

Consenso político para descentralizar el federalismo centralizado venezolano

Political consensus to decentralize Venezuelan centralized federalism

Carlos Mascareño

Resumen

El trabajo estudia el consenso político que se construyó en Venezuela durante el lapso 1984-1989, el cual permitió aprobar las reformas para descentralizar el federalismo centralizado imperante en el país desde principios del siglo XX. Federalismo, centralización y descentralización son categorías políticas que han formado parte de la estructuración del estado venezolano. Este estudio muestra como, durante el período 1984-1989, actores pertenecientes a diversos partidos y grupos sociales, se movilizaron para alterar o mantener el cuerpo centralizado del estado. No era un suceso aislado; en América Latina, desde finales de los años setenta, se dinamizaron fuerzas centrífugas y centrípetas que pugnaban alrededor del poder estatal.

Palabras clave: Federalismo; Descentralización; Venezuela; Consenso.

Abstract

This article studies the political consensus forged in Venezuela from 1984 to 1989, which enabled approval of amendments aimed at decentralizing the centralized federalism existing in the country since the beginning of the twentieth century. Federalism, centralization and decentralization are political categories that may be deemed part of the structuring process of the Venezuelan state. This study shows how from 1984 to 1989 actors from different parties and social groups have sought to alter or maintain the centralized body of the state. This, however, was not an isolated movement in Latin America. Since the late 1970's, centrifugal and centripetal forces gained dynamics and struggled around the power of the state.

Key words: Federalism; Decentralization; Venezuela; Consensus

Recibido: 13-10-03
Aprobado: 12-04-05

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como propósito el estudio de los condicionantes y la concreción del consenso sociopolítico que permitió negociar la descentralización del federalismo centralizado de Venezuela durante el período 1984-1989. Se trata de un consenso fraguado en el marco de las reformas del Estado que se intentaron en América Latina para aquellos momentos, reformas en las que la descentralización política y administrativa ocupó un lugar preponderante.

Para comprender como operó este tipo de consenso, fue conveniente analizar los factores subyacentes que determinaron el logro de acuerdos para tales propósitos, así como los mecanismos específicos alrededor de los cuales se estructuraron las posiciones de los actores que formaron parte de la negociación. En este sentido, para el estudio se han utilizado métodos de análisis, tanto conceptuales para la comprensión del proceso histórico y sociopolítico donde se inscribe el consenso, como empíricos para conocer minuciosamente el movimiento de los actores en pos de determinadas decisiones.

En la vertiente conceptual e histórica se incorporaron, por una parte, consideraciones acerca de la formación de consensos sociopolíticos en el Estado moderno y sobre las ideas acerca del federalismo y la descentralización y, por la otra, los condicionantes históricos que explican las particularidades del caso venezolano. En cuanto al método empírico, el estudio dedica un espacio a conocer los hechos donde participaron los actores que defendían o se resistían al proceso de descentralización. Para ello se privilegió el uso de documentos testimoniales, lo que permitió reconstruir el discurso que vertebró el consenso.

De esta manera, el documento se ha elaborado a partir de las pautas metodológicas antes señaladas, siendo su estructura la que se explica a continuación. Las dos primeras partes están dedicadas a precisar elementos conceptuales acerca de la formación de consensos sociopolíticos y la evolución de las ideas del federalismo y la descentralización. En la tercera se presenta una síntesis de la trayectoria histórica del federalismo venezolano, habida cuenta que el discurso federalista forma parte del acontecer republicano del país y es claro que el consenso de los ochenta fue nutrido por este sustrato histórico que, sistemáticamente, ha reivindicado la necesidad de descentralizar el poder. Luego se discute sobre las causas estructurales que obligaron a la adopción de la reforma de Estado y de la descentralización en Venezuela, destacando tres factores envolventes: la crisis del sistema político, la insurgencia de estructuras de poder territorial y los cambios en la valoración de la doctrina del desarrollo regional. En la quinta parte se presenta una

síntesis de las características de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Copre, mecanismo institucional que operó la estructuración del consenso. En la sexta y última, la más extensa del documento, se desarrolla el sinuoso camino transitado hasta arribar a la aprobación de la descentralización por parte del Parlamento.

El análisis detallado de la formación de un consenso como el que se presenta, cobra importancia en la medida en que permite una mejor visibilidad para el diseño y sostenimiento de las políticas de descentralización del poder.

SOBRE LOS CONSENSOS SOCIOPOLÍTICOS

Afirma Bobbio y otros (1991) que el consenso supone la existencia de un cierto acuerdo acerca de principios, valores, normas y deseabilidad de objetivos de una comunidad, así como sobre los medios para lograrlos. Por su complejidad, los consensos totales son improbables, por lo que es más conveniente hablar del grado de consenso logrado y no necesariamente de su presencia o ausencia.

Los consensos sociopolíticos pueden ser resultados de acuerdos alrededor de pautas normativas, pero también pudieran obtenerse a partir del funcionamiento de mecanismos utilitarios del sistema político que, como en el modelo de conciliación populista, excluye la posibilidad del disenso sobre valores sociales para tratar de evitar, con ello, el disenso en el terreno de lo político (Rey, 1998). Esa instrumentalidad puede llevar a conciliar las ideas de democracia y eficacia como objetos para la creación de un consenso para la reforma del Estado; esta visión, al introducir la dimensión política –la democracia– en el centro del problema, marca una diferencia con los esfuerzos que buscan introducir mejoras en la administración pública, cuyos alcances, si bien necesarios, quedan limitados a elementos de tipo jurídico o procedimental.

Si se asemejara el proceso de reforma a la formación de las políticas públicas, varias pudieran ser las ópticas que explicarían la estructuración de un arreglo entre actores. Una sería asumir el acercamiento entre ellos para la formación de un consenso en función de posiciones racionales omnicomprendivas, explicación cercana a la base del modelo clásico weberiano muy propia de los esfuerzos de cambio en el aparato público antes señalados. Otra vertiente ofrecería una visión según la cual lo que prevalece son las dificultades del incrementalismo no articulado que preconizara Lindblom hace varias décadas, siendo entonces esa construcción un proceso desordenado sin que ninguna mente suprema lo dirigiera (Salamanca, 1994).

Sin embargo, la lógica y la experiencia han señalado que siempre están presentes estrategias mixtas que valoran, tanto el lado racional del diseño de fines y medios como la insurgencia de atajos, vencimiento de resistencias, marchas y contramarchas, que moldean las decisiones finales. Por ello, en esta materia no existe una estrategia que sea puramente deliberada como tampoco la que sea puramente emergente; la estrategia del consenso no es administrada por un “campeón”, sino que es el resultado de la convergencia de ajustes mutuos entre los actores (Mintzberg y Jorgensen, 1995).

Siendo que la configuración del conflicto y del consenso se encuentra en el centro de lo político, existe una relación íntima entre los valores y convicciones de los actores que intervienen y las decisiones que resultan. Es decir, las preferencias de los actores no son tan inmediatas y coyunturales como pudiera pensarse; ellas transcurren dentro de un entramado de ideas y valores de perfil normativo que condicionan la definición de las estrategias. De allí que la motivación para actuar, se apoya en un esquema axiológico-ideológico que juega un papel central. La construcción del consenso, en consecuencia, no significa sólo el montaje de estrategias de conciliación de intereses, sino, sobre todo, el acercamiento de cosmovisiones mediadas por el diálogo, cuando las decisiones no se tomen de manera autocrática (Ciuffolini y Parmigiani, 1998).

La lógica del consenso y de la influencia en el Estado contemporáneo

Introducir cambios en el desempeño del Estado contemporáneo supone un constante esfuerzo de acuerdos, toda vez que el pluralismo presente en la sociedad ha determinado la dispersión de los recursos políticos y la competencia constante por la influencia política. Las posibilidades de incidencia en las decisiones terminan siendo desiguales, pues sólo aquellos actores con capacidad de cooperación o conflicto, son progresivamente incorporados por el Estado para disminuir el factor incertidumbre que ellos generan. Esta formulación de la influencia, según García Pelayo (1979), pasa por entender que, finalmente, será el Estado el que legítimamente podrá tomar decisiones vinculantes a la sociedad nacional. Por ello, adicional a la labor normativa-constitucional que encierran las decisiones, es fundamental el análisis de las relaciones de poder entre sujetos y actores constitucionales que operan con arreglo a las opciones permitidas y donde prevalecen el gobierno, el Parlamento, los partidos políticos, las organizaciones de interés y los cuerpos electorales. Esta creciente complejidad del sistema sociopolítico que interactúa con el Estado exige, en consecuencia, comprender que para que las decisiones se traduzcan en

tendencias estables, es necesaria la presencia de bases axiológicas y criterios cognitivos en la esfera política que lo garanticen. En esta perspectiva, la permanencia de un consenso está más vinculada al establecimiento de acuerdos alrededor de reglas fundamentales del sistema político, como pueden ser las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo (Bobbio *et al.*, 1991). Aquellos acuerdos soportados por propuestas reactivas y poco reflexivas logradas en nombre del eficientismo puro, se verían amenazadas, más temprano que tarde, por procesos de deslegitimación (Ciuffolini y Parmigiani, 1998).

Las anteriores consideraciones se orientan hacia lo que Dahl aludía hace cincuenta años como el consenso subyacente entre los miembros políticamente activos de la sociedad, lo que permitiría en las democracias modernas superar las irritaciones de la política, pues ésta es simplemente la “cascarilla” que nos presenta conflictos superficiales. “La toma de decisiones gubernamentales no es la marcha majestuosa de grandes mayorías unidas con respecto a cierto asunto público, sino (más bien) la tranquilización de grupos relativamente pequeños (que son) los diversos componentes de la mayoría numérica (...) que tienen los medios para realizar la acción” (Dahl, 1989:188).

Una vertiente adicional para la comprensión de los consensos sociopolíticos en el Estado moderno la ofrece García Pelayo (1999), en la cual define la democracia contemporánea como una democracia de partidos, de donde resulta un Estado de partidos en razón de que son éstos los que pueden proporcionarle al sistema estatal los insumos para configurarlo democráticamente y facilitar el acceso de las orientaciones políticas y las demandas sociales. Son los partidos los que ocupan los órganos políticos fundamentales (Parlamento y gobierno); de hecho, la constitución misma es el resultado de compromisos dilatorios de los partidos, lo que supone que las tensiones, conflictos o consensos entre ellos se reflejan en la decisión. En esta perspectiva, el Parlamento no representa el “locus” de la decisión, sino el “locus” de la legitimación de decisiones previamente acordadas.

Esta realidad no niega la influencia y la presión de la esfera de la sociedad civil diferente a los partidos. Se trata de una tendencia creciente, a la par que la política ejercida de manera exclusiva a través de los partidos ha ido perdiendo centralidad. Sin embargo, el diálogo social termina pasando por una relación del Estado con instancias intermedias, pues para lograr los resultados tiene que haber una comunicación fluida con el Parlamento, de manera que los acuerdos producto de un consenso puedan ser reconocidos formalmente desde la perspectiva jurídica por parte del poder competente, el Parlamento (Alonso Brito, 1998).

Categorías y medios institucionales presentes en un consenso

Los polos de tensión en los que se mueven los actores y la selección del mecanismo institucional que permite ordenar las ideas y su concreción en decisiones, son elementos sustanciales en la construcción de todo consenso.

Aplicada la idea de polos de tensión al caso de estudio, es posible estructurar categorías que se mueven en la polarización centralismo/autonomía presente en la discusión sobre descentralización y federalismo. En este sentido, los actores pueden ubicarse en algunas de las siguientes definiciones: a) Centralismo puro, b) Centralismo moderado (regionalización administrativa/ desconcentración), c) Descentralización atenuada (autonomía política, administrativa, fiscal sujeta a reglas nacionales) y d) Descentralización extrema (dominio de los entes territoriales en las definiciones políticas y fiscales del país). Las estrategias extremas se pueden encontrar en situaciones como regímenes dictatoriales, en el primero de los casos, o en realidades cercanas a la secesión, en el segundo. El centralismo moderado se encuentra condicionado por procesos democráticos que, paulatinamente, tienen que reconocer las reivindicaciones territoriales e incorporarlas al juego político; la tercera categoría supone la formalización de las autonomías políticas, administrativas y fiscales, en permanente tensión con el poder central y sujetadas a él.

Por su parte, la selección del mecanismo institucional es crucial para la estructuración del consenso. Se trata de comprender sobre cuáles bases operan aquellas instituciones que cumplen con la condición de centralidad en la jerarquía de la concertación (Maihold, 1999). Dado que la construcción de consensos se ha convertido en una función esencial del Estado, es conveniente que el mecanismo pueda garantizar, tanto la articulación de la ciudadanía como la generación de resultados eficaces, con lo cual cumpliría con los referentes de la legitimidad democrática.

Siendo el grado de centralismo o autonomía territorial el eje de la negociación en este estudio, se imponen algunas precisiones sobre las ideas fundamentales acerca de los federalismos y la descentralización.

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACION EN EL ESTADO MODERNO

Se impone una tarea básica para abordar el análisis de los consensos sociopolíticos para la descentralización del Estado: precisar el deslinde y los solapamientos entre las ideas de federalismo y descentralización.

Federalismo: dualismo del poder en el Estado nacional

La historia de la formación del Estado moderno es la historia de la centralización del poder sobre una base territorial pretendidamente sólida, única y autorreferencial que determinó los límites de las soberanías nacionales. Sin embargo, ese camino se encuentra plagado de conflictos, desencuentros, asimetrías y rupturas al interior de las sociedades, siendo uno de los refugios asumidos para amainar indeseables circunstancias, la creación de poderes verticales del Estado con expresión en unidades menores que la nación, dando lugar a un carácter dual del ejercicio del poder, lo cual, en buena medida, caracteriza lo que se conoce como federalismo en el mundo moderno.

La idea del Estado nacional moderno tiene como referente una unidad política territorial centralizada que logró imponerse de manera vigorosa y constituirse en el valor simbólico más elevado de la modernidad (Llobera, 1994). Es el Estado-nación una de las instituciones naturales que rige la dinámica de las sociedades modernas, pues “ninguna de las sociedades premodernas estuvo tan delimitada como los modernos estados nacionales” (Giddens, 1994:26). Con fuerza lo expresó Renán (1983:4) cuando proclamó que “una nación es un alma, un espíritu, una familia espiritual”. Así, la integridad territorial moderna no resulta de un mero soporte espacial del poder estatal. Más allá, la sociedad que allí convive expresa en su territorio, a través de términos espaciales, lo que no es espacial: su propia identidad (Herrero de Miñón, 1980). El simbolismo territorial no sólo tendrá que tenerse presente en el caso del Estado, sino también en comunidades infraestatales como la provincia, el municipio y el “país”, con lo cual las reivindicaciones autonómicas resultan vinculadas a la infungibilidad de una personalidad territorial.

Sin embargo, la identidad del nacionalismo no ha logrado impedir la creación de formas de poderes verticales que, como el federalismo, se propuso vincular distintas identidades y constituirse en garantía de la diversidad y de la articulación política de distintos ámbitos territoriales de gobierno (Caminal, 1998), poderes que, junto a la división horizontal del Estado, fueran sugeridos por Montesquieu (1980) para crearle sobrepesos al poder absoluto. Más tarde, Proudhon (en Marc, 1945) abogaría con extremo celo por el contrapeso al poder omnímodo a través de la división territorial del mismo y lograr un balance de la autoridad con la libertad, defensa que también asumiría Pi y Margall (s/f), liderando el movimiento federalista español decimonónico.

De la idea a la realidad

La historia moderna del federalismo se inicia con la Revolución Americana. La misma supuso la ruptura con la tradición y colocó a los ciudadanos y no a las ciudades, sociedades o estados como los sujetos de la nueva Unión (Croisat, 1994). De allí que, al distinguirse de la forma tradicional de Estado que era el unitario, el Estado federal americano se propuso decidir sobre los problemas comunes, cuyo manejo sería delegado al poder central y aquellos que continuarían en manos de las provincias (Aja, 2001). La inobjetable descentralización americana, decía Tocqueville, logró una fórmula de convivencia y distribución del poder que sellaba, en 1789, una revolución democrática que culminaba, precisamente, “en el momento en que daba comienzo la nuestra” (1993:106). Tal alusión miraba hacia la Revolución Francesa, que creó una estructura contemporánea centralista para contrarrestar el peso del *L’Ancien Regime* por lo que la descentralización sería básicamente administrativa y no política como la americana (Caciagli, 1991).

Pero el problema fundamental que tuvo que resolver la Constituyente americana no sólo fue el de mantener la autonomía de las provincias, sino, además, cómo lograrlo bajo la idea de una unión socioterritorial que permitiera la cesión de poder por parte de las provincias a una esfera supra. Esta argumentación fue urdida por Hamilton, Madison y Jay, quienes a través de *El Federalista*,¹ intentaron incidir en el público del Estado de New York acerca de las bondades de la Constitución de Filadelfia. La agenda que inspiró la serie de artículos era como sigue: “La utilidad de la Unión para vuestra prosperidad política. La insuficiencia de la presente Confederación para conservar esa Unión. La necesidad de un gobierno tan enérgico por lo menos como el propuesto para obtener este fin. La conformidad de la Constitución propuesta con los verdaderos principios del gobierno republicano. Su analogía con la Constitución de vuestro propio Estado. Y, finalmente, la seguridad suplementaria que su adopción prestará para salvaguardar esa especie de gobierno, para la libertad y la propiedad” (Hamilton, 2001:5). Es claro, entonces, que la idea del federalismo no sólo es un problema de descentralización del poder, sino, sobre todo, de preservación de la unidad del Estado nacional en el espíritu del respeto a la diversidad. Resulta ser el pacto federal de Estados Unidos “un nuevo instrumento político, cuyo fin universal es la paz perpetua” (Bobbio *et al.*, 1991:633). Tal experimento moderno basado en la capacidad del género humano para gobernarse,

¹ *El Federalista* es el nombre de la publicación en forma de libro de una serie de ochenta y cinco artículos escritos por Alejandro Hamilton, Santiago Madison y Juan Jay en tres periódicos de New York entre 1787 y 1788. Hamilton y Jay formaron parte de la Convención de Filadelfia; Jay ocupaba el cargo de Secretario de Relaciones Exteriores en el gobierno de la Confederación (Velasco, 2001).

aún no puede considerarse resuelto definitivamente (Velasco, 2001), de allí que sigue en pie la pregunta de hasta dónde es posible proyectar aquel modelo de pacto ciudadano.

En América Latina, la fórmula federal se encuentra asumida en Argentina, Brasil, México y Venezuela. A pesar de que en el resto de las repúblicas se terminó optando por la estructura unitaria de Estado, los principios federales estuvieron presentes en la discusión política durante el período de formación de algunas de ellas. La historia republicana de América Latina registra una tensión constante entre las aspiraciones por adoptar algún grado de descentralización del poder y la imponente realidad de su concentración, circunstancia que ha marcado una impronta en las formas y contenidos del funcionamiento del Estado.

La interrelación entre las razones federales, la ideología nacionalista y el modelo presidencialista en Latinoamérica durante las primeras décadas del siglo XX, estuvo obligada por la “necesidad de crear un vasto consenso social y político alrededor de la figura del presidente” (Carmagnani, 1993:415). Este consenso resultaba funcional con el modelo económico que demandaba, a nivel internacional, la creación de mercados nacionales y la presencia de sistemas políticos que posibilitaran una mayor participación de las masas a través de regímenes populistas centralizados. El resultado fue la implantación de un federalismo centralizador o formal, modelo que permitiría asegurar una mayor estabilidad política. En América Latina se han adoptado soluciones federales para favorecer libertades políticas; sin embargo, es constante la pugna por reconciliar las dimensiones republicanas del modelo con una inclinación por los liderazgos autocráticos (Eleazar, 1990). Estas tendencias deben ser comprendidas en el marco de la tradición de un modelo inclusivo de sociedad con raíces más comunitaristas que liberales, que devino en un centralismo burocrático y de segmentación corporativa, que ha marcado la pauta en la relación entre el Estado y la sociedad (Portantiero, 1994).

Medio siglo después, en los años ochenta, surgen cambios que sugieren una crisis del federalismo centralizador alrededor del cual se había logrado un evidente consenso, abriéndose paso una reformulación del principio federal (Portantiero, 1994), esta vez apuntando hacia un mayor grado de descentralización del poder.

Las reformas intentadas en América Latina desde los años ochenta, han estado signadas por cambios históricos fundamentales a nivel planetario, cambios contradictorios y llenos de incertidumbre. Ellos apuntan no sólo a la instauración de poderes supranacionales, sino, de manera pronunciada, a la búsqueda de estructuras de poder público que tiendan a la revalorización de instancias más inmediatas

al individuo, unidas a la constitución de nuevos espacios de decisión que pretenden autonomía respecto a la lógica tradicional del sistema político (Parejo Alfonso, 1998).

¿Como entender el federalismo contemporáneo?

La propuesta federal supone asociaciones entre grupos establecidas y reguladas por algún tipo de alianza donde subsiste el reconocimiento mutuo de integridad y el propósito de unidad. Por ello, el principio federal clásico se apoya en una difícil combinación de autonomía y gobierno compartido, en tanto principio político, tiene que ver con la difusión del poder (Eleazar, 1990). Sin embargo, en el mundo contemporáneo no es fácil encontrar la exclusividad de las soberanías duales, sino, sobre todo, la interpenetración de cometidos, competencias y funciones de cada ámbito de gobierno (Moreno, 1997). Por ello, como se discutía hace medio siglo,² era necesario que el método utilizado para distribuir el poder estuviera relacionado, tanto con las distintas formas de poder existentes como con un ideal de libertad y tolerancia, so pena de que el principio federal quedase anulado en aquellos países que aplicaran el modelo dentro de un poder dictatorial (Macmahon, 1959).

Para garantizar los pesos y contrapesos era necesaria, entonces, una cláusula constitucional que garantizara el poder de los estados a través de un método judicial de ajuste, utilizado eficazmente por el Parlamento (Wechsler, 1959). Además, era conveniente reflexionar acerca de cómo decidir en el sistema federal para dilucidar los conflictos. A tales efectos, se requería tener presente que los principales antagonismos emergían entre grupos reducidos, combinación de funcionarios y grupos de interés, que se encontraban en los niveles de gobierno y no entre la población en general (Weidner, 1959).

Las décadas siguientes han aquilatado la reflexión acerca de las modalidades de federalismo que se adopten, toda vez que ha tomado lugar predominante la crisis de las instituciones del Estado contemporáneo, en cuya médula se observa un vacío entre el federalismo consagrado en las normas y el centralismo real impuesto, tal como se observa en el caso norteamericano, en el cual se imponen las tendencias

² Superada la segunda Guerra Mundial y estando en expansión el Estado de bienestar, se celebró en 1954 la "Conferencia Bicentenal sobre Federalismo", convocada por la Universidad de Columbia. Se declaraba como principio general de los sistemas federales maduros que "el federalismo (...) presenta el problema del hombre libre que busca alcanzar el mayor bien posible de la inevitable mezcla de elementos de centralización y descentralización" (Macmahon, 1959:17).

centralizadoras, a despecho de los padres fundadores (Toinet, 1994). Tales tendencias han determinado que, en la segunda mitad del siglo XX, haya tomado forma una variante de la teoría federal denominada popularmente como federalismo cooperativo, para anteponerlo al dualismo originario, el cual acentúa la interdependencia y la naturaleza fluctuante de la actividad política. Tal postura demanda un alto grado de tolerancia y cultura cívica orientada hacia el acuerdo institucional (Moreno, 1997). A su vez, la evolución de los enfoques ha arrastrado a visiones del federalismo como un instrumento de políticas públicas para mejorar el desempeño del gobierno y de la participación local, toda vez que lo fundamental no estaría en “la simple transferencia del poder burocrático a los estados (...), sino en los resultados que se buscan con la devolución” (Gordon, 2000:67), con lo cual se lograría un verdadero compromiso ciudadano.

Descentralización del Estado como concepto y como realidad

Históricamente, ha sido una opción disminuir el grado de centralismo de los estados modernos, es decir, descentralizar el poder. Guardando las diferencias entre los procesos de alianza según sea unitaria o federal la inspiración del Estado, conviene abordar el asunto de la descentralización en una perspectiva amplia de la reforma. Cuando se está delante de un gobierno central omnipresente, se impone el examen de cuestiones como las siguientes: ¿Cuáles son los límites de la autoridad del poder central? ¿Entre qué poderes y con arreglo a cuáles criterios se dividen las competencias y funciones que no corresponden al poder central? ¿Cuáles son las relaciones correctas y justas entre los diversos tipos de poder? (López-Aranguren, 1999).

Una primera argumentación que justifica asumir la descentralización como reforma, es la necesidad de ubicar el control de la producción y suministro de bienes y servicios en el nivel más bajo, capaz de asumir costos y beneficios asociados (Banco Mundial, 2000). Esta impresión viene acompañada de una definición operativa según la cual la descentralización resulta ser una “transferencia de autoridad y responsabilidad de funciones públicas desde el gobierno central a gobiernos subordinados o cuasiindependientes o al sector privado y puede ser administrativa, política, fiscal y de mercado” (Banco Mundial, 1998:1). Siendo que la descentralización, según esta definición, no es en sí misma ni buena ni mala, sino un medio impuesto por la realidad política, la experiencia con este tipo de reforma muestra cómo ella incide en la estabilidad política, en el desempeño de la administración pública, la equidad y la estabilidad macroeconómica (Banco Mundial, 2000).

Refiriendo la discusión al problema del poder, la centralización y la descentralización en general, “no son instituciones jurídicas unívocas sino fórmulas que contienen principios y tendencias, modos de ser de un aparato político o administrativo” (Bobbio *et al.*, 1991:471). Uno y otro están presentes en la organización del Estado y cuando la descentralización es asumida desde la perspectiva política, se convierte en un asunto del derecho público que incorpora los problemas de las comunidades en el interior del Estado (p. 472).

Sea un medio operativo o una opción signada por la realidad política, las reformas de Estado orientadas hacia la descentralización del poder se inician como una línea de deseo con una plataforma no necesariamente estructurada, que intenta impactar una situación indeseable en el funcionamiento de los gobiernos centrales. Esto hace que los pactos sociopolíticos para impulsar la descentralización puedan resultar precarios, de final abierto y plagados de incertidumbre, toda vez que la historia de la centralización se constituye en amarra para su mejor desempeño.

VENEZUELA: UNA REPÚBLICA CON FEDERALISMO CENTRALIZADO

Dos rasgos particulares se observan en el discurso sociopolítico venezolano contemporáneo referido a la descentralización: la impronta de la ideología federalista anclada en los orígenes de la República y el férreo dominio del Estado central que terminó imponiéndose como lógica de poder a comienzos del siglo XX. El aparente dilema ha representado una constante tensión en la distribución territorial del poder que pareciera iniciar su resolución con las reformas de los años ochenta.

La Constitución fundacional de la República de Venezuela fue de inspiración federal: otorgó amplias facultades a las seis provincias que estuvieron presentes en su elaboración. La fuente federalista provenía, indudablemente, de la Revolución Americana, toda vez que el Pacto Federal de Filadelfia tuvo al Caribe como ruta de entrada para América Latina (Consalvi, en M.R.E., 1987).

Pero se impuso una disonancia entre la ideología y la realidad imperante que hizo de la federación un ensayo fallido; la alteración y dispersión de la sociedad de aquel momento hizo que la Constitución de 1811 creara una federación ficticia (MRI, 1983). “Cuánto más admiro la excelencia de la Constitución Federal de Venezuela, tanto más me persuado de la imposibilidad de su aplicación a nuestro Estado”, afirmaría más tarde el Libertador Simón Bolívar (1999:76) en su Discurso ante el Congreso de Angostura de 1819.

Sin embargo, el sello ideológico federalista fundacional iría a incrustarse en el discurso político venezolano como una constante y un desiderátum. “La voz de ‘federación’, evocó en el imaginario colectivo venezolano del siglo XIX muy diversos y encontrados significados. Para las grandes mayorías ignoras tuvo un contenido de reivindicación económica y social (...) Para algunos intelectuales y un importante segmento de activistas políticos, el sistema federal encarnaba el más avanzado programa del liberalismo (...). Otros lo concebían como la única garantía contra los abusos del poder central (...). Los caudillos, por su parte, lo esgrimieron como pretexto para sostenerse en el poder (...)” (Ruiz Chataing, 1995:9). Ciertamente, la voz de federación llega hasta nuestros días, inspirando las reivindicaciones provinciales y sosteniendo el frágil pacto de la actual descentralización venezolana.

El pacto fundamental que fundó la Constitución de 1864 o Federal, abrió el paso a las autonomías de las veinte provincias que adquirirían, por vez primera, la etiqueta de Estados Unidos de Venezuela. Aquella unión devino en un tipo particular de liderazgo armado, el caudillo, con ejército y finanzas propias, que contravendría todo propósito hamiltoniano de fundar la Unión para preservar la paz. En efecto, los caudillos sometieron al país a una constante inestabilidad, constituyendo un sistema político en el que se instaura un arreglo de convivencia entre los poderes locales y el gobierno nacional dentro de una nación que todavía no lograba su integración (Quintero, 1994). Al igual que en Latinoamérica, el caudillismo moldeó la historia venezolana en la segunda mitad del siglo XIX y marcó la pauta para el resquemor contra el federalismo que dominará la mente y acción del futuro liderazgo político en el siglo XX.

La tensión centralismo-federalismo quedó sometida durante los veintisiete años de dictadura gomecista. Al profundizar el carácter centralizador del Estado venezolano, Gómez emprendió una larga cadena de reformas constitucionales que acentuaron los poderes absolutistas de su régimen, permitiéndole ejercer un poder autocrático bajo el amparo de las normas jurídicas (MRI, 1983).

La supresión de todo rasgo de autarquía provincial fue refrendada con la supresión de la autonomía política para elegir los gobernadores de estado y sujetarlos a la designación del Presidente de la República, sincerando una realidad que había sido manejada por los autócratas decimonónicos. Atrás quedarían las autocracias caudillistas locales venezolanas y, en adelante, se sellaría el carácter centralizador del Estado en el país. Ése será el sesgo de las sucesivas constituciones, incluyendo

las de inspiración democrática de 1947 y 1961, como un continuo proceso que pretendió y logró integrar a Venezuela como nación y adentrarla en un proyecto modernizador cuando había transcurrido un buen trecho del siglo XX.

Producto de aquella iniciación de modernidad, la discusión sobre la descentralización del poder central es asumida en la Constituyente de 1947, siendo gobierno Acción Democrática. Si bien la Constituyente arrastra la impronta centralizadora de Gómez y mantiene, en general, la voz federal como una nominalidad, aparece en la discusión acerca de la elección directa de los gobernadores de Estado como una reivindicación recurrente del sistema político en la República. Un ala regionalista de AD, liderada por Raúl Ramos Jiménez, adelanta la discusión. Sin embargo, la fuerza del liderazgo de Rómulo Betancourt logró imponer su tesis de la democracia centralizada. Dicha tesis había sido expuesta en el discurso a propósito del mitin inaugural de AD el 13 de septiembre de 1941: “Uno de los propósitos fundamentales es el de contribuir a que termine para siempre eso de andinos, orientales y centrales, doctrina del desmigajamiento nacional forjada por politiquillos de aldea, por miopes caciques de caserío. Acción Democrática aspira a ser –y será– el cemento que amalgame a todos los venezolanos que amen a su nación. El cemento que amalgame –para hacerlo cada vez más fuerte y viril– el alma inmortal de la Nación” (Betancourt, 1962:14).

Ése era el tenor del centralismo democrático. Betancourt era el líder identificado con el modelo centralizador que, como lo afirmara Carmagnani (1993), terminaría imponiéndose en América Latina. Contra ello, sólo se pudo incorporar en la Constitución de 1947 una disposición transitoria, en la cual se estableció la posibilidad de la elección de los gobernadores de Estado previa la realización exitosa de un plebiscito nacional. El plebiscito nunca se realizó, toda vez que el gobierno de AD fue derrocado en el golpe de 1948.

La ventana hacia la descentralización, dentro de una dominante centralización del poder del Estado y, ahora, de los partidos, logró instalarse en la Constitución de 1961. Los constituyentes, en el preámbulo del texto, dejaron expresa declaración del espíritu federal que inspiraba la historia venezolana, cuando se reconoció que el sentimiento federal constituía un hecho cumplido y hondamente enraizado en la conciencia del venezolano y que, a pesar de no haberse realizado efectivamente, “la federación sigue siendo en el espíritu de la mayoría un desiderátum hacia el cual debe tender la organización de la República” (Exposición de Motivos de la Constitución de 1961). Dos disposiciones fundamentales habrán de destacarse para

el cumplimiento de aquel desiderátum. Además de mantenerse la división en entidades federales y la división vertical de poderes (vacíos de poder, en el caso de los estados y municipios), se previó, por una parte, en su artículo 22, la posibilidad de la elección de los gobernadores de Estado. En segundo término, según el artículo 137, quedó abierto el camino para una futura descentralización administrativa.

Las esperanzas por descentralizar el federalismo centralizado quedaron congeladas durante veintisiete años. En ese espacio de tiempo fue elocuente el dominio de un centralismo de Estado y de partidos que terminó por cercenar las aspiraciones de participación y acceso a las decisiones de parte de las mayorías del país que, crecientemente, se hacían más urbanas, formadas e informadas. Sin embargo, fueron aquellas magras disposiciones constitucionales, unidas al constante espíritu de las ideas federalistas en la historia republicana, las que hicieron posible la emergencia de un pacto para descentralizar al Estado.

CAUSAS ESTRUCTURALES QUE CONDUJERON A LA DESCENTRALIZACIÓN

Para el año 1983 nadie dudaba en Venezuela sobre la impostergable necesidad de reformar el Estado. Era una corriente mayoritaria encrespada por la evidente ineficacia y creciente deslegitimidad de un aparato público que se veía sometido a la inclemente crítica de una sociedad que había disfrutado durante largas décadas de sus bondades rentistas. Esta certeza condujo, de manera inequívoca, al consenso por la descentralización que cristalizaría años más tarde, consenso que, para lograrse, se nutrió de ingredientes provenientes de tres procesos clave: a) la crisis del sistema político venezolano y el colapso del Estado rentista, b) la consolidación de factores de poder provincial y c) la crisis de las ideas en el plano del desarrollo regional.

En este marco jugó a favor de la descentralización la consolidación de actores territoriales que pugnaban por acceder al reparto de una menguada renta petrolera. Adicionalmente, la descentralización contaba con el consentimiento de actores políticos diversos, toda vez que prometía una distribución de beneficios tan amplia como la idea de estabilización. Ella aparecía como un instrumento flexible y popular para reaccionar ante demandas de legitimación del proceso de ajuste y, por ello, prometía contribuir no tanto al aumento de la legitimidad como a la disminución de la presión legitimadora sobre el Estado (Haldenwang, 1999).

Un sistema político y un modelo de desarrollo en crisis

El modelo rentista venezolano había asomado sus fatigas desde finales de los años setenta. Varios elementos se conjugaron en esa dirección. La caída de los niveles de renta y el desfase que se produjo entre los ingresos y los compromisos del Estado desembocó en una situación inédita que marcaría el futuro de la sociedad: Luis Herrera Campins se vio obligado a establecer el control cambiario y devaluar el bolívar, en lo que se conoció como la crisis del “Viernes Negro”, en febrero de 1983. Emergió el colapso de una economía que había funcionado durante más de cuatro décadas sobre un ingreso capaz de garantizar un consumo sin par en América Latina y mantener una envidiable estabilidad del sistema político democrático desde 1958.

Al respecto, advertía Rafael Caldera (1979) sobre la acentuación de posiciones críticas en relación con la democracia venezolana. La insatisfacción ciudadana, la ineficacia y la corrupción amenazaban contra el experimento democrático iniciado veinte años antes. Se necesitaba, en adelante, perfeccionar el sistema, proposición que era respaldada por importantes líderes y analistas políticos del país.³

Algunos analistas basaron la explicación de la crisis en el resquebrajamiento de los mecanismos utilitarios que soportaron al “sistema populista de conciliación”, estructurados en Venezuela a partir de 1958 y cuya máxima expresión fue el “Pacto de Punto Fijo”⁴ y la Constitución de 1961. Al respecto se afirmaría que compromisos de la calidad de los antes mencionados no se reeditarían en Venezuela, razón por la que la democracia enfrentaría, en lo sucesivo, severas dificultades para formular y concretar acuerdos significativos para el conjunto de la sociedad (Kornblith, 1996).

Efectivamente, el consenso político que dio marcha a la democracia en aquel entonces fue el resultado de la conformación de una comunidad de valores con orientaciones normativas compartidas, pudiéndose mantener con la implantación de prácticas a través de mecanismos utilitarios en estructuras y unidades políticas especializadas (consejos, comités, representación de intereses, subsidios, medios

³ Teodoro Petkoff, Marco Tulio Bruni Celli, Ramón J. Velásquez, Ramón Escovar Salom, Eduardo Fernández; David Morales Bello, Américo Martín, monseñor Ovidio Pérez Morales, Argelia Bravo, Allan Brewer Carías y Juan Carlos Rey, participaron con Caldera en un evento sobre la democracia venezolana, realizado en el Ateneo de Caracas en 1979.

⁴ El Pacto fue acordado por AD, Copei y URD, el 31 de octubre de 1958, para garantizar un programa mínimo durante el período de gobierno 1959-1964. Punto Fijo se llamaba la casa de Caldera, donde se concretó la firma (Caldera, 1999:141-150).

electorales, etc.), fórmula que supone la creación de un segundo círculo de decisión que permite incorporar los grupos de interés (García Pelayo, 1979). El sistema populista de conciliación de élites comenzó a mostrar su tendencia desmovilizadora y antiparticipativa, a partir de lo cual se inició la erosión de los apoyos y de los mecanismos de cohesión y unidad. No se trataba, según Rey (1998), de una crisis de la democracia en tanto valor de la sociedad, sino de una crisis del modelo global de desarrollo y de sus medios instrumentales para buscar equilibrio y consenso.

Mirando hacia la crisis del modelo de desarrollo rentista y del pacto constitutivo del modelo de hegemonía, Gómez y López (1989) argumentaban cómo, a finales de los años setenta, era posible visualizar desajustes, tanto en el Estado como en los mecanismos de conciliación. Tal circunstancia operaba a favor de que, por una parte, el Estado veía dificultada su capacidad para orientar las demandas sociales y, por la otra, se vulneraban los mecanismos de negociación para mantener incólume el proyecto sociopolítico que había logrado imponerse hegemónicamente. Así, la pregunta clave sería si la crisis en ciernes era de carácter coyuntural o si se trataba de una que se originaba en las insuficiencias del modelo de desarrollo venezolano.

La tesis de Salamanca (1997) apunta hacia la idea de que la crisis que se asomaba no sólo era de carácter instrumental, de ejecución constitucional o del modelo de desarrollo. Se trataba de una realidad mucho más profunda, que respondía a severos problemas de modernidad y de la democracia misma. Tal como lo señala el autor, "... a finales de los setenta y comienzos de los ochenta, se muestran los primeros signos de crisis de la modernización que Venezuela había alcanzado a partir de los años cuarenta gracias a un intenso proceso de movilización social. Esos signos no harían más que acentuarse en lo sucesivo" (p. 253). La crisis era expresión de una desarticulación no sólo política y económica, sino además emergía en el plano cultural,⁵ alterando seramente el paradigma rentista y a sus actores fundamentales.

Ante la evidencia de la crisis, los principales actores del sistema político –los partidos– acompañados de voces provenientes de los grupos económicos, se plantearon una rápida huida hacia adelante, apoyándose en el argumento de la reforma

⁵ Para algunos autores, la crisis de legitimidad por la que atraviesa el sistema político venezolano desde los años setenta es expresión de orígenes más remotos en la historia del país: la crisis se encontraba en el mismo momento que se iniciaban los intentos democráticos en los años cuarenta toda vez que "las ideas de libertad" y "modernización" representarían revestimientos de nuestra cultura (...) vale decir, no tuvieron un rol constitutivo e inmanente (...)" (Astorga, 1995:14).

del Estado. Así, los candidatos presidenciales de los principales partidos para la campaña electoral de 1983, incorporaron propuestas de reforma en sus programas de gobierno. “Estoy decidido a acometer la reforma del Estado para hacerlo más ágil y eficiente”, argumentaba Rafael Caldera (1986:11). La propuesta socialcristiana se inclinaba por el mejoramiento de la administración pública y miraba hacia la descentralización por la vía de la creación de la figura del alcalde y su elección por votación directa. Sin embargo, siendo Caldera el presidente que había iniciado la regionalización administrativa, prefirió continuar con la tesis del desarrollo regional que, para la fecha, ya aparecía como una construcción artificial por encima de las entidades federales. Por ello, Caldera no ofreció las elecciones de gobernadores ni la transferencia de competencias, optando por mantener una visión centralista a partir de una ley que normara el desarrollo regional.

Acción Democrática, al tiempo que impulsaba la idea de un pacto social por la democracia, privilegiaba la reforma de Estado para profundizar la democracia. Al criticar la defectuosa y arbitraria regionalización administrativa, proponía la reivindicación de la entidad federal como la verdadera región histórica, por lo que se hacía impostergable la elección de los gobernadores para que asumieran el liderazgo en los asuntos del territorio (Lusinchi, 1983). Se trataba de asumir los postulados de la Constitución de 1961 e implantar la descentralización como fórmula que atenuaría la centralización del poder, “fuente permanente de descontento y frustración en las regiones y en las comunidades del interior del país” (p. 24).

El MAS y Teodoro Petkoff (1983) fueron abanderados por mucho tiempo de la reforma del Estado en la idea de una democracia para todos, esquema en el cual la autonomía de los estados y la elección de los gobernadores era materia prioritaria. La descentralización calzaba perfectamente en su filosofía de gobierno. Empresarios y líderes obreros también se pronunciarían a favor de la urgente reforma del Estado. La cúpula empresarial asociada en Fedecámaras (1980) propuso en el documento “Carta de Maracaibo” un conjunto de reformas para atacar la hipertrofia del Estado. Por su parte, el liderazgo obrero, en el VIII Congreso de la Confederación de Trabajadores de Venezuela –CTV (1980), se atrevió a formular en su “Manifiesto de Porlamar” las líneas para la reforma integral del Estado para mejorar su funcionamiento y eficacia.

La crisis del Estado fue reconocida por los principales factores de poder. La salida era la reforma y la pronta descentralización del poder. Pero ese liderazgo no arribó de manera aislada a tal convicción. Se requirieron presiones de tipo territorial que fueron emergiendo a la par de la crisis.

La desagregación territorial del poder en Venezuela

La normalidad dominante en el país al inicio de la democracia, era el imponente modelo centralizado de Estado que orientaba las iniciativas sociales. La apertura democrática, el crecimiento y especialización poblacional, la creciente movilidad social y la constante integración poblacional, le fue cambiando el rostro a la imagen rural y pastoril de la primera mitad del siglo XX venezolano. Emergieron rasgos de complejidad social que se incrementarían hasta el presente. Una de esas expresiones sería la constitución de bases de poder territoriales que, lentamente, lograron posicionarse en la agenda nacional a través de tres vehículos: la doctrina y el liderazgo regional, los grupos económicos de provincia y el liderazgo provincial de los partidos.

Doctrina y liderazgo del desarrollo regional en Venezuela

La importancia del desarrollo regional, implantado desde 1969 por el Decreto N° 72 de Caldera que creaba ocho regiones administrativas (*G.O.* N° 28944; 12/06/69), radica no tanto en su impacto real en el desarrollo de los territorios, sino en haber posibilitado la estructuración de un cuerpo doctrinario de reivindicaciones locales, asumido por líderes de provincia que lograrían alcanzar cuotas de poder en las decisiones.

Las primeras reivindicaciones regionales en la era democrática del país se remontan a los inicios de los años sesenta. Grupos universitarios y empresariales de la zona andina presionaron para crear una corporación de desarrollo, lográndolo en 1964 bajo el nombre de Corpoandes. En el estado Zulia, luego de organizarse la Comisión Pro-desarrollo Industrial de la entidad en 1961, se ampliaron las reivindicaciones locales y se creó el Consejo Zuliano de Planificación, Conzuplan, en 1964. Igual relevancia tuvo la creación de la Fundación para el Desarrollo de la Región Centrooccidental, Fudeco, en 1964. La misma estuvo precedida de la presión de un importante movimiento local en el que participaron la Sociedad de Amigos de Barquisimeto, el Concejo Municipal de esta ciudad y líderes políticos de arraigo local, entre los que destacaban Froilán Álvarez Yépez, Ramón Escovar Salom y Rafael Andrés Montes de Oca. El primer presidente de Fudeco, Froilán Álvarez, declaraba para ese entonces lo siguiente: “Yo no tenía idea precisa de los procesos de desarrollo regional que estaban ocurriendo. Sabía de la centralización y concentración administrativa, pero sin la importancia que le vi posteriormente al proceso de desarrollo” (Fudeco, 1984:12). La posterior creación de corporaciones

regionales⁶ permitió continuar difundiendo la doctrina regional y la consecuente conformación de élites locales. Resultaron, así, importantes núcleos de interacción entre Estado y sociedad en función de intereses específicos de origen local.

A pesar del centralismo histórico, la regionalización fomenta una sensibilidad regionalista; las ciudades toman conciencia de los problemas de su territorio, despertándose una identidad colectiva, tal como lo analiza Caciagli (1991) respecto al desarrollo regional de Italia y Francia en los sesenta y setenta. Idéntica trayectoria pudo observarse en Venezuela, con lo cual se entraba a los años ochenta con grupos territoriales que habían adquirido capacidad de movilización⁷ soportados en aquella doctrina.

La presión de la provincia en Fedecámaras y los grupos económicos regionales

Cuando Fedecámaras fue creada en 1944, participaron 22 cámaras o asociaciones, de las cuales 14 eran de la provincia venezolana (Fedecámaras, Acta Constitutiva: 17/07/1944). Para 1960 ya funcionaban en los centros de provincia 36 organizaciones económicas de las 77 que integraban la federación (Fedecámaras, 1960). La creciente presencia de los grupos económicos arraigados en la provincia, hizo que para 1964 se creara la Comisión de Asuntos Regionales, a partir de cuya gestión se aprueba la “Declaración de Principios sobre Desarrollo Regional” en la Asamblea Anual de Fedecámaras de 1967. Para ese momento era presidente por segunda vez un empresario del estado Portuguesa,⁸ Concepción Quijada (Fedecámaras, 1969). La continua presión de la provincia fue introduciendo cambios organizativos en la federación, creándose en 1972 la Subdirección de Asuntos

⁶ Corpozulia (1970); Corporiente (1971); Corpoccidente (1972); Corpollanos (1982); Corpocentro (1983).

⁷ Los presidentes de corporaciones de desarrollo, al inicio de los ochenta, se movilizaron para defender el esquema regional. En 1981 se efectuó la IV Asamblea Anual de la Asociación Latinoamericana de Corporaciones de Desarrollo en la ciudad de Cumaná, bajo la presidencia de Fernando Chumaceiro, líder zuliano que presidía a Corpozulia. En 1982 se llevó a cabo en Maracaibo, estado Zulia, el evento nacional “El Desarrollo Regional en Venezuela. Pasado, Presente y Futuro”, en el cual se insistió sobre el anacronismo del modelo de Estado centralista (Chumaceiro, 1982). En ese año, los presidentes de corporaciones refrendan un documento público difundido por los medios de comunicación, donde se defendían las reivindicaciones regionales. En 1983 se realiza en Barquisimeto el Primer Congreso Nacional de Desarrollo Regional, en el cual se aprueba el documento “Declaración de Barquisimeto”, cuyo contenido denunciaba la crisis del modelo centralista.

⁸ “Radicado en la ciudad de Acarigua, pero con una influencia y unos intereses económicos que se extienden a gran parte del estado Portuguesa y sus alrededores, el “grupo Acarigua” (en alusión al nombre de la principal ciudad del estado Portuguesa) constituye un buen ejemplo de la gestación de una burguesía regional a partir de la actividad productiva agrícola (...) Bajo la influencia de este núcleo gravita una periferia de productores agrícolas y empresarios comerciales y agroindustriales locales, cuyos intereses corporativos o regionales pretende representar, y en la que se incluyen también funcionarios o administradores de empresas de origen nacional y extranjero (Llambí, 1986:69).

Regionales y, cinco años más tarde, la fundación de seis zonas regionales, cuyo director sería miembro nato del Directorio Nacional. De esta manera, se evidenciaba “la progresiva participación de los organismos de provincia en el directorio como centro de decisión” (*El Nacional*, Díaz Martínez, Presidente de Fedecámaras, D-4: 9/11/75).

La desagregación territorial del poder expresada a través de la cúpula empresarial llegó a tal grado de intensidad que condujo a conflictos abiertos entre grupos regionales y élites nacionales. Catapultado desde la provincia, Ciro Añez Fonseca rompió las tradicionales normas del consenso y logró ganar la presidencia de Fedecámaras, enfrentándose a un empresario de la construcción ligado al centro del país (*El Nacional*, 30/6/79: D-12). A partir de este episodio, se impondría la negociación con la provincia para la integración del directorio nacional. “Quien quiera ser presidente, tiene que recorrer el país nacional”, era el calibre de las declaraciones de algunos empresarios de provincia (*El Nacional*, 12/5/81:D-6).

Las bases económicas de provincia existían y se habían consolidado, convirtiéndose en un factor de presión permanente hacia las decisiones centrales. Habiendo asimilado la doctrina del desarrollo regional, el guión de las reivindicaciones locales pasaría a formar parte de sus formas de actuación.

La dirigencia provincial en los partidos políticos

Los partidos políticos son la institución integradora por excelencia de las masas y sus reivindicaciones. En Venezuela, soportados por un esquema leninista y una renta petrolera bondadosa, se dotaron de un gran control sobre su militancia. Sin embargo, en la medida en que se masificaron y el factor electoral pasó a comandar la racionalidad de sus decisiones, el poder absoluto sobre sus adhesiones regionales y funcionales comenzó a flexibilizarse. El incremento de la movilidad democrática y la consolidación de intereses locales permitió la emergencia de una suerte de lealtad condicionada, figura que describirá, a partir de los años setenta, las relaciones y la negociación entre la cúpula partidista y los liderazgos provinciales (Mascareño, 1987).

En Copei los organismos regionales llegaron a obtener un grado apreciable de autonomía funcional, limitada por las directrices nacionales (Combellas, 1985). La complejización de las tareas del partido llevó al reconocimiento estatutario del Secretariado Regional en 1982, lo que expresaba un cambio de estilo en las relaciones región-centro. En adelante, se observaría una mayor compenetración líder

nacional-líder regional por el hecho de que “las regiones han adquirido una importancia y un papel progresivamente activo en la vida de la organización (...) la dirigencia nacional se traslada cada vez con más frecuencia a las regiones (...) en el intento de ganarse el apoyo de las respectivas seccionales del partido” (pp. 314-315). De suyo, la candidatura presidencial de Herrera Campins en 1978 fue montada sobre las bases regionales, así como la de Montes de Oca a la Secretaría General de ese partido en 1981 (Martz, 1982).

La tesis organizativa clásica de Acción Democrática fue, desde su origen, el centralismo democrático. A pesar del peso centralista y la rigidez leninista, AD sufrió su tercera división a causa del control de las seccionales de provincia para designar al candidato presidencial. Efectivamente, en 1967 las seccionales mostraron una participación abierta, condicionando sus lealtades basadas en sus poderes regionales (Catalá, 1987).

La lealtad hacia los viejos principios, y sobre todo a la figura de Rómulo Betancourt, se iría perdiendo a medida que AD se masificaba y complejizaba. En esa perspectiva apareció el eje de discusión provincia-centro, llegando la variable territorial a ocupar un espacio fundamental en el juego de las decisiones del partido. Es así como, durante las elecciones internas para la Secretaría General Nacional en 1979, “las lealtades internas y las relaciones personales constituyeron una red sumamente complicada. Alineaciones y compromisos inestables alcanzaron un punto tal que el CEN (máxima instancia de decisión) llegó a parecer un cónclave de concilios feudales. Cada cual se preocupaba única y exclusivamente de su clientela, ya fuera ésta regional, ocupacional, funcional” (Martz, 1982:158). A partir de los ochenta la lucha por el control interno de AD se orientó de manera abierta hacia la captación de las lealtades regionales, sin lo cual las candidaturas nacionales no tendrían posibilidades de éxito.

El fenómeno partidista de lealtades regionales condicionadas surge toda vez que, “en la práctica, a causa de la escasez de trabajadores voluntarios, las recompensas limitadas por el trabajo del partido y el carácter irregular de la lealtad, el partido debe tolerar normalmente un grado considerable de autonomía, iniciativa local e inercia local (...) la preocupación básica por las elecciones por parte de los dirigentes fomenta aún más la descentralización del control y de la influencia” (Dowse y Hughes, 1975:438).

La desagregación territorial del poder antes mostrada no se trató de una vuelta al caudillismo del siglo XIX. Venezuela era un país integrado, con una sólida democracia y un Estado con gran capacidad de brindar coherencia a la acción de

todos los actores. Era una tendencia social que poseía carácter universal y que terminaría cristalizando en Venezuela alrededor del consenso por la descentralización del Estado.

Declive de la doctrina regional y auge de la descentralización como reforma

Si los años sesenta y setenta fueron la época dorada de las ideas sobre el desarrollo regional basado en los enfoques espacialistas y económicos, la escena de los ochenta fue copada por el desarrollo territorial basado en el cambio institucional, teniendo como eje la descentralización del Estado.

Desde inicios de los ochenta el sistema de planificación central que pautaba el futuro de las regiones comenzó a sufrir un retroceso mundialmente. En Venezuela, el principal reclamo giraba alrededor de que en veinte años de desarrollo regional no se había profundizado el proceso de democratización ni de participación ciudadana en la toma de decisiones (Chi-Yi Chen, 1989). La descentralización político-administrativa no había pasado de ser un discurso con mediatizantes, un instrumento para controlar las expectativas de la provincia y legitimar una política asociada al centralismo (Revilla y Portillo, 1984).

La crítica a los postulados del desarrollo regional espacialista había surgido desde los años setenta, toda vez que el logro de los objetivos de democracia y participación estaban muy alejados de aquel proceso. Algunos enfoques comenzaron a reivindicar la descentralización política como vehículo que permitiría la democratización y la mayor eficiencia del aparato público (Cohen *et al.*, en Barrios, 1984). Sin embargo, es importante destacar que el cambio en el énfasis de las políticas regionales pudo deberse, sobre todo, a problemas de orden político ante el evidente fracaso de las estrategias fundamentadas en el desarrollo regional polarizado. Se requerían, además, plataformas político-institucionales ante las nuevas funciones que deberían cumplir las economías latinoamericanas en medio de la reestructuración de la economía mundial en los setenta (Barrios, 1984). En ese sentido, la falta de resultados de la anterior política regional en América Latina sería advertida por la población que demandaba solución a sus problemas, de allí que los planificadores se volcaron hacia la dimensión político-institucional del desarrollo regional, con el objetivo de obtener nuevas respuestas.

Los fracasos de la planificación regional tuvieron que ver, además, con la tendencia de homogeneización poblacional que dejaba de lado los procesos de organización social de los individuos en su territorio, con lo cual se excluía “toda

consideración de la política y el Estado, relegando este problema al terreno de la implementación” (Moreno, 1984:179). La consecuencia práctica sería la de que las políticas regionales quedaban entrampadas en enunciados burocráticos, sin posibilidad de llevarlas a la práctica.

La crisis del pensamiento regional en los ochenta dio paso en América Latina a iniciativas políticas que apuntaban hacia cambios institucionales que buscaban en la descentralización del aparato público nuevos aires para incidir en la tensión centralismo-provincia. Una reforma pionera fue la brasileña, cuando, iniciándose el proceso de redemocratización, tuvo lugar la elección directa de gobernadores de Estado, prohibida durante los gobiernos militares, dando paso luego a la elección directa de los alcaldes en las capitales estatales en 1988 (Maranhao, 1991). Un país de corte unitario como Colombia, avanzó hacia la descentralización a inicios de los ochenta, apuntalando la reforma del poder municipal (Jaramillo, 1992).

En el plano de la doctrina territorial emergía, entonces, por diferentes causas y determinantes, un nuevo pensamiento que pondría su énfasis en el tema político e institucional, toda vez que las democracias requerían de nuevas plataformas para ampliar las fronteras de la participación ciudadana. Así sucedió en Latinoamérica a lo largo de los ochenta y de igual manera se vivió en Venezuela a partir de 1984, cuando, pasadas las elecciones presidenciales, se dio inicio a una amplia discusión sobre la reforma del Estado.

EL MECANISMO OPERADOR DEL CONSENSO: LA COPRE Y SUS ALIANZAS

El 17 de diciembre de 1984 fue creada la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado venezolano, Copre. Se trataba del cumplimiento de una oferta electoral del ahora presidente Jaime Lusinchi, quien había ganado las elecciones, postulado por Acción Democrática.

Las bases del mecanismo

La argumentación que soportó la creación de este espacio para la reforma se inspiró en los siguientes postulados (Decreto N° 403 de la Presidencia de la República, 1984):

- a. La necesidad de asegurar un Estado moderno, esencialmente democrático y eficiente, para el cumplimiento de los postulados de la Constitución y de la participación ciudadana como factor fundamental en las decisiones públicas.
- b. La demanda de acciones inmediatas y concretas en áreas específicas de la acción pública.
- c. La reforma del Estado tenía que ser el resultado de la participación de diversos actores representativos de la sociedad venezolana como expresión de la opinión nacional.

La Copre se constituyó, de esta manera, en un órgano asesor y propositivo en materia de reforma de Estado, que vendría a apoyar la elaboración de políticas específicas en la materia asignada. Además, siendo una instancia dependiente directamente de la Secretaría de la Presidencia de la República, buscaba garantizar la centralidad que debía poseer un espacio creado para articular intereses sociopolíticos alrededor del Estado, toda vez que, desde su inicio, en la Comisión se tenía clara percepción acerca de las resistencias que deberían enfrentarse (Blanco, en Copre, 1990:87).

La Comisión pasó a ocupar un lugar central en la estructuración del consenso, junto a los partidos y el Parlamento. Su perfil particular contempló la incorporación de miembros del Congreso Nacional y de las principales organizaciones políticas en su seno, dotándole de un margen de maniobra para aprovechar los vientos favorables a la reforma del Estado que soplaban en América Latina. En los años ochenta emergía en el subcontinente la necesidad de encontrar nuevos espacios para la generación de consensos y que de ellos surgieran soluciones discursivas que ofrecieran “arenas adicionales de articulación y negociación de intereses y conflictos, sin tratarse solamente de política simbólica” (Maidhold, 1999:386). Introducir ese carácter político a un ente conciliador de intereses como la Copre, supuso el redimensionamiento de lo que tradicionalmente se entendía como reforma del Estado, que no era otra cosa que reforma administrativa del Estado. “La nueva concepción desplazó el centro de la atención desde el campo exclusivamente administrativo al político (...) La reforma así concebida exigió una intensa movilización política. Era (...) una guerra política que debía ser librada en el terreno de las alianzas (...)” (Blanco, 1993:426-427).

La relación del consenso en materia de descentralización con respecto a los postulados que soportaron la creación de la Comisión vendría dada en tanto a) la descentralización cumplía con los requisitos de ser un medio para crear un Estado democrático, eficiente y participativo, b) de adoptarse la descentralización se

estaría cumpliendo con las pautas de la Constitución de 1961, c) la descentralización podría convertirse en una acción concreta y de efectos inmediatos y d) esta reforma podría adoptarse como resultado de un consenso entre los actores que la Copre cobijara en su seno.

La pluralidad como norma

La Comisión, además de ser dirigida por un presidente apoyado en una secretaría ejecutiva, se integraría con comisionados designados por el Presidente de la República. Esta última previsión marcó, en buena medida, el carácter de las deliberaciones y proposiciones que surgirían posteriormente de este espacio institucional, toda vez que su composición política intentó reflejar el espectro de las organizaciones partidistas que para aquel momento constituían la base de la hegemonía del poder en Venezuela. Nombres como los de Marco Tulio Bruni Celli, dirigente nacional de AD, Luis Enrique Oberto y Gustavo Tarre, líderes de Copei, Pompeyo Márquez del MAS, o de intelectuales independientes como Juan Carlos Rey, Moisés Naím o Héctor Silva Michelena, formaban parte de aquella síntesis plural del liderazgo nacional de la época. La inclinación política o partidista de los comisionados de la Copre quedaría definida según la siguiente distribución (Gómez y López, 1990:91):

Acción Democrática, AD	9 miembros
Copei	5
Movimiento al Socialismo, MAS	1
Unión Republicana Democrática, URD	1
Movimiento Electoral del Pueblo, MEP	1
Independientes	9
Independientes Pro-AD	6
Independientes Pro-Izquierda	2
Independientes Pro-MAS	1

La complejidad de la tarea asignada hizo que la Copre tuviera que distribuir sus ejecuciones en diferentes áreas de interés, en las que se contemplaban la reformas políticas, el mejoramiento de la administración pública, la política social, la política económica, la reforma de la justicia, la educación y la descentralización político-administrativa del Estado.

El proceso que condujo a la aprobación de las primeras reformas en materia de descentralización fue complejo, saturado de marchas y retrocesos, obstáculos y

adhesiones, lo que supuso un juego dinámico de alianzas y aprovechamiento de coyunturas políticas. Su desarrollo y desenlace, tema central de este estudio, se analiza con detalle en el siguiente capítulo.

EL SINUOSO CAMINO DEL CONSENSO

Los fuegos cruzados en contra del anterior esquema de regionalización de la administración pública y los aires favorables a la reivindicación de las entidades federales, habían llegado con el año 1984. El diseño del VII Plan de la Nación había cambiado radicalmente su enfoque territorial: los planes ya no serían elaborados por regiones administrativas, sino por estados, para los cuales se diseñaría un plan estratégico, coordinado directamente por los gobernadores de cada entidad federal (Cordiplan, 1984).

Dentro de AD, partido de gobierno, cobraban fuerza las proposiciones sobre la reivindicación de las gobernaciones de Estado en contra de las regiones y sus instituciones (Jatem, 1984). El control de las gobernaciones de Estado, además, se compadecía con la doctrina del centralismo democrático que inspiraba a esta organización política (Peñalver, 1983).

Consciente de la efervescencia reivindicativa de los grupos líder de la provincia, la Copre llevó el debate sobre la reforma de Estado y, en particular el de la descentralización, al interior del país, al cual fueron convocados las élites regionales que hacían vida en el sector público y el sector privado (Velásquez, 1998).

La Copre había decidido no rendir culto al centralismo y así, en las más de ochocientas personas y doscientos organismos consultados durante el año 1985, se incorporó la voz de la provincia (Blanco, 1986).

El discurso del liderazgo nacional: la descentralización entre resistencias y respaldos

Era inobjetable el peso que en las futuras decisiones sobre la descentralización tendrían los principales líderes nacionales, la mayoría curtidos en el centralismo. De allí que, a lo largo del año 1985, la Copre impulsó un proceso de consulta con personalidades relevantes, quienes expresaron sus posiciones sobre una amplia gama de temas vinculados con la reforma del Estado, entre los que se encontraba el referido a la descentralización. En términos generales, los líderes consultados coincidían en

reconocer la crisis por la que atravesaba el aparato público, ineficiente y crecientemente deslegitimado, lo que determinaba el deterioro de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. El discurso entretejido a partir de las opiniones emitidas alrededor del tema de la descentralización, sirve para comprender los factores que pudieron haber incidido en la estructuración del consenso.⁹

Rafael Caldera, quien sería Presidente de la República por segunda vez en el período 1994-1998, abordaba el tema de la descentralización estrechamente vinculado al concepto de regionalización de la administración pública. Al respecto argumentaba que “la idea de región, introducida a través de leyes y disposiciones administrativas, merecería un encuadre fundamental dentro del ordenamiento constitucional” (Caldera, 1986:36). Con ello defendía la visión de que la región, como unidad territorial, vendría a suplir los defectos que pudieran surgir en cuanto a la división político-territorial por entidades federales, así como en cuanto a la asignación y desarrollo de las competencias residuales y la dificultad de asunción por parte de los estados. Para ello, en consecuencia, proponía una ley de desarrollo regional que saldara los vacíos entre el poder nacional y los estados. Sin embargo, Caldera reivindicaba el carácter histórico de las entidades federales, razón por la cual se oponía a su eliminación, pues de allí de allí provenía el tono regionalista de los discursos políticos en Venezuela.

Al mismo tiempo, el líder histórico de Copei asomaba, con un futuro condicionado, la elección de los gobernadores de Estado. Al discutir sobre el período constitucional de algunos poderes, dejaba deslizar la idea de que “ese mismo período de tres años podría ser el de los gobernadores de Estado, si se decide ir al sistema de elección popular” (p. 37). Quedaba claro que el asomo de esta posibilidad por parte de Caldera obedecía a dos circunstancias manejadas por él con fino olfato político: por una parte, siendo corredactor de la Constitución de 1961, se veía obligado a reconocer que la posibilidad de la elección se encontraba consagrada en dicho texto y, por la otra, pasados veinticuatro años, parecía que la sociedad ya reclamaba la apertura que significaba la elección. Por ello reconocía que “la aspiración, que cada vez es más firme, de que los gobernadores de Estado se elijan por el voto popular” (p. 44), era una reivindicación legítima, sin dejar de advertir sobre la necesidad de establecer normas limitantes a su actuación “cuando se cometan abusos por el caudillismo regional que pudiera resultar revivido, porque, en

⁹ Los resultados de la consulta se encuentran compilados en el libro *Documentos para la Reforma del Estado*, vol. I “El liderazgo nacional”, editado por la Copre en marzo de 1986. Para comodidad de consulta, en el texto se refiere la sección del libro y sus páginas, cada una de las cuales se vincula con la opinión de cada líder.

el fondo, una de las razones que ha Estado demorando el reconocimiento de este derecho a los pueblos de los estados de elegir a sus gobernadores, es el temor de caer, como prevaleció desde la Guerra Federal hasta la aplastante maquinaria del presidente Gómez, en un caudillismo regional que se hacía más insoportable que los propios caudillos nacionales” (p. 44). Quedaba clara, con esta sentencia, las razones para la cautela de Caldera con la descentralización, a pesar de su reconocimiento explícito sobre la existencia de una demanda de la sociedad nacional que requería inmediata respuesta.

Carlos Andrés Pérez, quien buscaría dos años más tarde una nueva candidatura presidencial, resultó más cauteloso: sencillamente no dijo nada. Ni negó, ni asomó la posibilidad de una descentralización política que se iniciara con la elección de los gobernadores. Sólo se atrevió a afirmar que “la discusión entre centralismo y federalismo pareciera que está vigente en el espíritu y el sentimiento de los venezolanos” (Pérez, 1986:63) y recomendó a la Copre el estudio de la descentralización. Como se verá más adelante, los principales líderes de AD se oponían a esta reforma.¹⁰ Quizá por ello –y acá estaríamos en el terreno de la especulación política–, Pérez se cuidaría de lanzar propuestas que sonaran atrevidas en el seno de su partido sobre el cual, en ese momento, ejercía poco control, control que necesitaría recuperar a fin de imponer su candidatura para las elecciones de 1988.

Luis Herrera Campins fue enfático al referirse a los gobernadores de Estado: “Debe mantenerse el actual régimen de incorporación mediante nombramiento del Presidente de la República” (1986:97), es decir, no a la elección directa de los mandatarios estatales. Para Herrera Campins, este paso político implicaba el debilitamiento de la fuerza cohesionadora del todo social que representa para los países de América Latina la figura del Presidente de la República. Si éste perdiera la facultad de designarlos, se podría desintegrar el sistema democrático y aparecería un feudalismo de nuevo cuño en el país.

Como alternativa, el ex Presidente defendía la tesis del fortalecimiento de la regionalización administrativa mediante una ley orgánica que permitiera descentralizar el uso de los recursos y conferirle autonomía a este nivel territorial, utilizando como instrumento para su ejecución a las corporaciones de desarrollo, lo que excluía, tácitamente, el protagonismo de los gobernadores de Estado. Es una iniciativa estimulada fundamentalmente por los gobiernos socialcristianos, afirmaba Herrera.

¹⁰ Gonzalo Barrios, presidente de AD, y Manuel Peñalver, secretario general, eran opuestos a otra candidatura de Pérez. Éstos ocupaban el lugar N° 1 y N° 4 en la jerarquización de los líderes de ese partido, mientras Carlos Andrés ocupaba el segundo lugar, de acuerdo con el estudio realizado por Coppedge (1988).

La óptica socialcristiana, según este líder, sí apuntaría hacia la construcción del municipio como unidad política primaria del país, para lo cual se debería implantar la figura del alcalde con su respectiva elección popular, separándose, de esta manera, al ente ejecutor del legislador en el municipio. Esta versión de la descentralización, ciertamente, resultaba ser un centralismo con nuevo rostro. Para este líder resultaría más conveniente que el Presidente de la República y el Ejecutivo Nacional tuviera como sistema de interlocución con la ciudadanía territorial a los alcaldes, dispersos por la geografía nacional, y a los funcionarios de corporaciones de desarrollo no electos, sin contrapesos efectivos, como sí lo serían los gobernadores electos. Esta versión continuaba arrastrando los vicios del asfixiante centralismo y una de las causas de la crisis del Estado que se intentaba reformar.

El secretario general de AD, Manuel Peñalver, líder surgido de las filas del sindicalismo adeco, dijo poco o nada respecto a la descentralización. Habló en nombre del partido y apenas afirmó que “hay que rescatar al municipio como el lugar, dentro de la estructura del Estado, donde el ciudadano puede ejercer plenamente sus derechos democráticos (Peñalver, 1986:165). Fue una argumentación general y evasiva, sin mayores compromisos abiertos, pero advirtiendo, de manera pragmática, que “ante un acuerdo como éste, Acción Democrática no puede permanecer indiferente, pues correría el riesgo de verse rebasada por los acontecimientos” (p. 160). La aparente neutralidad de AD ante la descentralización fue rota por el patriarca del partido blanco, Gonzalo Barrios, fundador y líder fundamental de la socialdemocracia; se oponía férreamente a ella cuando afirmaba que “la Comisión debe desechar cualquier moción modificadora de nuestra sui generis fórmula federativa (...) soy partidario de mantener la mayoría de las restricciones cuya derogatoria solicitan algunos espíritus ‘avanzados’ sin contacto serio con la realidad. Así, la elección de los gobernadores, que se mantiene suspendida transitoriamente por vía de delegación, debe conservarse en el mismo estado, so pena de fomentar fenómenos muy negativos en la vida política de las entidades federales donde se aplicara (...) la realidad social de nuestro país está lejos de equipararse a la de Estados Unidos, donde los estados miembros de la Unión son verdaderas entidades capaces de soportar todas las responsabilidades que conllevan una economía fuerte y una vida social plenamente desarrollada (...) tenemos que admitir, como de la mayor conveniencia nacional en los actuales momentos, el libre nombramiento y remoción de los gobernadores locales por el Presidente de la República” (Barrios, 1986:133-134).

La sentencia de Barrios contra la descentralización política de Venezuela, representaba una cerradura difícil de abrir para el país. Su ascendencia sobre las

decisiones de AD y, en consecuencia, sobre los diferentes factores de poder, se convertía en un obstáculo insoslayable para estructurar un consenso alrededor de la descentralización. Ciertamente, las posiciones a favor de un cambio territorial tuvieron que ingeniárselas para derivar estrategias para, si no enfrentar abiertamente, eludir las resistencias de líderes que como Barrios o Herrera Campins poseían, para 1985, un respetado control sobre segmentos representativos de los dos principales partidos políticos del país.

El liderazgo más joven de Copei, representado en su secretario general, Eduardo Fernández, sí parecía más dispuesto a una renovación política en materia territorial. Al respecto decía: “Pensamos que ha llegado el momento de dictar por fin la ley sobre elección popular de los gobernadores de estado. La aprobación de esa ley exige un consenso fundamental. Exhortamos a la Comisión a que propicie ese consenso convocando a los partidos con representación parlamentaria y especialmente a quienes conforman la mayoría para que asuma una definición al respecto. Por nuestra parte, adelantamos nuestra más favorable disposición para aprobar esta ley (...)” (Fernández, 1986:190). Para el máximo líder orgánico del socialcristianismo, el país gozaba de estabilidad institucional y el caudillismo armado era cosa del pasado, por lo que se podía inaugurar un nuevo federalismo.

Sin embargo, Fernández no podía desatarse del regionalismo administrativo creado por su partido y, en consecuencia, ese nuevo federalismo debía estar basado más en las regiones que en los estados. El tiempo se encargaría de demostrar que ambas concepciones eran incompatibles y que, por ello, terminaría imponiéndose –hasta hoy– la unidad territorial histórica que son las entidades federales.

La argumentación del Secretario General de Copei, de manera muy particular, sirve para mostrar fehacientemente cómo las ideas, conceptos y visiones que puedan formar parte de un acuerdo final para reformar al Estado, no se encuentran necesariamente claras y totalmente diseñadas *ab initio*, de una vez y para siempre. Las visiones iniciales son una prefiguración de intenciones y tendencias dentro de un marco preestablecido como lo es, por ejemplo, las posibilidades que ofrece la Constitución de una república. Será el juego de los diferentes factores de poder y su inserción en el desempeño de la sociedad y el Estado lo que, en definitiva, orienta el vector que abre cauce al acuerdo definitivo. Como se ha dicho, el vector apuntó tres años después hacia la aprobación de la descentralización política y administrativa de Venezuela. Pero tuvo que terciar una continua presión de factores regionales en alianza con líderes nacionales para que el consenso pudiera cristalizar.

Los partidos minoritarios, y en particular los inscritos en una perspectiva anti AD-Copei con sesgo socialista, jugaron un papel preponderante en las definiciones ideológicas presentes en el consenso. El Movimiento al Socialismo había ondeado con anterioridad a esta consulta la bandera de la descentralización política del país. Por ello, Freddy Muñoz, secretario general del MAS, propuso abiertamente el respaldo a la elección directa de los gobernadores. A ello se agregaba una transformación de los parlamentos estadales y la ampliación de la esfera de acción de los gobiernos estadales, convirtiéndolos en centros de decisión y ejecución, con grados adecuados de autonomía. Por otro lado, Muñoz insistía en la transformación radical del municipio como vehículo para ampliar la democracia, por lo que había que rescatar su autonomía, instituyendo la figura del alcalde, quien sería electo por votación directa.

El MAS dudaba, con razón, sobre la posibilidad cierta de que, a la hora de la aprobación de las reformas, poco fuera lo que cambiara. Muñoz denunció en su exposición, posiciones de jefes políticos prominentes que se oponían a las reformas. “Ha sido dicho, por ejemplo, que la descentralización, la elección directa de los gobernadores, la autonomía plena de los concejos municipales no son convenientes porque toda la gente de Venezuela no está capacitada política e intelectualmente para discernir bien los problemas nacionales. Llama la atención que algunos de los que esto afirman, utilicen el mismo tipo de argumentos que 40 años atrás ellos combatieron acerbamente, cuando el gobierno de Medina lo esgrimía para oponerse a las reformas necesarias entonces” (Muñoz, 1986:225).

Idénticas impresiones tenía el liderazgo del Movimiento Electoral del Pueblo, MEP. Este partido había nacido en 1967 como una disidencia de AD en el momento en que el dirigente Luis Beltrán Prieto Figueroa no logró la candidatura presidencial, aupado por las bases regionales. Adolfo González Urdaneta, secretario general del MEP para el momento de la consulta de la Copre, recordó que desde los años cuarenta se venía discutiendo sobre la elección directa de los gobernadores y que el partido, desde su nacimiento, había planteado la necesidad democrática de esta reivindicación regional. Enfrentaba entonces el MEP, al igual que el MAS, la tesis de que la elección era inconveniente por cuanto la población no se encontraba madura y que la misma estimularía el caudillismo criollo, con la consecuente anarquía de los estados. Sin embargo, afirmaba González Urdaneta, no estaban dispuestos a ceder un milímetro en esta materia: “En esa dirección tenemos elaborados sendos proyectos de ley, tal como lo manda la Constitución nacional (...) y estamos trabajando en todas partes del país con el proyecto de ley, para recoger más de 20.000 firmas de venezolanos electores, mepistas y no mepistas,

(...) y así poder introducir (...) dicho proyecto por ante la Cámara de Diputados en los primeros meses de 1986” (González Urdaneta, 1986:254).

Ciertamente, eran notorias las diferencias y los extremos dominantes en relación con la descentralización del Estado venezolano. La cautela de Caldera, el silencio de Carlos Andrés Pérez y Peñalver, la férrea oposición de Herrera y Barrios, contrastaban con la mayor apertura de Eduardo Fernández (a pesar de sus ataduras a la doctrina regionalista administrativa, como se ha dicho) y el ímpetu de los masistas y mepistas. El discurso no sólo expresaba diferencias generacionales o ideológicas, sino también cálculos políticos alrededor de proyectos candidaturales de corto plazo y de control partidista. Por ello, en los años siguientes a la consulta, la Copre se vería compelida a transitar un camino de negociaciones en el cual confluyeran los factores proclives a la descentralización provenientes de diferentes partidos políticos quienes, por encima de las posiciones mineralizadas de algunos de sus principales líderes, pudieran colocarse a tono con las reformas que el país reclamaba. Este estilo de negociación lo previó el liderazgo del MAS; Freddy Muñoz afirmó al respecto que “afortunadamente, en los círculos dirigentes de los partidos dominantes hay también quienes entienden que es indispensable modificar, cuando menos a través de algunas reformas (...) el viejo esquema que la mayoría de Venezuela ya no quiere” (Muñoz, 1986:225). El MEP, por su parte, pudo avizorar el futuro inmediato cuando concluía que “la elección de los gobernadores se dará, más temprano que tarde; pero será el producto de la lucha constante y la persistente presión popular” (González Urdaneta, 1986:255).

Tamaño complejidad argumental le exigiría a la Copre desenredar la madeja de posiciones alrededor de la descentralización. Los líderes consultados le marcaban el paso a la Comisión cuando algunos de ellos le advertían que “no es tarea de esta Comisión involucrarse en el debate frente a la sociedad, ni en los esfuerzos de movilización política y social. Pero bien podría ella solicitar prudentemente de las fuerzas que deben acordarse para promover consensualmente determinadas reformas, la definición de un programa mínimo a tal efecto” (Muñoz, 1986:225).

En buena medida, el espíritu de ese consejo orientó el desempeño de la Copre en los años siguientes. Elaboró aceleradamente propuestas, las consultó, aupó el debate de los comisionados que, a su vez, eran representantes de los partidos y la sociedad civil y, en ese largo y espinoso camino, fueron surgiendo los acuerdos al ritmo de la presión reivindicativa de la población regional, para arribar a un consenso básico por la descentralización. Los acontecimientos ocurridos luego de la consulta inicial abrieron el camino para la promulgación de leyes que soportarían la descentralización en Venezuela.

Aprovechar la coyuntura o morir en el intento: las proposiciones de la Copre

Como muchas otras comisiones presidenciales que habían intentado introducir cambios en el aparato público,¹¹ la Copre también sería percibida como una instancia maquilladora de las proposiciones que convendrían al poder instituido. Sin embargo, la situación de crisis imponía un rumbo diferente a la elaboración de proposiciones y la estructuración de acuerdos, los cuales, en esta ocasión, deberían apuntar hacia cambios sustantivos en la lógica del Estado. Reformas como la democratización de los partidos o la descentralización del poder con tanta resistencia en el bipartidismo imperante, determinó un temprano enfrentamiento entre la Copre y los partidos políticos (Carvalho, 1991), lo que causó la renuncia de su presidente, Ramón J. Velásquez, en 1985. De esta manera, la Copre se distanciaría paulatinamente de la instancia que le diera origen, el Ejecutivo Nacional, y en adelante se movería en el difícil terreno de la búsqueda de alianzas a través de la consulta permanente con los actores del sistema político del país. Con ello, buscaba dotar de legitimidad a las propuestas que surgieran de su seno (López Maya, 1991).

Ante la perspectiva de que el ejercicio reformador tuviera el mismo destino que las comisiones anteriores, la estrategia se orientó a elaborar proposiciones con rapidez para lanzarlas a la discusión pública antes de que el ambiente proclive a los cambios se enfriara. La Copre elaboró y divulgó en 1986 el documento “Propuestas para reformas políticas inmediatas” (Copre, 1986), en el cual se encontraba la descentralización como una de las puntas de lanza que permitiera anotar algunos resultados tempranos a favor de la reforma del Estado.

El discurso convertido en propuesta

Era urgente una plataforma para negociar la descentralización. Un grupo de comisionados dentro de los cuales se encontraba Arnoldo José Gabaldón, el presidente de la Copre que sucedió a Velásquez, trabajó aceleradamente para proveer dicha plataforma. Comisionados identificados con AD y Copei, independientes y colaboradores provenientes de las regiones, se dieron a la tarea de armar las

¹¹ Se registran cinco etapas en la creación y desempeño de las comisiones de administración pública en Venezuela: la primera, durante la presidencia de Rómulo Betancourt (1959-1964); la segunda bajo la regencia de Raúl Leoni (1964-1969), una tercera con la presidencia de Rafael Caldera (1969-1974); la cuarta con Carlos Andrés Pérez, y la quinta, cuando se advierte una tarea de reforma administrativa ya deteriorada y sin aliento, bajo el mandato de Luis Herrera Campins (Copre, 1990).

bases doctrinarias y propositivas producto de una consulta con actores regionales y nacionales.

El seis de mayo de 1987 la sesión plenaria de la Copre aprobó el documento titulado “Lineamientos generales para una política de descentralización territorial en Venezuela”, que fuera enviado una semana después al Presidente de la República para su consideración. El documento expresaba de manera directa que “la descentralización antes que una operación técnica encaminada a introducir nuevos modos de gerenciar la cosa pública, es un proceso político que persigue la redistribución del poder en el seno de la sociedad. Así considerado el proceso, el pronunciamiento que con respecto a él se adoptara constituía una de las líneas maestra, si no la más importante, en relación con las proposiciones de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado” (Copre, 1987a:3). El tenor político de la propuesta asociada al ejercicio del poder, marcaría el cariz de las negociaciones sucesivas para garantizar el consenso sobre la descentralización.

El sentido general de la reforma se orientaba hacia la superación de aquel estadio en donde las entidades federales y sus órganos de gobierno no satisfacían las expectativas de las comunidades territoriales, con lo cual perdía legitimidad el sistema político. De allí que habría que apuntar a la rápida transferencia de competencias y fortalecer las autonomías de estados y entes locales. Para ese momento, reconocía el grupo de trabajo, las negociaciones tenían que centrarse sobre las entidades federales, toda vez que ya cursaba ante las cámaras legislativas un proyecto de reforma de régimen municipal, aprobado previamente por una comisión bicameral y del cual se esperaba pronta aprobación. Por ello, las líneas maestra para la descentralización serían, en un apretado resumen, las siguientes:

a) Dar cumplimiento al artículo 137° de la Constitución de 1961, según el cual el Congreso, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, podría atribuir a estados y municipios, materias de la competencia nacional para promover la descentralización administrativa. Esta decisión supondría, además, adelantar reglamentaciones específicas sectoriales y el establecimiento de convenios particulares entre el poder nacional y el poder regional, a fin de acercar la administración al ciudadano y propiciar su participación en la gestión y control de los servicios públicos.

b) A los fines de ampliar los derechos políticos de la ciudadanía territorial, los gobernadores deberían ser electos de manera directa en cada entidad federal, aprobándose para ello una ley de elección y remoción de dichos funcionarios, tal como lo previó la Constitución del 61 en su artículo 22. De igual manera, era

necesario crear la figura del alcalde con su respectiva elección popular, a objeto de dirigir la rama ejecutiva del poder municipal (lo cual se contemplaba en el proyecto que cursaba en el Congreso). También debería reformarse el sistema para la elección de los diputados regionales y concejales, de modo que fueran designados por las comunidades a las que representarían.

c) En tercer término, era necesario establecer la base tributaria de las entidades federales, toda vez que la municipal había quedado consagrada en la Ley de 1978, quedando los estados vacíos en esta fundamental materia. Sería conveniente, en consecuencia, estudiar la factibilidad para encargar a los estados de la recaudación de determinados tributos nacionales.

La comisión encargada de elaborar la propuesta en cuestión, estaba consciente de que la apuesta por la descentralización suponía la posibilidad de permitir el acceso de las grandes masas de la población al ejercicio de derechos políticos básicos y, con ello, aumentar la legitimidad del sistema político. La envergadura del cambio suponía, por ello, la movilización de los mejores apoyos como vía para la renovación del sistema democrático e impulsar el futuro de las instituciones públicas en las próximas décadas. Por ese motivo se procedió a la elaboración de un segundo documento, difundido pocos meses después, denominado “Propuesta para impulsar el proceso de descentralización territorial en Venezuela”, el cual contenía propuestas específicas para las relaciones intergubernamentales, el fortalecimiento parlamentario, la relación de la descentralización con la planificación del desarrollo y la ordenación del territorio y el fortalecimiento de las capacidades gerenciales, técnicas y administrativas de los entes territoriales (Copre, 1987b).

Era la aspiración de la comisión que la instrumentación de la descentralización incluyera el despliegue de acciones simultáneas en el campo político, económico y administrativo, adelantando tareas de reforma administrativa en los estados. Sin embargo, fue lo político –la elección de los gobernadores– lo que marcó el paso de las negociaciones para lograr el consenso alrededor de la descentralización.

La apuesta por lo político o el efecto dominó en una negociación

Para el Director del proyecto de la comisión que elaboró los lineamientos generales de la descentralización, siempre estuvo claro que, si bien la descentralización era una línea maestra en el proceso de reforma del Estado, ella no podía implantarse simplemente con medidas administrativas. Manuel Rachadell, también comisionado de la Copre, argumentaba que “era necesario introducir un factor

desencadenante en lo político” (1990:21). Ese desencadenante era la elección de los gobernadores de Estado. No era conveniente dispersar los frentes de negociación, toda vez que existían obstáculos visibles en la ruta hacia la reforma y se sentía un creciente reclamo por los cambios. “Pese al carácter consensual con que fueron (...) elaboradas (las propuestas) en el seno de la Comisión, fueron inicialmente recibidas por el gobierno de Lusinchi y por el partido de gobierno (AD) con agrias críticas, rechazos y pensadas acciones para su diferimiento. Sin embargo, en la misma proporción con que creaban reticencias y enfrentamientos desde el gobierno y el “cogollo” de AD, eran respaldadas y defendidas por un amplio espectro de actores sociopolíticos, incluidos los partidos de oposición” (López Maya, 1991:258).

Ciertamente, por una parte, líderes de AD habían venido evadiendo la discusión de las reformas inmediatas que la Copre había lanzado en 1986, llegando al extremo de criticarlas por demasiado avanzadas y no aptas para un país como Venezuela, porque los venezolanos “no éramos suizos”, frase por la que se haría famoso el secretario general de AD, Manuel Peñalver, en declaraciones recogidas por la prensa nacional en enero de 1987 (*El Nacional*, 27-1-1987; D-3).

Pero en otra dirección avanzaban las reivindicaciones de los grupos locales que se habían fortalecido alrededor de los organismos públicos territorializados en función de la pugna por el acceso a la renta del Estado. Para ese momento, el esquema territorial no estaba claro, por la confusa mezcla de intereses local-estadad-regional-nacional que dominaba la búsqueda de arreglos entre el Estado y los actores políticos y económicos. En medio de tal tensión, se abrió una ventana que oxigenaría al consenso por la descentralización. El Ejecutivo Nacional y el partido de gobierno le habían dado largas a cualquier pronunciamiento sobre las proposiciones de la Copre, aplazando las reuniones de las comisiones que en AD se habían designado para tales fines (Gómez y López, 1990). Tanto fue el aplazamiento que los tiempos terminaron coincidiendo con el inicio de las precandidaturas presidenciales para las elecciones de 1988, con lo cual se movilizarían los recursos de negociación, incorporando a los grupos regionales.

En ese sentido, la estrategia de negociación entre el centro y las regiones copó la escena en la campaña interna que adelantó Eduardo Fernández desde 1987, en su afán por ser el candidato de Copei. La aparición sistemática en la prensa nacional de la lista de dirigentes de las entidades federales que lo apoyaban, era un claro asomo de cómo funcionaban las lealtades provinciales en el partido socialcristiano (Mascareño, 1987).

En AD era creciente el número de líderes regionales que asumían posiciones nacionales a través de la publicidad en los medios de comunicación. Varios de ellos reclamaban su derecho a ser candidatos presidenciales en función de su reconocida gestión política local. Fueron significativos los pronunciamientos de Leopoldo Sucre Figarella, ex presidente de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) (*El Nacional*, 31-01-1987: D-6) y de Américo Araujo, líder del Estado Zulia con reconocida trayectoria política en esa entidad federal (*El Nacional*, 01-02-1987:A-12). También Morel Rodríguez, gobernador designado del Estado Nueva Esparta y líder de la zona, reivindicaría su gestión de gobierno (*El Nacional*, 20-03-87:A-12), además de Leomagno Flores, quien auspiciado por los grupos tachirenses, intentaba proyectarse como la generación de relevo (*El Nacional*, 21-04-1987:D19). La lucha en AD se orientó hacia el control de las lealtades regionales para captar su voto en el colegio electoral que elegiría al candidato para la contienda del 88, toda vez que ni siquiera el pronunciamiento del Buró Sindical había logrado inclinar la balanza a favor de Carlos Andrés Pérez, lo que en épocas anteriores era tradición y norma.

En ese ambiente, el Comité Político Nacional de AD celebrado el 8 de abril de 1987 logró detener el pronunciamiento de los organismos regionales en materia candidatural y sólo aprobó la elección de concejales mediante el sistema de listas nominales abiertas (*El Nacional*, 09-04-1987:D-1). Con esta prohibición, declaraba Luis Piñerúa Ordaz, líder nacional de AD y otrora candidato a la presidencia, se “evitaba un peligroso elemento de irritación (...) que estimularía el enguerrillamiento entre los militantes” (*El Nacional*, 09-04-1987:D-2).

En Copei, Rafael Caldera, en abierta alusión a la presión de las bases regionales, calificó de torpe la actitud de algunos líderes regionales y locales, quienes pretendían –según el ex Presidente– imponer sus criterios excluyendo a los que no lo compartían (*El Nacional*, 21-03-1987:D10).

El problema de fondo –según analistas políticos como Eva de Guerón (*El Nacional*, 25-02-1987:D-18)– estaba relacionado con la imperiosa necesidad que tenían los partidos políticos de variar los esquemas leninistas de organización que estaban asfixiando no sólo al partido, sino a la sociedad en su conjunto. Allí, la desagregación territorial del poder actuaba como un elemento de conflicto y potencial ruptura, toda vez que la masificación suponía un carácter más abierto y competitivo de la organización, haciendo más difícil la pervivencia de una estructura de control y autoridad jerárquica ideal.

Es importante destacar que el juego a favor de la descentralización también estaba abierto en otros escenarios diferentes al de los partidos políticos. Sectores empresariales del país también habían formulado proposiciones específicas sobre la elección de gobernadores y alcaldes y la transferencia de competencias a estados y municipios. El “Grupo Roraima”, asociación de profesionales y empresarios que trabajaban sobre temas vinculados al desarrollo del país, lanzó a la opinión pública su documento “Más y mejor democracia”. En este texto se planteó en forma dilemática la reforma del Estado y, dentro de ella, la descentralización política y administrativa del país (Grupo Roraima, 1987). Este documento, publicado en abril de 1987, vino a sumar opiniones a favor de la descentralización, sobre todo por su amplia difusión y acogida en medios intelectuales, empresariales y políticos.

Fue ésta la coyuntura –entre el segundo semestre de 1987 y principios de 1988– que aprovechó la Copre para orientar el acercamiento con las fracciones de los principales partidos y vender la idea de la descentralización, en particular la elección inmediata de los gobernadores de Estado. Jugaba a favor de esta estrategia el hecho de que los dos precandidatos más fuertes, Fernández y Pérez, venían orientándose hacia tal reforma. El primero porque ya lo había declarado en la consulta de 1985 con el respaldo de Copei, y el segundo, por su distanciamiento con el presidente Lusinchi y su necesidad de contar con las bases regionales. Ambos líderes, una vez designados candidatos de sus partidos, asumieron la elección de los gobernadores como una de sus promesas. Pérez terminó reivindicando el papel de la Copre como instancia de concertación para la reforma del Estado, tal como lo declarara en su discurso en la sesión solemne del Concejo Municipal de Caracas, el 22 de enero de 1988, cuando se celebraban los treinta años de la democracia venezolana. Luego, en su programa oficial, se comprometió con la elección de gobernadores y alcaldes, así como con la asignación de competencias a estados y municipios (Pérez, 1988). Eduardo Fernández en su “Programa para el cambio”, propuso también la elección directa de los funcionarios territoriales, declarando al respecto que éstas “constituirían el cambio político más significativo del proceso evolutivo de nuestro sistema democrático” (Fernández, 1988:30). Acompañó su oferta con el aseguramiento de los recursos económicos y el marco legal e institucional para lograr el cometido de la descentralización. Uno de los dos candidatos ganaría las elecciones y con alguno de ellos tendría continuidad el compromiso por la descentralización. En este sentido, la inclusión de ítems como la descentralización en los programas de gobierno estaría cumpliendo el papel, más allá de asegurar la formulación previa de las políticas, de ayudar a la victoria electoral (Urbaneja, 1989).

Un factor adicional de reforzamiento del anterior compromiso fue la firma del Acta de Compromiso Nacional por parte de los candidatos a la Presidencia de la

República, obligándose a “instrumentar los cambios políticos, sociales, económicos y administrativos que harán el sistema político y el Estado, más democráticos y eficientes” (Copre, 1988:403). Este documento fue avalado, además de Pérez y Fernández, por todos los restantes candidatos para las elecciones. La misma se firmó el 26 de enero de 1988 y, más allá de la garantía del compromiso asumido, se trataba de un ritual con poder simbólico que agregaba insumos para lograr el posterior consenso a la hora de la discusión parlamentaria.

No menos importante fue la reunión que se lograra realizar en la Copre en el mes de febrero de ese año, con la presencia de Ramón J. Velásquez, Arturo Uslar Pietri, Luis Beltrán Prieto Figueroa (presidente del MEP) y Gonzalo Barrios (presidente de AD). De aquella reunión salió un pronunciamiento público a favor de la elección de los gobernadores de estado, el cual causó una gran polémica en la opinión pública (Copre 1990:100), sobre todo por la adhesión de Gonzalo Barrios, quien se había opuesto férreamente a esa reforma tres años antes.

La estrategia surtió efecto toda vez que la ley de elección de gobernadores, convertida en una iniciativa legal de la Copre como palanca para arrastrar el resto de los instrumentos jurídicos, ingresó al Congreso de la República el 24 de marzo de 1988, sancionándose rápidamente el 10 de agosto del mismo año. A su vez, la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en la cual se creaba la figura del alcalde y su respectiva elección, se aprobó el 9 de agosto de 1988. La aprobación de los dos instrumentos supuso una vertiginosa carrera que avanzó en paralelo con la campaña electoral y permitió abrir la compuerta para materializar el inicio del proceso de descentralización. Las fracciones parlamentarias en el Congreso Nacional fueron calzando alrededor de la reforma, generando una discusión que traslucía las diferentes y divergentes posiciones sobre el federalismo y la descentralización y la cual resultaría histórica para el sistema político del país.

La decisión final: La descentralización y el federalismo en el Parlamento

La descentralización y el federalismo se discutirían en el Congreso de la República. Un factor clave del éxito para que el consenso arribara al Parlamento era el hecho de que un buen número de los comisionados de la Copre eran, a su vez, senadores o diputados. Así, la Comisión Bicameral responsable de elaborar el informe sobre la Ley de Elección de Gobernadores para su consecuente discusión, estuvo conformada por los senadores Ramón J. Velásquez y Pompeyo Márquez y los diputados Arnoldo José Gabaldón, Marco Tulio Bruni Celli, Ángel Brito Villarroel, Celestino Armas e Ismarío González, todos miembros de la Copre, quienes

habían aprobado en sesión plenaria de la Comisión Presidencial el anteproyecto que se introduciría ante el Congreso. Esta realidad expresa, como se verá, una interrelación abierta entre Parlamento y Ejecutivo como expresión de la interpenetración entre Estado y partidos.

Al respecto, es conveniente precisar que la compleja dinámica entre Gobierno y Parlamento en el Estado contemporáneo, denota un evidente trasvase de intereses y posiciones entre instancias teóricamente autónomas. La estructuración del consenso y, sobre todo, de las decisiones, se encuentra mediado por la interpenetración del desempeño del Estado y los partidos, toda vez que, como se afirma, la capacidad funcional del Estado constitucional se encuentra basado en la existencia de los partidos (H. Wollmann en García Pelayo, 1999:2013). En ese contexto, el pleno resumido en el Parlamento no resulta entonces ser el *locus* de la decisión, pues no es el lugar donde “de la discusión sale la luz”. Las cámaras son, fundamentalmente, “el *locus* de la legitimación de las decisiones tomadas por los grupos parlamentarios, con la consecuencia de que las intervenciones en su seno tienen un valor testimonial más dirigido a la opinión pública que a sus colegas” (García Pelayo, 1999:2014).

El trabajo parlamentario inicial sobre la Ley de Gobernadores se orientaría a la interpretación y cumplimiento del artículo 22 de la Constitución de 1961, según el cual se podría establecer la ley para la forma de elección y remoción de los gobernadores. La discusión transcurrió en el marco de un apreciable consenso y las diferencias expresadas estuvieron relacionadas no tanto con la importancia y necesidad de la ley, como con procedimientos electorales y la coherencia interna del instrumento.

Para iniciar el debate, el senador por Copei Aristides Beaujón expresaba que (...) Es el proyecto más trascendente de la vida democrática del país (...) restituye a los residentes de las entidades regionales el derecho de elegir a sus gobernadores e inicia el proceso de descentralización político-administrativo de la República”, enfatizando la necesidad de que fuese aprobada en el período de sesiones vigente para que la elección se realizara en 1989, tal como lo había propuesto el candidato de su partido Eduardo Fernández (Congreso de la República/ Diario de Debates, en adelante CR/DD, 19/07/88:538-539).

El MAS, por intermedio de su senador Pompeyo Márquez, se hacía eco de la importancia de la ley y acompañaba a lo expresado por el candidato de su partido Teodoro Petkoff, en el momento en que se dirigió al Parlamento cuando la Copei introdujo el anteproyecto. Márquez recordó que esta reforma formaba parte de un

marco más amplio que era la descentralización, que apuntaba a una administración más ágil y eficaz que enfrentara las “perversiones de una hipertrofia burocrática como la que ha sufrido la Administración Pública venezolana” (CR/DD, 18/07/88:539).

Acción Democrática aprovechaba la oportunidad para advertir que la iniciativa en discusión no sólo provenía de la Copre, sino también de su seno, toda vez que sus representantes habían colaborado activamente en este proceso para cumplir con las promesas de su candidato y saldar la mora con la Constitución. Así, decía el jefe de los diputados de AD Henry Ramos Allup, “la fracción parlamentaria de Acción Democrática mantiene una posición de renovación y a la vez de prudencia porque pensamos que nuestra responsabilidad (eran partido de gobierno) nos impone la obligación de actuar sin sobresaltos (CR/DD, 04/08/88:835).

El Partido Comunista de Venezuela (PCV) reivindicaba, por su parte, su liderazgo en la lucha por la elección de gobernadores, toda vez que en la Constituyente de 1947 había sido abanderado de esa reforma, argumentaba el diputado Alonso Ojeda (CR/DD, 04/08/88:837). Igual expresión se desprendió de las intervenciones del diputado César Olarte, de la fracción del Movimiento Electoral del Pueblo, cuando exaltaba la iniciativa de miembros de ese partido desde 1947 en la implantación de la elección de los gobernadores (CR/DD, 04/08/88:840). Además, justo es decirlo, fue esta fracción quien solicitó la discusión de este tema en el Parlamento en 1985, momento en el cual se remitió a una comisión para estudiar su viabilidad.

La Ley se aprobó el 10 de agosto de 1988 en medio de una atmósfera de consenso, antes de producirse la elección del nuevo Presidente de la República. Quien ganara quedaba atado a este cambio del Estado y del sistema político. En adelante, debería aupar la aprobación del resto de los instrumentos que servirían de plataforma para el cambio administrativo y financiero del Estado venezolano.

La cuestión municipal como materia de descentralización había seguido una trayectoria diferente a la de las entidades federales. En 1978 los partidos habían aprobado la Ley Orgánica de Régimen Municipal, aplicándose por vez primera el artículo 137 de la Constitución, a los efectos de transferir competencias del poder nacional a los municipios y estados. También se había procedido a una reforma en 1984 para facilitar el asunto eleccionario de ese momento. En agosto de 1988 se aprobó una nueva reforma para la creación de la figura del alcalde y su futura elección. En esta ocasión la Comisión Bicameral, designada desde 1984 para tales fines, desplegó una amplia consulta con actores centrales en la materia municipal,

tales como las asociaciones de vecinos representadas en federaciones urbanas como Facur, Convecinos, Consureste, Confavec, Coracafe, Confederación Vecinal, incorporándose a las consultas las asociaciones de municipios, Aveci y Acide, y las contralorías y sindicaturas municipales (CR/DD, 18/02/88: 735). Finalmente, en junio de 1989 se introdujeron nuevas reformas sobre la base de, tal como se dejara expresamente establecido en la exposición de motivos, “un acuerdo para encontrar fórmulas de aceptación común que tiendan a mejorar el régimen municipal y, en especial, a recoger expectativas de mayor apertura hacia la participación vecinal” (CR/DD, 06/06/89:565). Había pleno acuerdo para declarar la urgencia constitucional de este proyecto —expresaba Carlos Canache Mata, a nombre de la fracción de AD— (CR/DD, 14/06/89:1223), toda vez que había funcionado el acuerdo político en las diferentes reformas introducidas y se había contado con la participación de la Federación de Comunidades Urbanas (Facur) y de la comunidad en general, argumento que defendió la diputada por Copei Isolda Salvatierra (CR/DD, 14/06/89:1225). La presencia de las comunidades urbanas en la discusión de la ley, consolidaba el acuerdo alrededor de este cambio cuya discusión se venía postergando por más de diez años.

Con las leyes de gobernadores y alcaldes quedaban establecidas las condiciones para efectuar la primera votación universal, directa y secreta de funcionarios territoriales en la historia republicana del país. No era un cambio de poca monta. Se trataba del establecimiento de una nueva regla de juego en el sistema político venezolano en crisis. Por primera vez el partido de gobierno no tendría el control de todas las gobernaciones, toda vez que la oposición había ganado nueve de las veinte entidades federales, mientras que los alcaldes se distribuyeron en 87 por ciento entre AD y Copei y el 13 por ciento restante correspondió a otros partidos diferentes al bipartidismo.

Paralelo a la campaña electoral para estos funcionarios, surgió una pregunta obligada: ¿Sobre cuáles materias desarrollarían su gestión los gobernadores de estado electos? Rápidamente fue sometida a discusión el Proyecto de Ley Orgánica sobre las Competencias de los Estados, elaborado por una comisión especial de la Cámara de Diputados designada en junio de aquel año, en la cual participaban parlamentarios que también eran miembros de la Copre, así como líderes regionales como Luis Hómez (Estado Zulia), Orlando Fernández (Estado Lara) y Douglas Jatem (Estado Falcón). La misma fue discutida y aprobada en tiempo récord, apenas un mes, entre el 20 de noviembre y el 20 de diciembre.

Pareciera que habiendo pasado las elecciones, los parlamentarios se dieron un tiempo para reflexionar, de nuevo, sobre la importancia de la reforma y convencerse de su urgencia y necesidad. Se advirtió sobre la inconveniencia de contrarreformas

que intentaran volver al centralismo que se deseaba dejar atrás. “No hay duda que frente a estos planteamientos de descentralización, se han hecho (...) algunas objeciones que a mi juicio no son más que argumentos centralistas solapados —exponía Guillermo Yépez Boscán, diputado por Copei. Se ha hablado (...) de una advertencia sobre el surgimiento probable del caudillismo con las nuevas gobernaciones y la posible anulación del poder municipal por parte de aquéllas. Quienes así argumentan, anclados en la Venezuela del siglo XIX, parecen olvidar que estamos en la antesala del siglo XXI y que Venezuela es otra. Venezuela no es el país fracturado del siglo pasado, sino el proyecto y la realidad de una nación integrada gracias a los esfuerzos del propio sistema democrático que queremos perfeccionar (...). No produzcamos una nueva frustración” (CR/DD, 28/11/89:2506-2507). Esta intervención recogía el espíritu general que había estado sirviendo de cemento para armar el consenso que obtuvo la aprobación de la reforma para la descentralización: no volver al siglo XIX, enfrentar el XXI con cambios e innovación y, sobre todo, perfeccionar el funcionamiento del sistema democrático que estaba en crisis.

El consenso se logró. Las agrupaciones políticas dominantes finalmente asumieron la urgencia de un cambio reclamado desde hacía más de una década por la provincia venezolana. Se aceptaba el fracaso del llamado “modelo centralista” que representaba “una pesada maquinaria burocrática que cada día encuentra mayores dificultades para procesar los problemas de distinto orden y alcance que se acumularon (...)” (CR/DD, 19/12/89:1571). Era un largo y sinuoso camino —lleno de discusión y sacudimientos—, en el cual la sociedad civil encontraba en la descentralización una fórmula para una mayor participación y representatividad políticas y una respuesta al perfeccionamiento de la democracia (Brewer, 1994:14).

El consenso por la descentralización —frágil como todo arreglo político y social—, se había instalado en la sociedad venezolana. Se hizo presente justo cuando la crisis de la renta se agudizaba y había obligado a introducir políticas de ajuste severas que encontraron el rechazo violento de la población. En adelante, las rupturas y las brechas sociales marcarían el paso de los acomodados sociopolíticos de Venezuela y ésa sería, inexorablemente, la atmósfera en la cual debería desempeñarse la nueva reforma.

CONCLUSIÓN

La introducción de alteraciones sustantivas en la orientación de las estructuras públicas, exige la construcción de sólidos consensos sociopolíticos que le confieran un mínimo de viabilidad a los cambios que se pretenden. Como en todo

consenso, es el poder su principal sustancia, el cual se distribuye de manera asimétrica entre aquellos actores que tienen el privilegio de acceder a las decisiones fundamentales que orientarán los resultados.

La descentralización del poder en un federalismo centralizado como el venezolano, es, inequívocamente, una alteración radical en el perfil del Estado y de su administración pública. Fue éste el propósito que persiguieron las reformas pactadas entre 1984 y 1989. Para ello hubo de concretarse un acuerdo básico en el cual concursaron los partidos, principales actores del sistema político moderno, el Parlamento y la sociedad civil territorial –dirigentes provinciales y locales–, teniendo a la Copre como telar institucional que, con dificultades, maniobró para entretejer los hilos del poder y darle nueva forma a un Estado que, habiendo querido ser federal y descentralizado al inicio de la República, terminó amoldándose a los patrones centralizadores de los federalismos formales que cristalizaron en América Latina en las primeras décadas del siglo XX.

Pudiera pensarse que el consenso de los ochenta no fue efectivo porque los resultados de la descentralización, catorce años después, distan de aquellas metas doradas de eficiencia y democracia que inspirara el diseño original de la reforma. Sin embargo, no es conveniente detenerse sólo en aquellas promesas; es necesario ser más acuciosos, despejar las ramas caídas que el tiempo produce y mirar hacia las nuevas raíces del poder en Venezuela, aquellas que, débiles aún, son capaces de oponer resistencia a las pretensiones autocráticas de hoy para concentrar de nuevo el poder. En ese sentido, la distribución del poder para la mejor administración del Estado lograda por aquel consenso, introdujo un factor adicional de contrabalanza al exacerbado centralismo muy propio de los gobiernos de América Latina. Pudiera decirse, finalmente, que la virtud de ese tipo de consenso, logrado en cierto grado y no para siempre, al decir de Bobbio, hay que juzgarla más por lo que evita al introducir nuevos equilibrios en el poder que por los resultados visibles y rimbombantes que de él se esperan. Sus logros pertenecen más a la realidad de la política que a las pretensiones del idílico paraíso de la eficiencia administrativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Libros, artículos y ponencias

AJA, E. (2001). *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial, Ciencias Sociales.

ALONSO BRITO, M. (1998). "Ponencia", Panel: "Función del Ejecutivo, del Parlamento y de la Sociedad Civil: Construcción de Consensos para la Producción y Legitimación de Leyes", en: *Cooperación y gobernabilidad democrática. Fronteras de interacción Ejecutivo-Parlamento*, pp. 89-94. Caracas: PNUD. Nueva Sociedad.

ASTORGA, O. (1995). *El mito de la legitimación. Ensayos sobre política y cultura en la Venezuela contemporánea: 1945-1964*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

BANCO MUNDIAL (2000). *En el umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial, 1999-2000*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

_____ (1998). *¿What is decentralization?* <http://www.bancomundial.com>

BARRIOS, G. (1986). "Opinión", en *Documentos para la Reforma del Estado*, vol. I, Consultas. El Liderazgo Nacional, pp. 129-140. Caracas: Ediciones de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.

BARRIOS, S. (1984). "Realidades y mitos de la descentralización gubernamental". *Cuadernos del Cendes*, n° 4, pp. 167-176, segunda época, septiembre-diciembre, Caracas.

BETANCOURT, R. (1962). "Discurso pronunciado en el Nuevo Circo de Caracas el 13 de septiembre de 1941 en el acto de instalación de AD", en *Documentos que hicieron historia*. Caracas: Presidencia de la República, Caracas.

BLANCO, C. (1993). "La marcha de las reformas políticas en Venezuela", en *Reformas para el cambio político. Las transformaciones que la democracia reclama*, Copre, volumen 3, pp. 423-441, Caracas.

_____ (1986). "Introducción", en *Documentos para la Reforma del Estado*, vol. I, Consultas. El Liderazgo Nacional, pp. 5-18. Caracas: Ediciones de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Caracas.

BOBBIO, N.; N. Matteucci y G. Pasquino (1991). *Diccionario de política*. Séptima edición. Madrid: Siglo XXI Editores.

BOLÍVAR, S. (1999). "Discurso ante el Congreso de Angostura, 1891", en H. Miranda, A. Becerra, y D. Ruiz Chataing, comps. *Documentos fundamentales de la historia de Venezuela 1777-1993*. Los Libros de El Nacional. Caracas: Colección Ares, pp. 70-96.

BREWER CARÍAS, A. (1994). “Bases legislativas para la descentralización política de la federación centralizada (1990: el inicio de una reforma)”, en *Leyes y reglamentos para la descentralización política de la federación*, pp. 7-53. Caracas: Colección textos legislativos N° 11, Editorial Jurídica Venezolana.

CACIAGLI, M. (1991). “Estados unitarios y reformas autonómicas”, en D. Nohlen ed., *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, pp. 59-72. Caracas: Ed. Nueva Sociedad.

CALDERA, R. (1999). *Los causahabientes. De Carabobo a Punto Fijo*. Caracas: Editorial Panapo.

_____ (1986). “Opinión”, en *Documentos para la Reforma del Estado*, vol. I, Consultas. El Liderazgo Nacional, pp. 33-57. Caracas: Ediciones de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.

_____ (1979). “La democracia como concepción filosófica y como praxis política, a propósito de la Constitución de 1961”, en *Sobre la democracia*, pp. 1-36. Caracas: Editorial Ateneo.

CAMINAL, M. (1998). “Nacionalismo y federalismo”, en Mellón, Joan Antón, ed., *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*, pp. 89-116. Madrid: Editorial Tecnos.

CARMAGNANI, M. (1993). “Conclusión: el federalismo, historia de una forma de gobierno”, en M. Carmagnani, coord., *Federalismos latinoamericanos: México/ Brasil/ Argentina*, pp. 397-416. Fideicomiso Historia de las Américas, Serie estudios. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

CARVALLO, G. (1991). “Una visión de coyuntura del sistema político venezolano”. *Cuadernos del Cendes*, n° 17/18, pp. 269-292, abril-diciembre, Caracas.

CATALÁ, J., ed. (1987). *Las tres divisiones de AD*, Caracas.

CHEN, Ch-Y (1989). “Retrospectiva y perspectiva del desarrollo regional”. Seminario “Desarrollo Regional: Camino hacia la Justicia Social”. Maracaibo: Corporuzulia, mimeo.

CHUMACEIRO, F. (1982). “La política de desarrollo regional dentro de un nuevo modelo del Estado en Venezuela”. Maracaibo, mimeo.

CIUFFOLINI, A. y C. PARMIGIANI DE BARBARÁ (1998). “La construcción de lo público: orientaciones y valores en conflicto en la decisión de una política pública”. *Revista Administración Pública y Sociedad*, n° 11, pp. 91-101, diciembre, Córdoba.

COMBELLAS, R. (1985). *Copei. Ideología y liderazgo*. Caracas: Ed. Ariel.

COPPEDGE, M. (1988). “La política de Acción democrática”. *Cuadernos del Cendes*, n° 7, Segunda época, enero-abril, pp. 159-180, Caracas.

CROISAT, M. (1994). *El federalismo en las democracias contemporáneas*. Barcelona: Ed. Hacer, Fundación Rafael Campalans, Colección Federalismo.

DAHL, R. (1989). *Un prefacio a la teoría democrática*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

DOWSE, R. y J. HUGHES (1975). *Sociología política*. Madrid: Alianza Editorial.

ELEAZAR, D. (1990). *Exploración del federalismo*, Barcelona: Ed. Hacer, Fundación Rafael Campalans, Colección Federalismo.

FERNÁNDEZ, E. (1986). “Opinión”, en *Documentos para la Reforma del Estado*, vol. I, Consultas. El Liderazgo Nacional, pp. 173-206. Caracas: Ediciones de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.

FUDECO (1984). *Desarrollo organizacional. Un caso: Fudeco*. Barquisimeto: Suplemento Técnico N° 55.

GARCÍA PELAYO, M. (1999). “El Estado de partidos”, en M. García Pelayo. *Obras completas*, vol. II, pp. 1969-2078. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

_____ (1979). “Segundo círculo y decisión consensuada. Consideraciones en torno a la participación de los partidos y las organizaciones de interés en las decisiones estatales”. Caracas: Universidad Central de Venezuela, mimeo.

GIDDENS, A. (1994). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Editorial Alianza Universidad.

GÓMEZ, L. y M. LÓPEZ (1990). *El tejido de Penélope. La reforma del Estado en Venezuela (1984-1988)*. Colección José Agustín Silva Michelena. Caracas: Cendes-Apucv-IPP.

_____ (1989). “Desarrollo y hegemonía en la sociedad venezolana: 1958 a 1985”, en L. Gómez, M. López y T. Maingón, eds., *De Punto Fijo al Pacto Social. Desarrollo y hegemonía en Venezuela (1958-1985)*, pp. 13-124. Caracas: Fondo Editorial Acta Científica Venezolana.

GONZÁLEZ URDANETA, A. (1986). “Opinión”, en *Documentos para la Reforma del Estado*, vol. I, Consultas. El Liderazgo Nacional, pp. 227-274. Caracas: Ediciones de la Comisión para la Reforma del Estado.

GORDON, M. C. (2000). “Paradigmas diferentes, fallas comunes: hacia un nuevo enfoque del federalismo en Estados Unidos”. *Revista de Economía Institucional*, nº 3, segundo semestre, pp. 44-79. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Economía.

GRUPO RORAIMA (1987). *Más y mejor democracia*. M. Granier (Director del Proyecto). Caracas: Ed. Grupo Roraima.

HALDENWANG, C. von (1999). “Descentralización y democracia local”, en K. Hengstenberg, y Maihold, ed. *Sociedad civil en América latina: representación de intereses y gobernabilidad*, pp. 371-384. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

HAMILTON, A.; J. MADISON y J. JAY (2001). *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.

HERRERA CAMPINS, L. (1986). “Opinión”, en *Documentos para la Reforma del Estado*, vol. I, Consultas. El Liderazgo Nacional, pp. 77-116. Caracas: Ediciones de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.

HERRERO DE MIÑÓN, M. (1980). “El territorio nacional como espacio mítico (Contribución a la teoría del símbolo político)”, en *Libro-Homenaje a Manuel García Pelayo*, tomo II, pp. 629-650. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

JARAMILLO, I. (1992). "El nuevo sistema financiero de las entidades territoriales", en Atehortua *et al.*, *Estado y nuevo régimen territorial*, pp. 87-116. Bogotá: Fescol.

JATEM, D. (1984). "La regionalización administrativa", Foro sobre la Vigencia de las Corporaciones de Desarrollo, Cumaná, mimeo.

KORNBLITH, M. (1996). "Crisis y transformación del sistema político venezolano: nuevas y viejas reglas de juego", en Á. Álvarez, coord. *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*, pp. 1-31. Caracas: Ediciones UCV.

LLAMBÍ, L. (1986). "El Grupo Acarigua: surgimiento y consolidación de una burguesía regional con base agrícola". *Cuadernos del Cendes*, n° 6, segunda época, mayo-agosto, pp. 69-98, Caracas.

LLOBERA, J.R. (1994). *El dios de la modernidad. El desarrollo del nacionalismo en Europa occidental*. Barcelona: Ed. Anagrama.

LÓPEZ-ARANGUREN, E. (1999). "Nacionalismo y relaciones entre poderes". *Política y Sociedad*, n° 30, pp. 257-274, Madrid.

LÓPEZ MAYA, M. (1991). "Tensiones sociopolíticas del proceso de descentralización". *Cuadernos del Cendes*, n° 17/18, abril-diciembre, pp. 247-268, Caracas.

MacMAHON, A.W. (1959). "Los problemas del federalismo: una reseña", en A. Macmahon, ed. *Práctica del federalismo. Estudios comparados entre países con sistema federal experimentado y nuevas federaciones*, pp. 21-47. Buenos Aires: Ed. Bibliográfica.

MAI HOLD, G. (1999). "Procesos de concertación nacional y gobernabilidad democrática", en P. Hegstenberg, K. Kohuty y G. Maihold: *Sociedad civil en América latina: representación de intereses y gobernabilidad*, pp. 385-406. Caracas: Nueva Sociedad.

MARANHAO, P. (1991). "Descentralización en Brasil", en *La descentralización y las autonomías territoriales. La experiencia internacional*, pp. 281-288. Caracas: Copre.

MARC, A. (1945). *Le Cri de la France. Proudhon. Textes Choises*. París: Egloff.

MARTZ, J. (1982). “Los peligros de la petrificación: el sistema de partidos venezolano y la década de los ochenta”, en E. Baloyra y R. López, comps., *Iberoamérica en los años ochenta. Perspectiva de cambio social y político*, pp. 156-161. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

MASCAREÑO, C. (1987). “La desagregación territorial del poder en Venezuela en las últimas dos décadas”. Caracas: Doctorado Cendes, Universidad Central de Venezuela mimeo.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES –MRE (1987). *Primer traducción castellana de la Constitución de los Estados Unidos de América. Filadelfia 1810. Traducción del Dr. José Manuel Villavicencio*. Presentación de Simón Alberto Consalvi, Edición conmemorativa del Bicentenario de los Estados Unidos de América, Caracas.

MINISTERIO DE RELACIONES INTERIORES –MRI (1983). *El ordenamiento constitucional de las entidades federales*. Prólogo de Allan Brewer Carías. Caracas: Centro de Investigaciones de la Universidad Católica Andrés Bello.

MINTZBERG, H. y J. Jongersen (1995). “Una estrategia emergente para la política pública”. *Revista Gestión y Política Pública*, vol. IV, nº 1, 1er semestre, pp. 175-187, México, D.F.

MONTESQUIEU, Barón de (1980). *El espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos.

MORENO, L. (1997). *La federalización de España. Poder político y territorio*, Madrid: Siglo XXI Editores.

MORENO, O. (1984). “El Estado y la cuestión regional en Venezuela”. *Cuadernos del Cendes*, nº 4, segunda época, septiembre-diciembre, pp. 177-196, Caracas.

MUÑOZ, F. (1986). “Opinión”, en *Documentos para la Reforma del Estado*, Vol. I, Consultas. El Liderazgo Nacional, pp. 207-226. Caracas: Ediciones de la Comisión para la Reforma del Estado.

PEÑALVER, M. (1986). “Opinión”, en *Documentos para la Reforma del Estado*, vol. I, Consultas. El Liderazgo Nacional, pp. 157-172. Caracas: Ediciones de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.

PAREJO ALFONSO, L. (1998). "El Estado como poder y el derecho regulador de su actuación hoy; algunos retos de las transformaciones en curso". Universidad Carlos III de Madrid: mimeo.

PEÑALVER, M. (1983). "Ponencia", Primer Congreso sobre Desarrollo Regional en Venezuela, Barquisimeto, mimeo.

PÉREZ, C.A. (1986). "Opinión", en *Documentos para la Reforma del Estado*, vol. I, Consultas. Liderazgo Nacional, pp. 59-76. Caracas: Ediciones de la Comisión Presidencial para la reforma del Estado.

PI y MARGALL, F. (S/F). *Lecciones de federalismo*. Recopilación de Joaquín Pi y Arsuaga, Barcelona: Casa Editorial Seguí.

PORTANTIERO, J.C. (1994). "La sociedad civil en América latina; entre autonomía y centralización", en K. Hengstenberg y Maihold, ed., *Sociedad civil en América latina: representación de intereses y gobernabilidad*, pp. 39-47. Caracas: Ed. Nueva Sociedad.

QUINTERO, I. (1994). "El sistema político guzmancista (Tensiones entre el caudillismo y el poder central)", en I. Quintero, coord., *Antonio Guzmán Blanco y su época*, pp. 57-80. Caracas: Monte Ávila Editores.

RACHADELL, M. (1990). *Una propuesta para la descentralización (La delimitación y transferencia de competencias entre el Poder Nacional y los estados)*, Folletos para la discusión N° 12. Caracas: Copre/Ildis.

RENÁN, E. (1983). *¿Qué es una nación?* 2ª edición. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, Colección Civitas.

REVILLA, R. y C. Portillo (1984). "Hacia la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo nacional: un enfoque crítico a la política de regionalización del desarrollo". Maracaibo: mimeo.

REY, J.C. (1998). *El futuro de la democracia en Venezuela*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

RUIZ CHATAING, D. (1995). "Estudio preliminar", en H. Miranda y Ruiz Chataing comp., *Ideas de la federación en Venezuela 1811-1900*, tomo I, pp. 9-48. Biblioteca del Pensamiento Venezolano José Antonio Páez. Caracas: Monte Ávila Editores.

SALAMANCA, L. (1997). *Crisis de la modernización y crisis de la democracia en Venezuela*. Caracas: Universidad Central de Venezuela-Idis.

_____ (1994). “La política pública como la ciencia de la intervención del gobierno en la vida social. El estado de la cuestión en la literatura”. *Politeia*, 17, pp. 223-259. Caracas: Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela.

TOCQUEVILLE, A. de (1993). *La democracia en América*, tomo I. Madrid: Alianza Editorial.

TOINET, M. F. (1994). *El sistema político de los Estados Unidos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

URBANEJA, D.B. (1989). “Funciones de los programas de gobierno”, en L. Alvaray presentador y M.V. Magallanes, director, *Programas de gobierno, clases y política*, pp. 37-56. Caracas: Publicaciones del Consejo Supremo Electoral.

VELASCO, G.R. (2001). “Prólogo”, en Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, pp. VII-XXIV. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

VELÁSQUEZ, R.J. (1998). “Venezuela, el federalismo y la descentralización”, en C. Mascareño, coord., *Descentralización, gobierno y democracia*, pp. 3-37. Caracas: Cendes-Glocal.

WECHSLER, H. (1959). “Las salvaguardias políticas del federalismo: el papel de los estados en la composición y selección del gobierno nacional”, en Arthur Macmahon, ed.: *Práctica del federalismo. Estudios comparados entre países con sistema federal experimentado y nuevas federaciones*, pp. 121-139, Buenos Aires: Ed. Bibliográfica.

WEIDNER, E.W. (1959). “Cómo se decide en un sistema federal”, en A. Macmahon, ed., *Práctica del federalismo. Estudios comparados entre países con sistema federal experimentado y nuevas federaciones*, pp. 393-413. Buenos Aires: Ed. Bibliográfica.

Documentos oficiales

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. *Diario de Debates del Senado*, sesión extraordinaria, primera discusión de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, 18/02/88.

_____. *Diario de Debates del Senado*, primera discusión sobre el informe de la Comisión de Política Interior sobre la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, 19/07/88.

_____. *Diario de Debates de Diputados*, primera discusión sobre la Exposición de Motivos de la Ley de Gobernadores, 04/08/88.

_____. *Diario de Debates del Senado*, primera discusión sobre la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, 06/06/89.

_____. *Diario de Debates de Diputados*, primera y única discusión sobre la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, 14/04/89.

_____. *Diario de Debates de Diputados*, primera discusión sobre el Informe de la Comisión Especial de la Ley de Descentralización y Transferencia de Competencias, 28/11/89.

_____. *Diario de Debates del Senado*, segunda discusión sobre la Exposición de Motivos de la Ley de Descentralización y Transferencia de Competencias, 19/12/89.

CONSTITUCIÓN DE 1947, Asamblea Nacional Constituyente de la República de Venezuela.

CONSTITUCIÓN DE 1961, Congreso de la República de Venezuela. *Gaceta Oficial* N° 662, extraordinario, 23 de enero de 1961.

COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO –Copre (1986). *Propuestas para reformas políticas inmediatas*, folletos para la discusión N° 1, Caracas.

COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO –Copre (1987a). *Lineamientos generales para una política de descentralización territorial en Venezuela*, folletos para la discusión N° 7, junio, Caracas.

_____. (1987b). *Propuesta para impulsar el proceso de descentralización territorial en Venezuela*, folletos para la discusión N° 9, Caracas.

_____. (1988). *La reforma del Estado*, Caracas.

_____. (1989). *Itinerario para la descentralización*, folleto para la discusión N° 11. Caracas.

_____. (1990). *Antecedentes de la reforma del Estado*, vol. 2, Caracas.

CORDIPLAN (1984). *El VII Plan de la Nación. Lineamientos generales*.

“DECRETO 403”, Presidencia de la República, Jaime Lusinchi, 17/17/1984, en *Documentos para la Reforma del Estado*, vol. I, Consultas. El Liderazgo Nacional, pp. 19-22. Caracas: Ediciones de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Copre.

“DECRETO DE REGIONALIZACIÓN N° 72, Rafael Caldera, 11/06/69, *Gaceta Oficial* N° 28944 de 12/06/69.

Documentos

CALDERA, R. (1983). “El Programa de Caldera, 1983. Las soluciones que necesita Venezuela entera”.

CTV (1980). “Manifiesto de Porlamar”.

FEDECÁMARAS (1944). “Texto de la Asamblea de constitución de la Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción”.

_____. (1969a). “Asambleas de Fedecámaras. Compilación sistemática de sus acuerdos, resoluciones y recomendaciones. 1945-1947”. 25° Aniversario. Caracas.

CARLOS MASCAREÑO

FEDECÁMARAS (1969b). “Asamblea de Fedecámaras 1969. Acuerdos y resoluciones”.

_____ (1980). “Carta de Maracaibo”.

FERNÁNDEZ, E. (1988). “El Tigre. El poder para el pueblo. Plataforma programática 1989-1984”.

LUSINCHI, J. (1983). “Un pacto para la democracia social. Programa de gobierno, 1983”.

PÉREZ, C.A. (1988). “Acción de gobierno para una Venezuela moderna. 1988”.

PETKOFF, T. (1983). “El programa del cambio. Más democracia para Venezuela. 1983”.

Prensa

EL NACIONAL. Declaraciones de Antonio Díaz Martínez, presidente de Fedecámaras, 09/11/1975, p. D-4 .

EL NACIONAL, 30/ 06/ 1979, p. D-12.

EL NACIONAL. Declaraciones de dirigentes empresariales de provincia, 12/05/ 81, p. D-6.

EL NACIONAL. Declaraciones de Manuel Peñalver, secretario general de AD, 27/01/1987, p. D-3.

EL NACIONAL. Declaraciones de Leopoldo Sucre Figarella, ex presidente de la CVG, 31/01/1987, p. D-6.

EL NACIONAL. Declaraciones de Américo Araujo, líder regional de AD en Zulia, 01/02/1987, p. A-12.

EL NACIONAL. Declaraciones de Eva Josko de Guerón, profesora de la UCV, 25/02/1987, p. D-18.

EL NACIONAL. Declaraciones de Morel Rodríguez, líder regional de AD en Nueva Esparta, 20/03/1987, p. A-12.

EL NACIONAL. Declaraciones de Rafael Caldera, 21/03/1987, p. D-10.

EL NACIONAL. Comité Político Nacional de AD, 09/04/1987, p. D-1.

EL NACIONAL. Declaraciones de Luis Piñerúa Ordaz, dirigente nacional de AD, 09/04/1987, p. D-2.