (Cf. López Maya y Gómez Calcaño, 1990, p.46).

De acuerdo con el planteamiento de Medellín Torres (2003), el resquebrajamiento de la legitimidad degenera en crisis de gobernabilidad porque las acciones y decisiones pierden pertinencia, afectan la viabilidad política y se activan tensiones y confrontaciones de alta intensidad conflictiva que terminan en una crisis del Estado; condiciones que estaban presentes en el panorama político de Venezuela para finales de los 80' y, tal como veremos en el desarrollo de los acontecimientos, la condición de crisis del sistema político será una variable latente, en tanto, que las relaciones políticas (y los tejidos institucionales que las soportan) siempre son dinámicas y están determinadas por la sucesión de hechos que las anteceden, y su vez, determinadas en la evolución futura; permitiendo considerar la situación de crisis desde una doble perspectiva:

- *Desde una perspectiva de continuidad, como factor intrínseco al desenvolvimiento normal de los sistemas y organizaciones sociales.*
- *Desde el reconocimiento del carácter dinámico de las relaciones sociales en que el papel de los actores involucrados es determinante en la evolución de la crisis (las estructuras, normas y procedimientos que rigen al Estado y la sociedad, no son estáticos, no están al vacío, no se construyendo manera externa). Son producto de la particular evolución y combinación de los principios, valores y tradiciones que constituyen la historia de los pueblos, y en esa evolución la crisis tiene un papel crucial (Medellín Torres, 2006, p.101).*

Esta doble perspectiva que plantea el autor, permite entender porque el sistema político venezolano devino en crisis de gobernabilidad y se plantearon los procesos de reformas y redefinición de la relación entre Estado y sociedad.

En este mismo sentido, para Fernández Toro (2005) el problema de la gobernabilidad en democracia, estaría implicado directamente por el diseño constitucional del sistema político y el Estado, es decir, la incidencia de la variable institucional sobre la eficiencia de los gobiernos y la consecuente legitimidad de estos por el mayor o menor apego de la sociedad a la instituciones democráticas, lo que Dieter Noelhen (1991 citado por Fernández Toro, 2005) denominaría como la relación entre instituciones políticas y rendimiento político.

La ingeniería constitucional y su funcionamiento real coinciden con el mantenimiento y consolidación del sistema político, pudiendo mejorar o deteriorar las relaciones entre Estado y sociedad. De acuerdo con esto, el régimen constitucional de 1961 tuvo cierta estabilidad hasta la crisis de 1989, momento en se desbordó la capacidad del gobierno de dar repuestas oportuna y adecuada a las demandas de la sociedad, entrando en una crisis de legitimidad y por consiguiente, de gobernabilidad. Para el mismo autor, esta situación de fue el resultado de un "Estado rígidamente representativo y fuertemente centralizado" (1993, Fernández Toro, 2005) debido a:

1. *el fortalecimiento del gobierno central por sobre la estructura federal que pasa a ser más normativa que real;*
2. *el establecimiento de una democracia representativa dominada por la representación proporcional y de las minorías;*
3. *la imposición de un Estado de partidos en que éstos son exclusivos instrumentos de la democracia representativa. (Fernández Toro, 2005, p. 193).*

De tal manera que, el comienzo de la descentralización en 1989 significaría mucho más que un proceso de reforma estructural de las instituciones con cambios profundos en lo político, económico y social, sería una respuesta inmediata y una salida a los problemas de gobernabilidad, dado el contexto de crisis de legitimidad que atravesaba el país, por lo cual, este proceso fue asumido por la sociedad venezolana con mucha expectativa y como una respuesta a los problemas existentes.

La re-democratización de las estructuras y hacer más eficiente el funcionamiento del Estado fueron los objetivos centrales de las reformas iniciadas en 1989, las cuales marcaron el punto de inflexión en el camino hacia la descentralización. Estas reformas fueron iniciadas en medio de un tenso clima político, con un creciente descontento popular y la consecuente explosión social que será recordada en la historia como *el 27 de febrero*; solo a pocos días del inicio del segundo periodo de gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez, cuyas primeras acciones estuvieron orientadas a dinamizar el proceso descentralizador, a través, de la promulgación de: *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 promulgó un tercer instrumento jurídico, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de competencias (28/12/1989) que vendría a reglamentar propiamente la descentralización.

Es de destacar que, la descentralización transitó en un primer momento por una fase política, a través, del proceso de elecciones para gobernadores y alcaldes, y más tarde hacia la fase de las transferencias de competencias administrativas propiamente dicha. Ambos momentos podemos analizarlos por separado, debido a las implicaciones tanto políticas

como administrativas de la reforma, aún cuando se plantearon como procesos simultáneos y complementarios.

En cuanto a la fase política, el primer momento de la descentralización, encontramos que las elecciones de gobernadores y alcaldes introducen un nuevo esquema de distribución del poder ante la necesidad que existía de reformar el sistema político. Tales reformas, en todo caso, afectaban el rol que venían cumpliendo los partidos políticos desde 1958, ya que éstos eran el eje central mismo. Buena parte de los problemas y disfunciones del sistema político venezolano fueron causados por la manera en que se organizaron así como por el propio funcionamiento interno de los partidos que fueron desvirtuando su papel y afectando a todo el sistema.

En este sentido, para el año 1989 era evidente la crisis y agotamiento de la forma partido debido al deterioro y abandono de las funciones de los partidos, lo cual significó una desafección e insatisfacción generalizada hacia a los partidos, afectando en su conjunto a las instituciones, a la sociedad y la propia vida democrática. De manera que, la hegemonía de los partidos políticos dentro del sistema político, específicamente la fórmula bipartidista AD-COPEI originada del Pacto de Punto Fijo, comenzaba a desmontarse, tal como comenzaba a reflejarse en el comportamiento electoral del venezolano ya entrados los años noventa.

Para Rickard Lalander (2002) entre los años 1958 y 1988 los partidos AD y COPEI lograron capitalizar entre el 80 y 90% de los votos en la elecciones presidenciales, debido a que las mismas reglas del juego político establecidas en el Pacto de Punto Fijo, les permitieron adoptar ciertas estrategias en alianza con los representantes de los sectores sociales más

importantes acerca de los principios de la nueva democracia así como de los métodos para evitar el surgimiento de opositores políticos, tanto de izquierda como de derecha. Permitiendo mantener una estabilidad política mediante un sistema clientelista con mediación de los partidos políticos, con acceso a los recursos económicos del Estado para satisfacer ciertos grupos sociales, como campesinos y las organizaciones sindicales (Cf. Lalander R., 2002, P.199).

En este sentido, los partidos políticos, específicamente AD y COPEI, lograron dominar fuertemente el sistema político venezolano penetrando en todos los ámbitos de la vida social, haciendo evidente el fenómeno de la Partidocracia -definido por gran cantidad de autores de la ciencia política como un sistema de gobierno que privilegia la acción de los grandes partidos políticos como los actores principales y únicos beneficiarios de la gestión de gobierno-; trayendo consigo una gran cantidad de disfunciones y problemas que afectaron todo el sistema político.

Este fenómeno llegó a ser tan marcado y evidente dentro de nuestro sistema político, que diferentes analistas han afirmado que hasta finales de los años 80', Venezuela tenía uno de los sistemas partidistas más fuertes de América Latina.

Por ello la descentralización, en el plano político, tenía no solo como objetivo la democratización, sino también y más directamente, reducir el poder de los actores políticos en el nivel central, es decir, cambiando, también las estructuras internas de los partidos (Cf. Becerra P., citado por Lalander, 2002, p.201).

En relación a *la nueva configuración del sistema de partidos en Venezuela*, Rivas Leone (2002) establece que el agotamiento y declive de lo forma partido se produce desde el momento en que al interior de dichas organizaciones se origina un deterioro de la función pedagógica, dándose una desconexión y cierta desvinculación entre los partidos, la sociedad y la propia opinión pública, lo cual entre otras cosas, altera lo concerniente a los procesos de socialización política.

Este mismo autor sostiene, que los partidos han terminado en severas crisis de transformación por los efectos perversos de la democracia, coincidiendo con autores como Maurice Duverger, Ramón García Cotarelo, Klaus Von Beyme, Juan Carlos González y Alfredo Ramos Jiménez, quienes han precisado la magnitud de los cambios sustanciales en los partidos como el resultado de un proceso de transformación orgánica y funcional por los efectos perversos y degenerativos de la democracia, caracterizado por:

1. *Los partidos han dejado de ser la comunidad de comunidades donde la solidaridad ha sido desplazada por los intereses, es decir, los partidos dejaron de ser portadores de solidaridad para convertirse en portadores de intereses.*
2. *Los partidos han sido desplazados del lugar habían ocupado en cuanto a la formación de la opinión, junto a la creciente desideologización de la política, lo cual incide en el debate y la discusión.*
3. *Se observa igualmente una baja pronunciada tasas de afiliación y adhesión partidistas. Observamos así un debilitamiento de los vínculos entre los ciudadanos electores y las organizaciones partidistas, producto del descenso en la variable "identificación partidista".*
4. *Los partidos políticos han sido afectados por las transformaciones sociales y económicas que han producido un cambio por lo menos en cuanto a la composición de los diversos sectores sociales. (Rivas Leone, 2002, p.4).*

Estas transformaciones que contribuyeron al agotamiento y declive de los partidos políticos, generaron una crisis de legitimidad y de representación afectando todo el sistema político venezolano y, al desvirtuar sus roles y funciones esenciales en la canalización de los intereses y demandas

colectivas, dieron lugar a un proceso de desinstitucionalización de estos actores de políticos tradicionales, así como la consecuente aparición de otros fenómenos que se hicieron manifiestos a principios de los años 90' , que van desde la abstención, la antipolítica, hasta la irrupción de nuevos actores en el sistema político.

Fernández Toro (2006) también sostiene que, frente a la crisis del "Puntofijismo" apareció una respuesta antipartido que provino de tres fuentes distintas:

1. *Desde los predios cercanos a la propia elite "puntofijista" apareció un sector crítico y con propuestas de renovación política y, que al no tener éxito interno (aceptación en los partidos mayoritarios) inició el camino de la autoexclusión partidaria con un discurso antipartido, sector al que denominaría "renovador".*
2. *Los viejos y nuevos sectores de izquierda y de derecha, radicales y antisistema, marginados del poder público, que frente a la frustración vivida por las continuas derrotas avanzaron hacia una estrategia que incluía el discurso antipartido, sector al que podríamos definir de como "radical".*
3. *Las organizaciones sociales y otros factores independientes de los partidos políticos y que no se identificaban con la elite puntofijista, ni con los renovadores, ni con los radicales, desde el principio con una posición antipartido que se autodeterminaban "la sociedad civil". (Fernández Toro, 2006. P.158).*

Estos tres sectores coincidirán a finales de los 80' y principios de los 90' con un discurso antipartido que tendrá eco en los medios de comunicación generando una matriz de opinión que fue contribuyendo poco a poco al desmontaje de los partidos políticos como actores privilegiados del sistema.

Sin embargo, no fue un efecto inmediato, es de destacar que los partidos tradicionales, específicamente AD-COPEI que habían capitalizado a la mayoría de los ciudadanos en todos los procesos electorales previos al proceso de reformas del Estado, aún en las primeras elecciones regionales y

locales de 1989 lograron posicionar una cantidad importante de sus candidatos en las gobernaciones y alcaldías, a pesar de la evidente pérdida de confianza del electorado venezolano y a la baja participación política.

El plano político en los primeros años de inicio del proceso descentralizador resultó muy dinámico y complejo, el gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez, contando aun con las nuevas estructuras político-administrativas, no logró contener las demandas de la sociedad, el paquete de medidas económicas aplicadas llevo al borde a su gobierno, la intentona de golpe de Estado 1992 del Teniente Coronel Hugo Chávez, así como, su destitución de la Presidencia de la República por un Antejudio de Merito, fueron sólo algunos de los hechos, que dejaban ver la crisis institucional que vivía el país.

Posteriormente, en diciembre de 1993 Venezuela asiste a otro proceso electoral en el cual resulta electo Rafael Caldera, apoyado por una alianza electoral de variado signo ideológico denominada Convergencia, cuyo planteamiento central era dejar atrás la dinámica puntofijista. El triunfo de Caldera en estas elecciones demostró el quiebre del bipartidismo AD-COPEI así como la necesidad de cambio del rumbo político del país.

Sin embargo, a pesar de ganar un poco de gobernabilidad y de lograr algunos avances, el gobierno de Caldera no registró adelantos significativos en el proceso de descentralización. 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, requerían de cambios estructurales profundos, para los cuales no hubo la capacidad de respuesta necesaria para articularlos.

En esta coyuntura, el sistema político venezolano se encontraba en un proceso de transición, el reacomodo de las estructuras e instituciones político-administrativas implicaba grandes esfuerzos por parte de todos los actores políticos, quienes debían adaptarse al nuevo escenario político e institucional, en medio de un tenso clima político, de innumerables demandas sociales y la expectativa por el cambio de la clase política que ha venía dirigiendo al país.

Dentro de las estructuras político-administrativas comenzaron a generarse rápidamente pugnas entre gobernadores y alcaldes por adquirir mayor poder en el ámbito regional y local, el nuevo modelo de distribución del poder político fue propiciando la creación de nuevos liderazgos y pequeños movimientos políticos que aspiraban al poder, pudiéndose observar un creciente protagonismo de los dirigentes regionales y locales, aún cuando no lograron consolidarse en nuevos partidos ni reivindicar los partidos tradicionales.

Sin embargo, tal situación puede ser asumida como procesos “normales”, justificados o necesarios ante la coyuntura política que vivía el país, el descrédito de los partidos políticos tradicionales, la desconfianza y desestímulo hacía nuevos partidos o movimientos, así como, la falta de canales alternativos para la participación ciudadana, abrirían naturalmente un vacío en el sistema político dando lugar al fenómeno de la antipolítica y permitiendo la incursión de nuevos actores, los outsiders de la política, el caso del Teniente Coronel Hugo Chávez.

En tal sentido, para Rivas Leone (2004) entre las principales causas de descontento general y nacimiento de una nueva conciencia social en el caso de Venezuela, se encontrarían en:

- *EL descenso de los ingresos del petróleo, crisis económica, desigualdad, y protestas sociales.*
- *El abuso del sistema clientelista de la relación entre Estado y la excesiva corrupción*
- *La inutilidad de la Constitución del 61.*
- *La aparición junto con la descentralización de los llamados nuevos liderazgos locales y/o regionales.*
- *El declive de los partidos como agencia política, y la consecuente desinstitucionalización partidista. (Rivas Leone, 2004, p.74).*

De tal manera que, este panorama condicionó el proceso de la descentralización en el plano político, aún cuando el balance no puede ser completamente positivo, tampoco podríamos calificarlo como negativo; estos primeros años que van desde 1989 hasta 1998 permitieron avances y, también retrocesos, algunos casos, dieron oxígeno a la democracia y dinamizaron el sistema político que se encontraba estático, de igual manera, fueron brindando mayores espacios de participación a la sociedad civil, aun cuando las condiciones políticas no fueron ideales.

En cuanto a ***la fase de transferencia de competencias***, la parte propiamente administrativa y realmente sensible de la descentralización, se debe comenzar por decir que fue un proceso lento, sí a nivel político no fue fácil comprender la nueva dinámica de distribución del poder político, a nivel administrativo se requería de mayores esfuerzos para articular las nuevas estructuras con la transferencia de competencias y recursos, así como la gran cantidad de demandas y expectativas sociales en medio de la inestable situación política y económica del Estado centralista.

Las reformas del Estado propuestas por la COPRE consideraban que para dotar de mayor eficacia al aparato público y de mayor legitimidad al sistema político, era necesario fortalecer la capacidad de la sociedad organizada, en sus diferentes esferas para definir sus prioridades y controlar

la actuación de sus mandatarios. En tanto, se hacía necesario redefinir las competencias ejercidas por el nivel nacional y descentralizar las restantes hacia las instancias estatales y locales.

De manera que, debe entenderse la transferencia de competencias como un proceso complejo, con implicaciones de orden jurídico, económico-financiero y administrativo, pero sobre todo, en el orden social y político, porque enfrenta una tendencia hacia la concentración del poder en el árbitro central que aparece desbordado por el número y la magnitud de las tareas asignadas. (COPRE, 1988, p.135).

Es de destacar, que la propuesta de descentralización de la COPRE pudo ser desarrollada dentro del marco de la Constitución vigente, es decir, dentro de la Constitución de 1961 y sin necesidad de introducir modificaciones a la misma; de manera que, como lineamientos generales se reafirmaban las funciones del gobierno Nacional de conservar y fortalecer sus competencias, en la planificación, en la elaboración y ejecución de políticas de interés general.

En este sentido, la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDTC) en Gaceta Oficial N° 4.153 de fecha 28 de diciembre de 1989, tuvo la finalidad de regular el proceso de transferencia de competencias que buscaba materializar el poder político otorgado a los gobernadores y alcaldes desconcentrando la administración central, tal como lo resaltará Carlos Mascareño (2000) en el *Balance de Descentralización en Venezuela*, la exposición de motivos de esta ley afirmaba, de manera enfática:

Nos encontramos frente a un Gobierno central que acumula en sus manos una desmesurada cuota de poder, dada su condición de actor principal del proceso de modernización del país (...) tenemos que soportar una pesada maquinaria burocrática centralizada que cada día encuentra mayores dificultades para procesar los problemas de distinto orden (...) la descentralización es uno de los ejes de la reforma, diseñada para dar respuesta al reclamo social de mayor acceso a las decisiones y de incremento de la eficacia de servicios públicos y la administración. Implica la transferencia de competencias y funciones desde el Gobierno central hacia los gobiernos estatales y municipales. (Exposición de motivos de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, 1989 en Mascareño 2000, p.35).

Esta misma ley establecería en sus artículos 3 y 4 las competencias exclusivas y las competencias “concurrentes” —aquellas que necesariamente deben intervenir los tres niveles de gobierno— respectivamente, las cuales de acuerdo a lo establecido en el artículo 136 la Constitución de la República de Venezuela de 1961, determinaban las competencias de la siguiente manera:

*Artículo 3. Es de la **competencia exclusiva de los estados**, conforme a lo establecido en la Constitución: La organización de sus Poderes Públicos, de sus Municipios y demás entidades locales y su división Política Territorial; La administración de sus bienes y la inversión del Situado Constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en la Constitución y esta Ley; El uso del Crédito Público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes nacionales; La organización de la Policía Urbana y Rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal; Las materias que le sean atribuidas de acuerdo con los Artículos 137 de la Constitución y 9º de esta Ley; y, Todo lo que no corresponda, de conformidad con la Constitución, a la competencia nacional o municipal.*

*Artículo 4.- En ejercicio de las **competencias concurrentes** que establece la Constitución, y conforme a los procedimientos que esta ley señala, serán transferidos progresivamente a los Estados los siguientes servicios que actualmente presta el Poder Nacional: La planificación, coordinación y promoción de su propio desarrollo integral, de conformidad con las leyes nacionales de la materia; La protección de la familia, y en especial del menor; Mejorar las condiciones de vida de la población campesina; La protección de las comunidades indígenas atendiendo a la preservación de su tradición cultural y la conservación de sus derechos sobre su territorio; La educación, en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo, de conformidad con las directrices y bases que establezca el Poder Nacional; La cultura en sus diversas manifestaciones, la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico; El deporte, la educación física y la recreación; Los servicios de empleo; A formación de recursos humanos, y en especial los programas de aprendizaje, capacitación y perfeccionamiento profesional; y de bienestar de los trabajadores; La*

promoción de la agricultura, la industria y el comercio; La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales. La ordenación del territorio del Estado de conformidad con la Ley Nacional; La ejecución de las obras públicas de interés estatal con sujeción a las normas o procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo establecidas por el Poder Nacional y Municipal, y la apertura y conservación de las vías de comunicación estatales; La vivienda popular, urbana y rural; La protección a los consumidores, de conformidad con lo dispuesto en las leyes nacionales ; La salud pública y la nutrición, observando la dirección técnica, las normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de las mismas que disponga el Poder Nacional; La investigación científica; y, La defensa civil. (Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, 1989 en Mascareño 2000, p.35).

En relación a los municipios, los entes locales contaban desde 1979 con la Ley Orgánica de Régimen Municipal que establecía claramente sus las competencias de acuerdo a artículo 136 de la Constitución de 1961, las cuales podía asumir formalmente con la promulgación de la *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*.

El proceso de descentralización no habría sido puesto en marcha, si en la práctica no hubiese contado con la transferencia de los recursos financieros para asumir competencias y servicios, aunque se trato de un proceso lento y siempre insuficiente en términos financieros reales. En este sentido, es necesario destacar que la Constitución del 1961 en su artículo 229 determinaba el Situado Constitucional como un instrumento de distribución de la renta petrolera, el principal ingreso del Estado venezolano, y por consiguiente la leyes de presupuesto anual debían incluir una partida para el situado que se distribuía entre los Estados, Distrito Federal, territorios federales con 30 % del monto a partes iguales y 70% en proporción de la población de cada Estado.

Una vez aprobada la Ley Orgánica para la Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, fue modificado el Situado Constitucional, el cual se aumento del 15 al 20% como mínimo de los ingresos ordinarios del Presupuesto Nacional, asimismo, se contemplaron otros ingresos adicionales como los aportes o contribuciones por transferencia de servicios públicos prestados, la recaudación de sus propios impuestos, tasas, contribuciones y administración de bienes y obras de infraestructura, las operaciones de crédito público, los provenientes de multas o sanciones y otros que establezca la ley.

Por su parte, los municipios resultaron más beneficiados por contar con la posibilidad de recaudar los ingresos propios, a través del cobro de impuesto, así como una participación del Situado Constitucional (Mascareño, 2000). Sin embargo, el Situado Constitucional ha representado la principal fuente que ha soportado el proceso de descentralización nacional. Posteriormente se fortaleció el proceso de transferencia de recursos a través de un Decreto-Ley del 25-11-93 con la creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y se previó que tendría una participación del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Años más tarde, el Congreso sancionó el 27-11-96 la *Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE)* con fundamento en la Constitución Nacional, según la cual establece: "...un sistema de asignaciones económicas especiales a los Estados en beneficio de los Estados en cuyos territorios se encuentran situados bienes que se mencionan en este numeral, sin perjuicio de que también pueda establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados...". (Constitución de la República de Venezuela, art. 136, ord. 10).

Esta apretada reseña sobre el financiamiento de los primeros años de la descentralización 1989 a 1998, permite dar cuenta de que realmente se hicieron esfuerzos formales y sistemáticos para la puesta en marcha de un proceso cuyo objetivo fundamental era hacer más eficiente y moderna la administración del Estado en todos sus niveles de gobierno.

Para Mascareño (2000) puede afirmarse que uno de los indicadores de un proceso de descentralización político-administrativo es la realidad de sus competencias, esto es, hasta dónde el país ha podido avanzar en transferir las competencias y los respectivos servicios desde el poder nacional hacia los poderes estatal y municipal, con una asunción efectiva por parte de estos. El camino hacia la descentralización en Venezuela fue gradual. Las transferencias hacia los estados transcurrieron en función de las capacidades y voluntades de cada nivel, dentro del marco que pauta el arreglo institucional.

Transcurridos diez años de la experiencia descentralizadora en Venezuela, el mismo autor, hace un balance en relación a las competencias concurrentes y divide el proceso en tres etapas a saber:

1. ***Una primera etapa de aprendizaje es posible ubicarla en el periodo 1990-1993 y en ella el avance de las negociaciones de las competencias concurrentes fue lento. Existen varias circunstancias que así lo determinaban: a. los gobernadores apenas estaban conociendo lo que era gobernar bajo el régimen electoral; b. el país nunca había desarrollado negociaciones de transferencia entre el poder central y el nivel estatal; c. los instrumentos donde se reglamentarios donde se detallarían las circunstancias de la negociación no existían, solo se contaba con el contenido de la LODDT; d. el país se encontraba en una seria crisis económica, social e institucional; y e. la resistencia del gobierno central era una realidad casi natural: era la primera vez que a través de métodos de negociación debía desprenderse de servicios en los cuales la burocracia ejercía el poder. (Mascareño, 2000, p.50).***

2. **La segunda etapa** se ubica en el lapso de 1994-1997, para este momento, los estudios lograron concretar un número importante de convenios de transferencia, así como programas aprobados por parte del Senado de la República y acuerdos previos de cogestión ente nacional. En este sentido, es importante destacar cómo la acumulación de aprendizaje e intercambio de información y conocimientos en la etapa anterior representó una base fundamental para avance del período siguiente. (Mascareño, 2000, p.58).
3. **La tercera etapa** 1998-1999 ha sido la de menor actividad en la materia que nos ocupa. En ellos ha incidido varios factores: en termino 1998 fue un año electoral, momento poco propicio para tomar decisiones sobre transferencias, por otro lado, los gobernadores estuvieron dedicados a resolver las severas restricciones financieras de ese año, y en tercer lugar, 1998 ha sido un año en el cual el gobierno ha tenido prioridades diferentes a la negociaciones de la descentralización, entre ellos el proceso constituyente (Mascareño, 2000, p.62).

De tal manera que, pasada una década de haberse iniciado este proceso de descentralización en Venezuela, específicamente desde 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 a hacer más eficiente el funcionamiento del Estado.

Más, sin embargo, el proceso de desconcentración política y descentralización administrativa fue puesto en marcha, tal como se había concebido, contando de manera “formal” con el fundamento jurídico, aún cuando en la “práctica” los resultados fueron desiguales y contrastantes, y la articulación entre el poder central y los entes regionales y locales no terminaba de consolidarse. Para finales de los noventa el camino a seguir estaba marcado, el consiguiente desarrollo y fortalecimiento del esquema descentralizador dependería en adelante de la voluntad política para afianzar los mecanismos y procesos necesarios para consolidarlo.

2.3 Tercera Etapa. La democracia participativa y el reflujo de la descentralización, desde 1999 hasta nuestros días.

La última etapa, es el eje central de nuestra investigación, abarca desde 1999 hasta nuestros días, un periodo de casi diez años, muy complejo y de constantes cambios para la institucionalidad democrática de nuestro país. Cambios en todos los niveles de gobierno y ámbitos de la sociedad, los cuales transformaron de manera categórica los procesos de democratización y de descentralización en Venezuela.

Al igual que las etapas anteriores, intentaremos hacer un balance de estos procesos destacando los aspectos más importantes, con la advertencia de que estamos frente a un periodo muy intenso a nivel político, caracterizado por el personalismo político de Hugo Chávez y su discurso neopopulista, así como, por la improvisación e informalidad en la reconfiguración de las instituciones político-administrativas del país.

En la etapa anterior, se sostenía que para finales de los años noventa resultaba inaplazable el quiebre del bipartidismo Puntofijista, los hechos de febrero de 1992, el agotamiento y rechazo de los ciudadanos hacia los partidos políticos revelaba la crisis de gobernabilidad que vivía el país, en consecuencia, se fue abriendo una brecha entre éstos y la sociedad, dando lugar a otras formas de manifestación política como la abstención electoral que determinó la desinstitucionalización de los partidos tradicionales, así como, que emergieran nuevos actores en el escenario político, el caso de Hugo Chávez, un outsider de la política, quien fuera el mismo que atentó contra la institucionalidad democrática en el intento de golpe de Estado en febrero del 1992.

La figura de Hugo Chávez aparecería como la alternativa política para las elecciones presidenciales de 1998, con un discurso reivindicativo y de alto contenido social, antipolítico, antipartido y contra las instituciones y las estructuras de la cuarta república, generó gran aceptación y expectativa en un momento coyuntural que atravesaba la sociedad venezolana, luego de más de diez años a la espera de que se materializaran los cambios necesarios para profundizar la democracia y fortalecer el proceso de la descentralización.

El inicio del proceso de descentralización en 1989 habría sido solo una válvula de escape, que permitió oxigenar el sistema político, puesto que pasados los primeros años no logró consolidarse como una tendencia firme para la administración del Estado, debido a que en su esencia las estructuras políticas y administrativas seguían fuertemente centralizadas, a pesar de algunos avances graduales, que fueron más formales que reales.

En este contexto, las elecciones de 1998 favorecieron a Hugo Chávez, quien logró capitalizar la mayoría de los votos de los electores. Los resultados de estos comicios presidenciales permitieron evidenciar: el grado de aceptación que tuvo Hugo Chávez y su propuesta de transformar el Estado venezolano para crear un ordenamiento jurídico que permitiera una democracia social y participativa; el rechazo y desinstitucionalización de los partidos tradicionales como los actores privilegiados del sistema político y, la inminente expectativa de cambio en la población.

En febrero de 1999, a pocos días de asumir el poder del Estado, el Presidente Chávez realizó la convocatoria a un referéndum aprobatorio en abril del mismo año para la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente, cuya consulta arrojó un resultado positivo de parte de los

electores, en consecuencia, el 25 de julio se realizaron las elecciones de los 131 Constituyentitas, de los cuales 125 provenían de la coalición del gobierno (Mov. V República, Movimiento al Socialismo, Partido Patria para Todos y Partido Comunista) y solo seis representaron a la oposición política, quedando la Asamblea Nacional oficialmente instalada el 2 de agosto de 1999.

A partir de esa fecha y durante los siguientes meses se llevó a cabo un intenso debate que involucró a los distintos sectores de la vida nacional para formular el proyecto de reforma de la nueva Constitución, la cual fue sometida a referéndum y aprobada el 15 de diciembre, entrando en vigencia oficialmente el 30 de diciembre del mismo año.

Los primeros tiempos de este periodo fueron complejos, el país habría entrado en una suerte de transición, dentro de la cual se iban dejando atrás los viejos esquemas de poder y se producía la inserción de novedosos esquemas por la vía de una nueva carta magna, que contenía el proyecto político de Hugo Chávez y, que sería una respuesta a la coyuntura histórica, política, económica y social que vivía Venezuela.

La aprobación de la nueva Constitución permite verificar que los cambios en las relaciones de poder que fueron determinantes para el sistema político, la democracia y el proceso de descentralización que se encontraba en marcha. En este sentido, comenzaron a erigirse con predominio nuevas fuerzas políticas provenientes de V República, el movimiento político que llevó a Chávez al poder y por grupos de izquierda que formaron una alianza electoral denominada el Polo Patriótico, mientras que, los partidos tradicionales fueron quedando relegados por la desafección política de sus militantes, muestra de ello, la representación opositora en la Asamblea

Nacional, fue solo 6 de los 131 constituyentistas, debilitando más aun a los partidos tradicionales.

A pesar de ello, el panorama político no se vislumbraba favorable para los nuevos dirigentes del país, los resultados oficiales emanados del Consejo Nacional Electoral sobre el Referendo convocado para aprobar o no el proyecto de la nueva Constitución de Venezuela, daban cuenta de baja participación de los electores en el proceso, según los datos del CNE hubo 4.137.509 de votos emitidos que representan un 37,65% del total de la población votante, con 3.382.075 (81,74%) electores a favor del SI y 527.632 (12,75%) electores a favor del NO, asimismo la abstención registro un total de 6.850.747 de electores que no participaron el proceso electoral, los cuales representaban el 62,35% del total de la población votante registrada en el órgano electoral .

De tal manera que, la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así denominada, nacería marcada por altos índices de abstención en el referéndum aprobatorio, aun cuando, de manera formal fue aprobada por el voto popular, en la práctica los resultados mostraron poca participación, que puede ser asumida como el resultado de la baja afección del ciudadano hacia los asuntos de políticos y la conducción del país.

Una vez aprobada y puesta en vigencia, la Constitución del 99` implico el diseño de una nueva institucionalidad para Venezuela, trayendo consigo algunas novedades que implicaron cambios importantes en todos los niveles de las estructuras político-administrativas del país, los cuales sostenemos en esta investigación, que implicaron algunos adelantos, pero también, retrocesos importantes, tanto para la democracia y, en particular, para la descentralización.

En cuanto a la democracia, veamos en detalle, lo establecido en el artículo 2 de la nueva carta magna:

"Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político". (CRBV, 1999).

Según Fernández Toro (2005) esta tipificación del Estado lo define como un instrumento social, con la misión de alcanzar el bienestar colectivo de los venezolanos, su desarrollo social y espiritual, la igualdad de oportunidades para que todos los habitantes del país puedan desarrollar libremente su personalidad, dirigir su destino, disfrutar los derechos humanos y buscar en definitiva, su felicidad (Cf. Fernández T., 2005).

En este mismo sentido, encontramos en su artículo 6 que: "El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables" (CRBV, 1999). La consagración de estos principios nutre el texto constitucional y le imprimen gran significación a la coyuntura histórica que vivía el país producto de la crisis de representación política y de las consecuencias que había producido al sistema político.

Es de destacar que, el reconocimiento de la participación, entendida como participación ciudadana, en el texto constitucional vino acompañado de algunos mecanismos nuevos para hacerla efectiva y otorgar mayor poder de participación a los ciudadanos, tal como lo establece el artículo 5 de la misma Constitución:

La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público. Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos (CRBV, 1999).

Estableciendo así, dos formas de participación política: la democracia representativa, como una indirecta y sustentada en cargos públicos a través del sufragio y; la democracia directa, como participación directa de los asuntos del gobierno y el Estado.

En adelante, la profundización de la democracia "participativa" sería la punta de lanza de todas políticas y planes del gobierno de Chávez, resaltando el principio participativo como contrapuesto y sustituto de la representación. Sin embargo, esto no es un asunto sencillo, de acuerdo con Brewer-Carias (2007) la democracia participativa, en realidad, es la que podría permitir y asegurar una efectiva participación política del ciudadano en la conducción de los asuntos públicos más allá del ejercicio del sufragio, como solo la descentralización o la municipalización pueden lograrlo. Pero la participación, por supuesto, no excluye la representación ni la democracia participativa se contrapone a la representativa, y menos sustituirla.

El mismo autor sostiene que, los dos principios de la democracia en el mundo contemporáneo siguen siendo la representación y la participación; el primero, el de la representación, si a algo se contrapone sin duda es a la democracia directa: la dicotomía en este está, en este caso: en la democracia representativa o indirecta, por un lado, y la democracia directa, por el otro; el segundo principio, el de la participación, a la vez, si a algo se contrapone es a la exclusión política, no a la representación. En este sentido, la dicotomía esta aquí entre la democracia participativa o de inclusión y la democracia de exclusión o exclusionista. Y esto es, precisamente, lo que no se tiene claro cuando se habla de democracia participativa como contrapuesta a la democracia representativa (Cf. Brewer Carias, 2007, p.43).

De manera que hemos observado durante los últimos años, que en afán por marcar distancias y romper con todos los esquemas tradicionales, en cuanto a la forma de gobierno y a las estructuras políticas administrativas anteriores al proyecto político del Presidente Hugo Chávez, se ha pretendido la observancia de que el principio de representación –germen de la democracia en Venezuela- es contrapuesto al principio de participación:

Confundiéndose los conceptos para propugnar la eliminación o minimización de la representatividad y buscar establecer una supuesta relación directa entre el líder, sus estructuras de poder y el pueblo, a través de los mecanismos institucionales del Estado dispuestos para hacer creer que se participa (Brewer-Carías, et al, 2007,P.43).

Este ha sido el caso de nuestro país, se ha optado por desvalorar la democracia representativa y acuñar la democracia participativa como única vía para acercar el poder político a los ciudadanos y, en consecuencia se han creado instancias o instituciones paralelas, con fines similares a los que ya existen en la estructura orgánica y formal del Estado que consagra la Carta Magna, es el caso de las misiones, los Consejos Comunales, solo por mencionar algunos.

En cuanto a la participación la Constitución del 99 plantea en su artículo 67 que:

Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo (CRBV, 1999).

En este mismo sentido, en otro artículo, se señala que:

...Los ciudadanos y ciudadanas, por iniciativa propia, y las asociaciones con fines políticos, tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos o candidatas. El financiamiento de la propaganda política y de las campañas electorales será regulado por la ley. Las direcciones de las asociaciones con fines políticos no podrán contratar con entidades del sector público (CRBV, 1999, Art. 67).

De manera que, la participación se convierte en una de las estructuras más significativas de la constitución, la figura de los partidos políticos deja de ser la forma privilegiada de participación política, y de hecho es omitida literalmente del texto constitucional, así como también, quedo eliminado el financiamiento de las campañas electorales con recursos del Estado, todos estos cambios apuntaban a generar mayor participación ciudadana en los asuntos públicos.

La participación ciudadana ya no consistiría solo en el ejercicio del voto, sino también, como un principio inserto en toda la estructura del Estado, en este sentido, se crearon tres instancias destinadas a propiciar la participación ciudadana, estas son: Los Consejos Locales de Planificación Pública, El Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y, El Consejo Federal de Gobierno; éstas nuevas estructuras permitirían el fortalecimiento de la democracia participativa y protagónica.

Sin embargo, consideramos que la verdadera democracia participativa empieza a construirse a partir del buen funcionamiento de la democracia representativa, plural y formal. Esto quiere decir que, sólo cuando las reglas de juego de la participación, las normas de regulación del poder administrativo y la creación de mayores y mejores espacios de participación ciudadana dentro de las estructuras formales del poder, sean posibles, podremos objetivamente hablando, iniciar un proceso de democratización participativa.

Cuestión contraria significaría que, la creación improvisada y desarticulada de nuevos espacios de participación produzcan en los ciudadanos falsas expectativas de participación ó terminen en una anarquía participativa, dada la debilidad e inconsistencia de las normas de regulación de las instituciones paralelas creadas desde la sociedad o desde el Estado, y a la dificultad que tendría el ordenamiento jurídico para determinar, quiénes participaran, cómo participarán, en base a qué presupuestos o principios éticos se participará y cuáles serán los problemas, los asuntos y los límites sobre los cuáles se participará.

Por tanto, si la profundización de la democracia (exigencia de las sociedades modernas) implica abrir cada vez mayores espacios de participación ciudadana en los asuntos públicos, la descentralización de la estructuras político-administrativas debe ser fortalecida como la vía expedita para generar más democracia y participación.

En cuanto al proceso de la descentralización, coincidimos con el autor Fernando Carrión –citado en el primer capítulo- en denominar a esta última etapa como “el reflujo de la descentralización” (el autor lo enmarca en general en el contexto latinoamericano), por tratarse de un periodo en que el tema deja de ser prioridad y va quedando relegado en la agenda del gobierno y del Estado, aún cuando pareciera haberse avanzado en un nivel formal, el desarrollo en la práctica de los planes y políticas gubernamentales evidencian más bien un reflujo, un retroceso en el camino avanzado hacia la descentralización.

La Constitución de 1999 en su artículo N° 4 definió de manera clara y enfática al Estado venezolano, de la siguiente manera:

La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad (CRBV, 1999).

A diferencia de la Constitución de 1961 que solo había dejado planteada la posibilidad de ir transfiriendo competencias administrativas a los otros niveles de gobierno; en este mismo sentido, la Constitución de 1999 se declaraba expresamente a favor del federalismo y la descentralización, asimismo en el artículo 158 se reafirmaba la vocación de descentralizadora, al exponer que:

La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales (CRBV, 1999).

Esto evidencia, según Rachadell (2006) el alto prestigio y las expectativas que había generado la política de la descentralización ejecutada en la década anterior, pese a que los avances fueron pocos y que los cambios se dieron de manera gradual, está seguía siendo considerada como la mejor vía democratizar las estructuras administrativas y las instituciones del Estado.

A pesar de ello, se ha podido observar que, la disposición para descentralizar el Estado plasmada en la Carta Magna del 99`, quedo en el nivel más normativo y formal, que práctico, dentro del mismo texto constitucional muchos artículos resultaron contradictorios para el proceso descentralizador.

Razón por la cual, un buen número de reconocidos académicos e investigadores, como: Fortunato González, Manuel Rachadell, Jorge Sánchez Melean, Carlos Mascareño, Julio Cesar Fernández, Allan Brewer-Carias -por mencionar solo algunos-, quienes han venido estudiando el proceso de la descentralización en Venezuela, coinciden en afirmar, que muy contrario al articulado en favor de la descentralización plasmado en la Constitución del 99, el Estado venezolano sufrió un proceso de concentración del poder hacia esquemas centralistas que ya habían sido superados, en algunos casos contradictorias, y en otros, de características casi inéditas.

El texto constitucional de 1999 mantuvo el carácter federal, tal como había sido plasmado en todas las constituciones de Venezuela; sin embargo, introdujo nuevos elementos que generaron gran expectativa en torno a un nuevo federalismo, que vino acompañado del elemento dinamizador de la descentralización como una de las políticas del Estado, esto significaría un verdadero esquema federal para el Estado venezolano. En este sentido, Brewer Carias (2004), señalaba que la federación ante todo, es una forma de Estado en la cual el poder político está distribuido territorialmente entre los diferentes niveles de gobierno con instituciones autónomas, por lo cual, la federación y la descentralización están íntimamente relacionados, ya que la descentralización es el más efectivo instrumento para garantizar no solo los derechos individuales y sociales, sino también para permitir la participación ciudadana en el proceso político (Cf. Brewer Carias, 2004, p. 148).

En cuanto a la distribución territorial del poder fue organizado constitucionalmente en el artículo 136 de la siguiente manera:

El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada una de las ramas del Poder Público tiene

sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado (CRBV, 1999, Art. 136).

Resaltando que esta Constitución superó la tradicional división tripartita del poder público, agregando los poderes Ciudadano y Electoral. Asimismo, entre otra de las novedades que contribuyeron a cambiar los esquemas tradicionales de la distribución del poder, fue el establecimiento de una Asamblea Nacional unicameral conformada solo por diputados, eliminando el bicameralismo –Cámara de Senadores y Cámara de Diputados-.

En consecuencia, Venezuela se convirtió en un Estado federal “sui generis” al eliminar la cámara federal o senado, donde los representantes de los Estados podían ser iguales (en voto), sustituyéndola por una Asamblea Nacional cuyos miembros representan por igual los mandatos e intereses de los Estados y de los ciudadanos en su conjunto, eliminando con esto la representación territorial (Cf. Brewer-Carias, 2004, p.150).

De manera, que desde su redacción el texto constitucional presento contradicciones, si bien por un lado, se fortaleció el proceso descentralizador como una política del Estado, por otro lado, algunos rasgos centralizadores han generado durante los últimos años una constate tensión entre centralismo y descentralización.

En este mismo orden, el nuevo federalismo descentralizado del 99`, trajo consigo nuevos instrumentos que permitirían canalizar y armonizar el proceso de descentralización, tal es el caso, de la figura del Consejo Federal de Gobierno, creada con rango constitucional y como el órgano:

...encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva e integrado por los Ministros o Ministras, los gobernadores o gobernadoras, un alcalde o alcaldesa por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley. (...) Del Consejo Federal de Gobierno dependerá el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos (CRBV, 1999, Art. 185).

Anteriormente, había existido una figura similar denominada Consejo Territorial de Gobierno, que fue creada en 1989 con el objetivo de desarrollar la política de descentralizadora que fue ejecutada en la Ley de Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias de fecha 28-12-89, pero a diferencia del Consejo Federal de Gobierno, el Consejo Territorial tuvo rango sub-legal.

De manera que, en este contexto el Consejo Federal de Gobierno, quedo constituido como el ente rector del proceso de descentralizador, interviniendo en todas las áreas relacionadas y en los tres ámbitos de gobierno: Nacional, Estatal y Municipal, en los que opera la descentralización

Ahora bien, el proceso de la descentralización solo puede materializarse por la vía de la transferencia de competencias, ya que es la clave para profundizar la democracia y acercar a los ciudadanos a los centros de decisión político-administrativa. De acuerdo con esto, encontramos en los artículos 157 y 158 de constitución, el principio descentralizador consagrado de la siguiente manera: