

ildis

**Instituto
Latinoamericano
de Investigaciones
Sociales**

**Fundación
Friedrich
Ebert** 



Descentralización y Partidos Políticos en Venezuela

**Nelly Arenas
Carlos Mascareño**

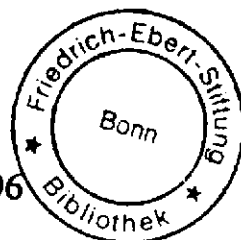
Caracas, Diciembre 1996

C 98 - 01820

Descentralización y Partidos Políticos en Venezuela*

**Nelly Arenas
Carlos Mascareño**

Caracas, Diciembre 1996



(*) Para su desarrollo se contó con la colaboración técnica de la Bachiller Soledad Sánchez.

La presente investigación constituye un documento de trabajo que el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) somete al debate público. Como es usual en estos casos, las visiones, estimaciones, propuestas e interrogantes presentadas son entera responsabilidad de los autores y en nada comprometen al ILDIS como institución patrocinante.

Coordinador por el ILDIS: Flavio Carucci
Pol - 1.1.3.1. (1996)

C 98 - 01820

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	1
I. LAS EXPECTATIVAS INICIALES SOBRE LAS REFORMAS: DESCENTRALIZACION Y PARTIDOS.	7
I.1.- CRISIS Y REFORMA DE LOS PARTIDOS EN VENEZUELA.	8
I.2.- EL IMPACTO ESPERADO DE LA DESCENTRALIZACION SOBRE LOS PARTIDOS POLITICOS.	14
II. LA DESCENTRALIZACION: UNA NUEVA REGLA DE JUEGO EN EL PROCESO POLITICO VENEZOLANO.	22
II.1.- DERIVACIONES DE LA ELECCION DIRECTA DE GOBERNADORES Y ALCALDES.	26
II.2.- EL IMPACTO DE LA LEY ORGANICA DE DELIMITACION Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS (LODDT).	29
II.3.- EL FINANCIAMIENTO COMO INCENTIVO: EL FONDO INTERGOBERNAMENTAL PARA LA DESCENTRALIZACION (FIDES).	35
III. LOS PARTIDOS POLITICOS ANTE LA DESCENTRALIZACION.	40
III.1.- ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA DISCUSION TERRITORIAL EN LOS PARTIDOS.	42

	Pág.
III.2.- IMPACTO N° 1: EL OBLIGADO RECONOCIMIENTO DE LOS LIDERAZGOS REGIONALES COMO UNA NUEVA MANERA DE HACER POLITICA.	46
III.3.- LOS PARTIDOS REACCIONAN, SE REACOMODAN ... ¿O FENECEN?.	58
III.4.- DEMOCRACIA INTERNA Y PARTICIPACION CIUDADANA: EL TALON DE AQUILES.	69
III.5.- LA REFORMA ELECTORAL: ¿UN COLETAZO DE LA DESCENTRALIZACION?	76
CONCLUSIONES	80
BIBLIOGRAFIA	85

INTRODUCCION

Las reformas político-administrativos aprobados durante el año 1989 y que dieron origen al proceso de descentralización venezolano, han introducido importantes alteraciones en el sistema político. En efecto, la elección directa de Gobernadores y Alcaldes y la transferencia de competencias desde el poder central, están determinando cambios en la estructura de concentración del poder, tendiendo éste a ser más territorializado es decir, ubicado también en las entidades federales y municipios, a diferencia del esquema prevaleciente hasta 1989 cuando el modelo funcionaba absolutamente centralizado.

Esta realidad, inocultable e inobjetable, está impactando a los partidos políticos del país, soporte de aquellas reformas y del sistema como tal. Esta es la hipótesis del presente trabajo, el cual ha sido elaborado para el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, con el carácter de sondeo inicial sobre la relación Descentralización-Partidos Políticos, casi con carácter de formulación de un proyecto que pudiera dar plé para una investigación profunda sobre este tema que constituye un factor clave en la dinámica futura de Venezuela.

Con respecto a los partidos políticos en general, es importante destacar que los mismos vienen experimentando un constante proceso de crisis y que se expresa en un fuerte cuestionamiento a los mismos.

Este fenómeno de "mundialización de las impugnaciones al partidismo" (Marta Sosa: 1993. p. 1) ha desembocado fundamentalmente en dos posiciones: aquella que sostiene que los partidos han iniciado un proceso de decadencia lo cual los conduce inexorablemente hacia su liquidación, y otra que asume los cambios experimentados por estas organizaciones como ajustes a largo plazo en el marco de las democracias modernas. (Salamanca: 1995. p. 112)

Ambas posiciones, sin embargo, parten de un eje común que tiene como aspectos principales la baja referencia en la gestión de gobierno, el retraso de la clase política, tanto organizativa como ideológicamente, la hegemonía de los intereses partidarios sobre los colectivos y la corrupción generalizada de la clase política (Marta Sosa: 1993).

Resulta claro que los partidos políticos atraviesan hoy una profunda crisis lo cual los obliga a transitar por el camino de las reformas drásticas, a riesgo de desaparecer del panorama político y ser sustituidos totalmente por otro tipo de organizaciones.

Sin embargo, entendido y asumido el partido moderno como una estructura social asociada a maquinarias orientadas hacia el poder, casi en su estado puro y bruto, es por lo que el cambio de los mismos se hace complejo y hasta casi imposible pues, al decir de Toinet, cuando describe el funcionamiento de los partidos en Estados Unidos, "posiblemente la maquinaria ha declinado. Pero persiste. Es un

elemento esencial en la lucha por el poder.... Persiste pero ha cambiado y este cambio se advierte sobre todo en su organización funcional, que es menos partidista y más burocrática -pero siempre igual de política-. Penetra y pervierte al aparato municipal en su conjunto... El nuevo trato y la canasta federal que ha dejado de crecer desde Roosevelt, han creado burocracias municipales que son -con su clientela, su red de influencia y sus interlocutores privilegiados-, maquinarias perfectas" (Toinet: 1994, p. 409-410)

Dentro de tal dilema -el reconocimiento de que es necesario cambiar al partido y la aceptación de que el cambio estructuralmente es difícil dada su inminente orientación al poder en su estado bruto y puro-, se debaten también los partidos latinoamericanos. Al respecto, la Fundación Konrad Adenauer advertía que "... la entropía había desgastado la energía interna de la mayoría de las organizaciones demócratas cristianas, estructuradas sobre los viejos paradigmas clientelares, caudillistas y centralistas. Estaban acostumbradas a buscar enemigos en vez de aliados en el camino hacia soluciones concretas para los grandes retos del desarrollo y su puesta en práctica... Dentro de esta concepción la Fundación... ha tomado como propia la bandera de la modernización de los partidos políticos, consciente de que no habrá nunca democracia sin partidos. (Willig: 1995, p. 14)

La crisis partidaria también es un rasgo fundamental de los partidos venezolanos. Estos, al intentar reaccionar contra las amenazas, buscan adaptarse e introducir cambios en sus estructuras internas.

En ese sentido, el inicio de la descentralización coincidió con el ciclo de crisis larga de las organizaciones políticas y, en consecuencia, en tanto que fenómeno nacional de profundo contenido político, arrastró a los partidos hacia nuevas posiciones en la eterna búsqueda del poder, agudizando el debate y los conflictos entre las cúpulas y los liderazgos regionales, los cuales no hubiesen aflorado en el esquema anterior a 1989. Un hecho sirve para ilustrar la nueva realidad política a partir de la descentralización: a partir de 1990 el mapa político se hizo diverso, cuando siete de los veinte estados pasaron a manos de CCPEI, uno a la Causa R, otro al MAS y uno al MEP, quedando sólo diez bajo el poder de AD, cuando lo tradicional era que los gobernadores fueran designados por el presidente de turno que, para ese momento, era de Acción Democrática (CCPRE: 1992). En las sucesivas elecciones de Gobernadores y Alcaldes, el mapa -con sus variantes-, se ha mantenido, introduciendo una nueva realidad en la conciencia política nacional.

De esta manera, el trabajo planteado intenta aproximarse a esa relación, por demás compleja, difusa e inacabada. Para ello se tuvo que apelar a la necesaria revisión hemerográfica que permitiera asir aquellas posiciones de los líderes, útiles para armar una visión sobre el asunto. Dicha revisión fue reforzada con entrevistas -en número muy reducido, 8 en total- a líderes tanto nacionales como regionales o locales de los partidos AD, CCPEI, MAS, Causa R. Esta información de primera fuente se relacionó con las elaboraciones contenidas en diferentes textos, la mayoría sobre el sistema político y pocos referidos a la relación específica Descentralización-Partidos. Con

todo, las limitaciones de acceso a mayores fuentes, sobre todo por el poco tiempo establecido expreso para elaborar el documento, advierte sobre el carácter incipiente y preliminar de las apreciaciones y conclusiones elaboradas.

La estructura general quedó de la siguiente manera: un primer capítulo en el que se recoge las expectativas imperantes en el periodo 1987-1990 sobre el posible impacto de las reformas vinculadas a la descentralización sobre los partidos políticos, las cuales provenían fundamentalmente de la COPRE. En segundo término, se abordan las características de lo que fue la reforma y su desenvolvimiento en la práctica a través de sus tres instrumentos centrales: la elección directa de Gobernadores y Alcaldes, la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias y el Fondo Intergubernamental para la descentralización, FIDES. El tercer aparte, el capítulo central y más extenso, aborda la posición de los partidos políticos ante la descentralización, tanto en el reconocimiento del hecho en sí como en la readecuación a la nueva realidad.

Así, quedan planteadas un conjunto de líneas e hipótesis sobre el desenvolvimiento futuro de esa relación y las posibilidades de que las organizaciones políticas puedan abrirse paulatinamente a una mayor democratización de la mano del desarrollo territorial en Venezuela.

Finalmente, deseamos agradecer a los Sres. Pedro Paris Montesino, Gúlfermo Call, Orlando Contreras Pulido, Aldó Cermeño, Carlos Tablante, Gustavo Márquez, José Lira y Aristóbulo Istúriz, por su bondadoso tiempo en las entrevistas realizadas.

I. LAS EXPECTATIVAS INICIALES SOBRE LAS REFORMAS: DESCENTRALIZACION Y PARTIDOS.

Indudablemente las reformas políticas planteadas a finales de los 80 y hasta principios de los 90, generaron un conjunto de expectativas que brindaron un panorama esperanzador para Venezuela. Allí, la Descentralización y la Reforma de la Ley de Partidos Políticos, jugaban un papel fundamental toda vez que ambas apuntaban hacia una mayor democratización y participación social.

Efectivamente, descentralización y sistema político fueron pensados como elementos de una misma sustancia y, en esa relación, los partidos políticos aparecían como factores centrales que serían impactados por, e impactadores de, aquella reforma. Toda la argumentación partía de la constatación del agotamiento de la legitimidad del sistema político nacional el cual, fundamentado en los partidos políticos los cuales también asomaban una precaria base de sustentación, necesitaba de oxigenación. Una de las vías para tal cometido era la reforma de los partidos políticos; la otra, la Descentralización.

Para conocer con más detalle y precisión cuáles eran aquellos argumentos iniciales, se analizarán brevemente a continuación algunos aspectos de las reformas planteadas.

I.1.- CRISIS Y REFORMA DE LOS PARTIDOS EN VENEZUELA.

Al inicio del régimen democrático en Venezuela, una vez derrocada la dictadura perejimenista, el sistema político venezolano contó con una gran estabilidad, a la sombra de los ingentes recursos petroleros.

Sin embargo, a principios de los 80, en la medida en que la renta petrolera comenzó a presentar fuertes signos de agotamiento, el sistema dió evidentes pruebas de debilidad. Al mismo tiempo y como expresión de ese fenómeno, la sociedad civil fue fortaleciéndose y el deterioro de los partidos se hizo presente.

Prácticamente todas las reflexiones que se han elaborado alrededor de la crisis del sistema político venezolano pasan por una fuerte crítica a los partidos. Estos trabajos van desde la constatación pura y simple de sus rasgos definitorios tales como el clientelismo, centralismo, avasallamiento de la sociedad civil, hasta interpretaciones más complejas que intentan comprender las razones de estas cualidades⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Recientemente se ha publicado un trabajo titulado "El Sistema Político Venezolano: Crisis y Transformaciones", coordinado por Angel Alvarez y editado por la UCV. El documento da cuenta de la crisis de las organizaciones partidistas en el país y de las tendencias que en el futuro inmediato definirían los rasgos de un nuevo perfil del sistema. El documento recoge una síntesis de la reflexión del equipo del Instituto de Estudios Políticos de la UCV, fundamental a la hora de pretender entender la dinámica política del país.

A continuación recogemos algunas consideraciones sobre los partidos políticos elaboradas por estudiosos del sistema político venezolano o por líderes de organizaciones políticas.

Carlos Delgado Chapellín argumentaba que los partidos políticos han actuado con excesiva injerencia en todas las instancias de la vida social lo cual ha originado en ellos una fuerte concentración de actividades que no les corresponde. Esto hace que al excederse las instituciones partidistas en el cumplimiento de los fines que le son consubstanciales y para las cuales fueron creadas, pierdan efectividad y credibilidad distanciándose de la sociedad (Chapellín: 1990). Esta profunda penetración de los partidos en el ámbito social fue facilitada por los mecanismos clientelares los cuales se tradujeron en el otorgamiento de todo tipo de prebendas y cargos públicos sin otro mérito que el de la filiación partidista lo cual contribuyó definitivamente a expandir la franja que separa a los partidos del resto de la sociedad.

A lo anterior se agrega un ingrediente en el que los análisis insisten como responsable de ese distanciamiento: el centralismo democrático. Este es entendido como la imposición de los criterios e intereses de un reducido círculo de dirigentes al resto del cuerpo del partido. Del mismo modo se asume que los partidos en Venezuela han sido mediatizadores de la dinámica Estado-Sociedad Civil, entre gobernantes y gobernados, perdiendo su carácter original de mediadores entre ambas esferas. La crisis de la democracia se

entiende así como la crisis de los partidos políticos (Tarre Briceño: 1990).

Se señala además que las organizaciones partidistas se han convertido en meras maquinarias electorales, sin programas ideológicos y cargadas de un fuerte pragmatismo (Marta Sosa: 1990), lo cual induce a la desconfianza y la pasividad política por parte de los ciudadanos así como a la abstención electoral. En la medida en que los partidos fueron absorbidos por la necesidad de agigantar su caudal electoral, dejaron de lado la significación que en sus orígenes tuvo la ideología con lo cual los debates de carácter ideológico desaparecieron de sus agendas (Combellas: 1990).

Este cuadro general sobre los partidos políticos ha dado pie para que se señale que en Venezuela ha existido una partidocracia, entendiéndose la misma como un sistema donde los intereses partidistas restringen el cumplimiento de requisitos tales como la libertad de expresión, de formar organizaciones, derecho a elecciones libres y limpias, amplia elegibilidad para los cargos políticos entre otros, característicos de la poliarquía⁽¹⁾. Este fenómeno restringe en Venezuela las nominaciones a cargos públicos, votaciones, acción legislativa y libertad de organización. Tales planteamientos son de Michael Coppedge quien hace un interesante análisis comparativo entre el grado de "partidocracia" en Venezuela y el de otras

⁽¹⁾ Por poliarquía se entiende la democracia política más que económica y social. Es un conjunto de instituciones que garantizan la participación amplia y la competencia pública. (Coppedge: 1993)

democracias del mundo. Señala el autor que los partidos venezolanos son mucho más disciplinados que la mayoría de los partidos del resto de la América y ligeramente más cohesivos que los europeos los que se distinguen por su fuerte disciplina. Esto explica porque Venezuela es más partidárquica que ninguna otra democracia. (Coppedge: 1993)

Sin embargo, a pesar del predominio partidista durante 30 años de democracia, el sistema populista de conciliación de élites ha alcanzado una situación de crisis el cual se ha visto modificado negativamente por la alteración de las variables básicas del modelo (Kornblith: 1996).

Para mediados de los 80 la crisis de los partidos era objeto de análisis y de proposiciones de reforma. Se insistía que siendo los partidos políticos elementos orgánicos del conjunto de aparatos del Estado, ellos estarían constreñidos a producir transformaciones que abrieran posibilidades de una articulación diferente con el mismo. (Blanco: 1986) En el mismo tenor argumentaba Carlos Andrés Pérez al señalar que “la propia Ley de Partidos, en los 21 años de vigencia, permite determinar defectos y fallas de los cuales adolece y que han hecho prácticamente imposible su cumplimiento en lo que respecta a las normas para constituir partidos políticos. Se requeriría una reforma que llegara a la plena democratización de los procesos internos (Pérez: 1986. p. 72). Similar argumento esgrimiría Herrera Campins al afirmar que “los partidos han de sincerar la debida participación de sus miembros en todos los procesos conducentes a las decisiones.

Deben por tanto, garantizar una sincera democracia interna... En este terreno hay muchas fallas tácticas" (Herrera: 1986. p. 112). También Gonzalo Barrios, aunque más cauteloso, abogaba porque la COPRE formulara "algunas recomendaciones con miras a fortalecer la democracia interna y la calidad moral de las organizaciones partidistas" (Barrios: 1986. p. 138). En fin, el liderazgo del país para aquel momento coincidía en la necesaria reforma de los Partidos Políticos.

En efecto el cuadro crítico de los partidos, dio lugar para que sectores de la sociedad venezolana, preocupados por la situación comenzaran a trabajar en procura de una reforma de los mismos.

En este sentido, en 1988 se introduce en la Cámara de Diputados el Proyecto de Reforma a la Ley de Partidos Políticos, encabezado por Arnoldo José Gabaldón ex-presidente de la COPRE, proyecto que, según Marta Sosa contenía lo sustancial de la discusión sobre modernización y democratización de los partidos políticos venezolanos sostenida en la COPRE dirigida principalmente a construir una base legal-institucional que indujera una relegitimación de los partidos en función de su misma conversión (Marta Sosa: 1993). En esa línea, las organizaciones partidistas requerían ser internamente democráticas y que no estuviesen más asociadas a actos de corrupción motivo por el cual se contemplaban mecanismos destinados a garantizar la transparencia en la captación y manejo de sus recursos financieros.

Dicho proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados, pero no es sino en 1990 cuando ingresa al Senado, siendo aprobado por éste en 1991. A pesar de que en el interín se le hicieron algunas modificaciones, el proyecto conservó los rasgos más importantes a saber: descentralización y democratización interna de los partidos. (Marta Sosa: 1993).

Ahora bien, a pesar de que todos los partidos apoyaron la proposición de la ley de los Partidos Políticos, su aplicación ha sido postergada por un largo tiempo a voluntad de las mismas organizaciones partidistas. En privado, algunos congresantes expresaron su resistencia en relación a la regulación estatal, pues la misma podría amenazar la “soberanía de los partidos” (Ellner: 1993).

Hasta el presente, aquellas reformas asomadas al inicio de la década han quedado congeladas. Pareciera que, superada la explosión de violencia del 89 y los intentos golpistas del 92, los liderazgos políticos han hecho reposar lo que fueron nuevas ideas al calor de la presión civil y ciudadana de aquel entonces. Esta afirmación se sustenta en el hecho de que desde hace más de cinco años no aparece en la agenda nacional la Ley de los Partidos Venezolanos.

Así, aparece con fuerza el dilema de que es necesario cambiar pero es difícil cambiar y, en su lugar, los acontecimientos continúan desenvolviéndose en el panorama nacional a la espera del saldado de cuentas de las organizaciones partidistas nacionales.

Mientras tanto, los partidos políticos se siguen debilitando, situación que se expresa “en la reducción de sus bases de apoyo electoral, en una fuerte pérdida de prestigio como los principales canales de formación de la voluntad política nacional y en una creciente incapacidad para establecer objetivos y programas que guíen al país” (Salamanca: 1995. p. 113)

Tal nivel de deterioro y crisis del sistema político, sustentado en las organizaciones partidistas. ¿podría ser modificado o al menos impactado por la Descentralización?. Para poder evaluar tal relación con la mayor precisión posible, es necesario arrancar de un patrón de comparación, esto es: ¿Cuáles eran las expectativas fundadas en la Descentralización con respecto a los partidos políticos y, en general, el sistema político nacional?

I.2. EL IMPACTO ESPERADO DE LA DESCENTRALIZACION SOBRE LOS PARTIDOS POLITICOS.

“Desde la perspectiva política, la descentralización persigue como objetivo promover el desarrollo político de la sociedad en forma progresiva, lo cual, además de permitir una mayor eficacia en el funcionamiento del sector público, contribuiría a ampliar la legitimidad del sistema político”. (COPRE: 1987. p. 12)

Tal era la expectativa del grupo de trabajo que sobre el proyecto de descentralización, dirigió en la COPRE en los primeros años de la reforma, José Andrés Octavio. El documento emanado del equipo en

1987 y sometido a la consideración de los diferentes comisionados, advertía sobre la pérdida de la legitimidad del sistema político venezolano y reconocía que la Descentralización, antes que una operación técnica... es un proceso político que persigue la redistribución del poder en el seno de la sociedad" (COPRE: Ibid. p. 3)

De ser cierto, obviamente los partidos políticos venezolanos se verían seriamente impactados por la Reforma Territorial puesto que, a juzgar por el tenor de la anterior afirmación, la descentralización sería la reforma ideal asimilable a la democracia como un todo.

Continuaba la argumentación diciendo que la descentralización, en tanto que proceso político, tendría por finalidad generar controles de la sociedad sobre sus mandatarios y representantes y con respecto a los procedimientos administrativos en los gobiernos territoriales. (COPRE: 1987. p.14). Un programa de tanto aliento y magnitud, se decía, debía "movilizar los mejores espíritu del país, porque constituye un poderoso motor de renovación de nuestro sistema democrático y una oportunidad invalorable para despertar la imaginación creadora de nuestros ciudadanos" (COPRE: 1987. p. 20)

Lo que representó una estructura de ideas que expresaba una deseada relación entre sistema político-descentralización, se continuó defendiendo tres años después cuando se habían concretado y aprobado las principales reformas asociadas a la descentralización. Según los reformadores la elección directa de los

Gobernadores y Alcaldes así como la LODDT, condicionarían y consolidarían novedosas relaciones sociopolíticas que harían superar la crisis de los partidos políticos, base de la pérdida de legitimidad de la democracia en el país.

La hipótesis manajada fue la de que, al avanzar la descentralización, se resquebrajarían paulatinamente las prácticas clientelares, de corrupción y de ineficiencia asociadas a los partidos políticos los cuales, favorecidos por el centralismo, habían terminado privilegiando sus propios intereses por encima de los del colectivo. En esta perspectiva, se pensaba que la descentralización, a pesar de que no fue pensada como instrumento de transformación de la organización interna, comportamiento y racionalidad de los partidos políticos, podía introducir modificaciones sustanciales en la vida de los mismos con lo cual se avanzaría hacia una mayor democracia. Todo lo anterior partía del reconocimiento de una relación directa entre la concentración y centralización de los poderes nacionales y la concentración de los poderes de los partidos, particularmente en sus cúpulas.

Así las cosas, afirmaba Edgar Paredes, para entonces Secretario Ejecutivo de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, COPRE, que “el movimiento hacia la descentralización del Estado conllevaría necesariamente una disminución de la discrecionalidad de las cúpulas partidistas. Al disminuir la centralización, disminuía

también la discrecionalidad de las direcciones nacionales de los partidos políticos". (Paredes: 1990. p. 198)

Al mismo tiempo, otro miembro de la COPRE, sostenía que la descentralización podría entenderse como un medio indirecto para la reforma de los partidos políticos, aún cuando no estuviese dirigida específicamente a ese objetivo, como sí el proyecto de reforma de la Ley de los Partidos Políticos; en ese sentido la descentralización sería un medio para transformar las condiciones en las cuales actúan los partidos. (Rachadell: 1990)

En este esquema, "la elección de los gobernadores de estado y de los alcaldes, constituye un medio indirecto porque regionaliza la política, la hace menos dependiente de las circunstancias vinculadas a la elección presidencial y trae como consecuencia (en el mediano plazo al menos) que se centre la atención en las cuestiones específicamente regionales y locales". (Rachadell: 1990. p. 205)

Las dos tesis anteriores se suman y dan cuenta de las posibles reformas que provocaría en los partidos políticos, tanto la elección directa de las autoridades regionales y locales como el proceso de transferencia de competencias: Ambas, sostenidas como una convicción coherente y razonable al reconocer que la descentralización para su puesta en marcha y realización exitosa, precisaba la adecuación de los partidos a los nuevos retos que ella misma les planteaba: mayores competencias y autonomía de los

gobiernos regionales y locales, junto con el fortalecimiento de la capacidad del ciudadano y las comunidades para exigir responsabilidad y eficiencia en los distintos niveles territoriales de gestión.

De lo anterior se desprende que la descentralización dependería, en buena medida, de trascendentes modificaciones en el comportamiento, organización y prácticas de los partidos, pero a su vez, sería un mecanismo indirecto para que esas prácticas fueran, progresivamente, introduciéndose y consolidándose.

Ahora bien, tales orientaciones generales implicaban un amplio conjunto de *modificaciones específicas* en los partidos, las cuales según Paredes Pisani, estaban referidas a la modificación de las relaciones internas en beneficio de los representantes y dirigentes regionales, y asimismo, la de éstos en sus relaciones con los movimientos de las comunidades dada la capacidad de éstas para exigirles responsabilidades y eficiencia en sus gestiones de gobierno. Esto a su vez estaría estimulando el desarrollo de la sociedad civil (Paredes: 1990). Por otro lado, se esperaba la superación del esquema en que tradicionalmente fue manejada la *lealtad* a lo interno de los partidos, según el cual las cúpulas tendrían una total hegemonía en la selección de los candidatos a los cargos públicos. Así pues, se esperaba que con la descentralización la lealtad se orientaría al ciudadano común.

Se aguardaba también que, según Rachadell, con la introducción del sistema uninominal para la elección de los cuerpos deliberantes (Asambleas Legislativas y Concejales), se daría la consolidación de elecciones primarias para la selección de los candidatos a esos cargos en los distintos partidos, en el entendido de que tal modalidad implica un cercano contacto y reconocimiento entre los representantes y los ciudadanos de las regiones y localidades, dimensión que deberían asumir los partidos. (Rachadell: 1990)

Dadas estas expectativas los partidos adoptarían un carácter más programático, sobre la base de que los líderes regionales tendrían que ofertar sus propuestas de gestión ante las nuevas competencias y retos que se les estaban planteando, aunado a la nueva capacidad de control de los ciudadanos sobre ellos. Además sería posible superar la subordinación extrema de las regiones al centro, gracias a la inminente emergencia de liderazgos regionales por lo cual se avanzaría hacia la independencia y autonomía de los distintos niveles territoriales de gobierno: de las direcciones municipales con respecto a las regionales, y de éstas con las nacionales. De esta manera, los esquemas organizativos de los partidos deberían ser suficientemente descentralizados en función de responder a los retos que tal autonomía plantea en la selección de las políticas públicas.

A partir de estas consideraciones puede deducirse que sobre la descentralización se abrigaron amplias esperanzas en tanto que su posible fuerza movilizadora alteraría la dinámica de las

organizaciones partidistas tanto en su estructura interna tendiendo a la democracia, como en su relación con la sociedad propiciando la participación ciudadana y sometiéndose al riguroso control social de su gestión en los cargos públicos.

No debe sorprendernos tales expectativas pues ellas han existido también en el resto de los países de América Latina. Así -narra Dieter Nöhlen-, en reuniones de especialistas Latinoamericanos y Europeos, se ha evaluado el significado de la descentralización para la consolidación democrática de América Latina, ante lo cual se concluye que la descentralización permitiría una mayor democratización institucional, social y socioeconómica (Nöhlen: 1991. p. 12). Ante una visión esperanzadora, Boisier advierte que la Descentralización no es una panacea pues, al fin de cuentas, es un medio en un mundo donde ideologías y paradigmas se derrumban. En ese sentido, continúa Boisier, no puede sostenerse cándidamente que la descentralización política es igual a democracia y que así como otros temas, goza del privilegio de que prácticamente nadie se declara en su contra; pero goza también de otro privilegio: pocos se comprometen efectivamente con él. Sin embargo, a pesar de las dudas, ese carácter difuso es una característica de la descentralización, "la descentralización es un signo de los tiempos y un procedimiento de acción política que requiere ser desmitificado y puesto al servicio de una verdadera democracia" (Boisier: 1991. p. 40).

Como se verá, la presencia de la descentralización en el sistema político, es presa de argumentaciones que la extremizan como la gran posibilidad de alterar la dinámica de los actores fundamentales del sistema -los partidos- y de dudas que advierten sobre la irrealidad de tales expectativas. Tal situación se agrava pues de las dos reformas originalmente planteadas como base para la ampliación democrática, fue sólo ésta la que cristalizó en un acuerdo nacional.

Como quiera que no será posible formular afirmaciones diferentes a las anteriores dentro del discurso construido desde los años 80, es por lo que se impone la necesidad de incorporar herramientas que faciliten una evaluación en una nueva expectativa: a la luz de los hechos reales. Así, cumpliendo con los objetivos del presente documento, en los próximos capítulos se abordarán dos elementos de evaluación: el comportamiento real de la gestión descentralizada y la situación actual de los partidos en relación a la descentralización.

II. LA DESCENTRALIZACION: UNA NUEVA REGLA DE JUEGO EN EL PROCESO POLITICO VENEZOLANO.

No cabe la menor duda acerca del impacto de las reformas políticas venezolanas vinculadas al proceso de Descentralización. La elección directa de gobernadores y alcaldes establecida en la legislación nacional y la posterior promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización en diciembre de 1989, introdujeron una estructura de incentivos diferente en el manejo del Estado venezolano.

No pudo ser más propicia esta reforma pues, para ese momento, las ideas sobre el desarrollo regional se encontraban en su fase de extinción y, a su vez, las posibilidades de una reforma global del Estado se percibían como lejanas. Así, la entrada en escena de gobernadores y alcaldes electos y, junto a ellos, un nuevo escenario para las negociaciones entre niveles de gobierno, le confirió a la sociedad venezolana frescura y nuevas posibilidades. (Mascareño: 1995)

Quedó evidenciado que no era igual el manejo de los estados y sus gobernaciones por un gobernador designado por el Presidente de la República. En el régimen anterior éstos se encontraban sometidos a un alto nivel de rotación con promedio de vida de apenas 1,66 años habiendo sido designados 394 gobernadores en el periodo 1959-1989 (Njaim: 1989)

El hecho de la elección introdujo por sí sola un cambio sustantivo en las antiguas lealtades de los gobiernos estatales y municipales con el gobierno central y, en consecuencia, hizo variar el eje de los mismos girando ahora hacia las clientelas en cada territorio. Esta es una consecuencia lógica pues, de esta manera, gobernadores y alcaldes pasan a tener un tiempo cierto de gestión: 3 años con posibilidad de 6 si son reelectos, a la vez que se abrió la compuerta para manejar servicios públicos de manera exclusiva (como en los casos de puertos, aeropuertos, vialidad o salinas) y en forma compartida con el poder central como serían salud y educación.

Las nuevas reglas hicieron que durante el periodo 1990-1992, trienio de las nuevas autoridades electas, asistiéramos a una confrontación inédita entre los gobiernos territoriales -especialmente los estatales- y el gobierno central, la cual giró alrededor de asuntos como los siguientes:

- La negociación del plan de inversiones previsto en la Ley de Descentralización, ante el cual gobernadores como Andrés Velázquez, Carlos Tablante, Morel Rodríguez (del partido del gobierno central) o Henrique Salas Römer, arremetieron con fuerza pues según sus criterios se intentaba imponer las viejas costumbres centralistas.**
- Se argumentó insistentemente sobre cómo las burocracias centrales desconocían el significado y alcance de la descentralización, ante lo cual éstas entrababan la marcha del**

proceso, a la vez que eran ineficaces para ejecutar los programas previstos en los diferentes territorios.

- A su vez, los gobernadores electos reclamaron insistentemente la necesidad de su participación en las grandes decisiones nacionales pues a su entender, estos no habían sido consultados por el presidente a propósito de la gran crisis institucional del 4 de febrero de 1992 con la intentona golpista, lo que era una clara expresión de como los cogollos burocráticos y partidistas a nivel central le prestaban poco interés a la descentralización. (Mascareño: 1996)

Este primer período de gestión, lleno de expectativas, aprendizaje y, sobre todo, entusiasmo, dió paso a un segundo, el 93-95, en el cual las autoridades territoriales electas comenzaron a advertir debilidades en la marcha del proceso, a la vez que el mismo sistema político nacional dió muestras de una profunda crisis de legitimidad. De esta manera, no se puede dejar de lado al evaluar el contexto que determina a la descentralización que, luego de las intentonas golpistas de 1992, el país se vió sacudido con la destitución del entonces presidente de la República, Carlos Andrés Pérez, y la presencia de un débil hilo constitucional conducido con acierto por el Dr. Ramón J. Velázquez hasta las elecciones de diciembre de 1993.

Superada la crisis política con la elección del Dr. Rafael Caldera como presidente para el período 1994-1998, se inició una nueva etapa en las relaciones intergubernamentales las cuales se han tornado tensas

hasta el día de hoy y tal situación tiene que ver con factores de peso como los siguientes:

- La descentralización entró en una etapa difícil que va más allá de las negociaciones y estudios del primer periodo: se trataba ahora de concretar la transferencia de competencias para demostrar que el proceso tenía visos de realidad. De esta manera, durante el primer semestre de 1994 la presión estuvo centrada en la materialización de la transferencia de los servicios de salud que culminó con la firma del acuerdo en el Palacio de Miraflores el día 10 de agosto de ese año, con la asistencia de los gobernadores de los estados Aragua, Falcón, Carabobo, Anzoátegui y Táchira (El Diario de Caracas: 11-8-94. p. 21). Días antes, los gobernadores en reunión de la Asociación Nacional habían solicitado una reforma del FIDES por ser éste un organismo burocrático e inmanejable unido a la cultura centralista. (Economía Hoy: 25-7-94. p. 4)
- El gobierno nacional derogó el decreto -establecido durante el periodo de Velásquez- según el cual los gobernadores podrían incidir en la designación de los directores de las agencias centrales en su respectivo territorio. Se trataba de hacer valer un derecho del poder central, pero que marcaba una pauta en el tipo de gestión que se impondría con respecto a los territorios. El Ministerio de la Descentralización giró su anterior actuación de flexibilización y armonía con los estados, hacia una posición de "línea dura" según la cual era necesario revisar el esquema y controlar la actuación de los gobernadores y alcaldes.

Pero, a pesar de las tensiones existentes hoy entre los gobiernos regionales y el gobierno central, no puede descartarse el hecho de que la descentralización ha introducido efectos inocultables en la dinámica sociopolítica nacional que tienen que ver con las derivaciones de los tres incentivos aprobados hasta el momento: las elecciones de gobernadores y alcaldes; la transferencia de competencias y el financiamiento intergubernamental vía FIDES.

II.1.-DERIVACIONES DE LA ELECCION DIRECTA DE GOBERNADORES Y ALCALDES.

Es innegable que existe un consenso nacional sobre el hecho de que la elección directa ha permitido una mayor identidad de los ciudadanos con sus gobernantes en tanto que es posible precisar el dónde y el cómo de las responsabilidades del Estado. Efectivamente, antes de este suceso, era escaso el conocimiento que los pobladores poseían acerca de la actuación de sus mandatarios locales. Hoy es posible observar la cobertura que ofrecen los medios de comunicación a la gestión de gobernadores y alcaldes tanto en los periódicos, radios y televisoras regionales, en donde diariamente se reseñan los sucesos de la gestión de gobierno, así como en los medios nacionales, donde se han especializado páginas referidas al tema regional-local, o dedicado programas de opinión en las televisoras que cubren el país. Lo que fue una novedad nacional en los años 90 y 91, ahora se percibe

como una situación aceptada y, sobre todo, conocida por toda la población nacional.

Esta realidad ha sido objeto de expresiones tajantes acerca de su bondad como las de, por ejemplo, el Dr. Carlos Ayala Corao quien afirmó que “la democracia venezolana se salvó en 1992 y en mayo de 1993, gracias a la existencia de gobernadores electos en los veinte (ahora ventidos) estados de la República de Venezuela”. (Ayala Corao: 1993. p. 33)

Tal posición ha sido reiterada por Allan Brewer Carías, cuya tesis de mantener los gobiernos intermedios (estadales o provinciales) como contrapeso para el desarrollo democrático, lo hace afirmar que Venezuela tiene democracia gracias a la descentralización, siendo necesario nuevos liderazgos en un proceso que es indetenible pues, con ello, nos estamos jugando la democracia. (El Nacional: 10-5-96. p. D-2)

Así las cosas, parece sensato afirmar que el incentivo de la elección directa ha generado un nuevo estatus en la opinión pública nacional acerca de nuevos liderazgos diferentes al tradicional centralismo del gobierno nacional, y de las cúpulas partidistas quien acaparó la atención a lo largo de 30 años de vida democrática.

También producto de la elección directa de gobernadores y alcaldes en Venezuela se han introducido cambios importantes en la

conducción institucional, que se pueden caracterizar por los siguientes elementos. (Mascareño: 1996)

- a- Una variación en el esquema psicosocial de la institución ya que su líder no es designado a dedo sino que es legitimado por una elección. Esta legitimidad introduce poder y energía a la gestión, con lo cual es más factible impulsar cambios que bajo las circunstancias anteriores eran impensables.
- b- En este nuevo estatus, funciona el fenómeno organizacional de identidad y reto institucional, según el cual el dirigente al sentirse dueño de casa, busca los medios para lograr el éxito en la gestión. La actitud del elegido, en todo caso, ofrece posibilidades para la mejora institucional.
- c- La pertenencia del líder se afianza al poseer un tiempo cierto de gestión que, como ya dijéramos, puede oscilar entre 3 y 6 años. Esta tesis ha soportado la prueba del tiempo cuando en el año 1993 se inició una cadena de destituciones de gobernadores y alcaldes electos a partir de la improbación de la Memoria y Cuenta de la Asamblea Legislativa y de la Cámara Municipal, respectivamente. Hubo una reacción nacional en contra de lo que efectivamente representó una práctica de oportunismo abierto, lográndose su detención hasta los momentos. En una futura reforma de las leyes electorales, esta situación sería revisada.
- d- El estatus de electo, le abre al gobernador y al alcalde nuevas perspectivas para desarrollar una mayor adquisición de poder,

aprovechando las circunstancias que ofrecen los nuevos parámetros establecidos en la pugna poder local-poder central.

- e- Finalmente, es necesario destacar que el cuadro de lealtades alrededor de los líderes locales varía sensiblemente. Así éstos han logrado un mayor grado de autonomía en sus actuaciones y ante los grupos de presión nacionales, con lo cual se establecen nuevas alianzas, negociaciones y se crean nuevos espacios de decisión.**

Más allá de los aciertos o no en el desempeño Institucional, cada gobernador de estado ha asumido la defensa y la promoción de su gestión. Es ahora normal la aparición en los medios de comunicación, publicidad acerca de los logros y avances en diferentes entidades federales. De igual manera, aunque con mayores restricciones, está sucediendo con la gestión de los alcaldes electos, sobre todo los que dirigen los mayores centros urbanos del país. Este fenómeno, inédito en la dinámica socio-política venezolana, se produce gracias al incentivo de la elección directa.

II.2.-EL IMPACTO DE LA LEY ORGANICA DE DELIMITACION Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS (LODDT).

La LODDT aprobada por el Congreso el 20 de Diciembre de 1989 y promulgada por el Ejecutivo el 28 del mismo mes, vino a llenar un vacío creado luego de la elección directa de Gobernadores y Alcaldes a comienzos de diciembre de ese año. Producto de esta circunstancia surgieron opiniones acerca de lo apresurado de la Ley y, en

consecuencia, sobre sus limitaciones. En todo caso, lo fundamental es que este instrumento, nacido del consenso de las diferentes fuerzas políticas, llenó parcialmente un vacío de naturaleza diferente: la ausencia de competencias claramente definidas en las entidades federales venezolanas. Esa ha sido su principal virtud.

Dicha Ley, además, pretendió dar cuenta de otros asuntos de interés: en primer lugar la negociación de inversiones entre la entidad federal y el poder central a través del plan de inversión coordinado previsto en el Capítulo V del instrumento; en segundo término, la coordinación del sector público a nivel territorial con la creación del Comité de Coordinación y Planificación (Art. 25); y en tercer lugar, en el artículo 11º, la previsión alterna de fondos para el funcionamiento de la Descentralización a través del uso de los impuestos al consumo. En los dos primeros casos, la realidad nos ha comprobado que tales previsiones eran letra muerta: no ofrecieron ni representaron ningún incentivo real para los agentes del proceso de Descentralización. En el caso del uso de los impuestos al consumo, sí se desató un proceso cuyo corolario ha sido la creación del FIDES y la posterior discusión sobre su desempeño. Este asunto representa el tercer instrumento de la gestión real y será tratado más adelante.

En este contexto, el impacto de la LODDT debe evaluarse en dos perspectivas: la referida al know-how desarrollado para las negociaciones sobre la transferencia de competencias y la correlativa

creación de capacidades de gestión asociadas a la asunción de las mismas, tanto las exclusivas como las concurrentes.

En el primero de los casos, la mayoría de los estados venezolanos, a través de sus Gobernaciones y Asambleas Legislativas, han sido expeditos en la asunción de las competencias exclusivas. Una vez asumido el Puente sobre el Lago de Maracaibo por el Estado Zulia, el país ha asistido a un interesante proceso, silencioso, poco conocido por la población, pero fundamental para mantener el espíritu descentralizador, como lo es la legitimación de la administración directa en los estados de servicios otrora centrales tales como los puertos, puentes, aeropuertos, carreteras, autopistas, papel sellado, salinas y explotación de minerales no metálicos.

Así, para 1992 los principales puertos del país habían sido asumidos en los estados Anzoátegui, Carabobo, Nueva Esparta, Falcón, Sucre, Zulia y Trujillo, previa aprobación de la Asamblea Legislativa sobre la base de los respectivos estudios-diagnósticos sobre su funcionamiento. (COPRE: 1992)

Para esa misma fecha, se encontraban en estudio la Autopista Regional del Centro (principal arteria vial de Venezuela), cinco sistemas de autopistas y carreteras intraestadales, tres aeropuertos de primer orden (Zulia, Carabobo y Lara), cinco administraciones de minas y tres solicitudes para administrar el papel sellado. Entre 1993 y

el actual momento se aceleraron las negociaciones en este campo y, actualmente, por lo menos cinco aeropuertos principales se encuentran bajo administración estatal, los estados con potencial de minerales no metálicos han negociado su administración, los tres estados salineros (Zulia, Falcón y Sucre) asumieron las minas de sal, la autopista Regional del Centro es manejada entre los estados Miranda, Aragua y Carabobo desde 1994 y los 22 estados venezolanos ya han asumido la administración de su red vial. (Sánchez Meleán: 1996)

Es inocultable que servicios como el Puente sobre el Lago, los puertos, la autopista, los aeropuertos y las salinas están funcionando mucho mejor que cuando eran administrados desde el centro por el poder nacional. Y, más allá, son áreas que generan ingresos y ganancias donde otrora existían centros de corrupción y despilfarro. El aprendizaje que ello comporta es un aval para la descentralización venezolana. Puede representar nuevas luces en el camino hacia un estado eficaz.

En la otra vertiente el tema de las competencias concurrentes es profundamente político pues representa la tensión entre ambos niveles de gobierno. Así, lograr que un gobierno estatal le "arranque" una competencia al centralismo se visualiza como una hazaña que los reivindica con la historia. De esta manera, desde el mismo año 1990, varios gobernadores de estados iniciaron las negociaciones para los fines descritos. Las transferencias concurrentes previstas por la

LODDT se refieren a aquellas actividades y servicios que para aquel momento prestaba el poder nacional y que, de manera concertada, serían asumidas por el estado. De un total de 18 áreas concurrentes previstas en el artículo 4° de la Ley, fueron 4 las que acapararon el interés de los primeros gobernadores electos: salud, educación, atención al anciano y protección al menor. Tres años y medio después de iniciado el proceso, ningún estado había logrado asumir formalmente competencia alguna, encontrándose en tramitación solicitudes en áreas tales como deporte, nutrición, vivienda, ciencia y tecnología, agricultura y cultura, además de las 4 antes citadas.

No es sino hasta agosto de 1994, como ya se dijera, cuando cinco estados venezolanos reciben formalmente la competencia de los servicios de salud. Antes de esa fecha se habían acumulado 34 solicitudes de transferencia y, para los actuales momentos, se encuentran detenidas en el gobierno nacional 120 solicitudes de diferentes servicios, habiéndose logrado sólo la firma de 43 acuerdos de cogestión en áreas tales como deporte, administración de cárceles, salud pero sin cesión efectiva, de acuerdo a las cifras sistematizadas por Sánchez Meleán en el trabajo ya citado.

El récord de las negociaciones para mayo de 1996 según la sistematización del centro de políticas públicas del IESA es el siguiente: de 130 solicitudes realizadas, se han transferido de manera efectiva con convenios definitivos un total de 41. De estas, 13 se refieren a los servicios de salud, 8 a deporte y 4 a atención al menor.

Este panorama denota severas dificultades en el proceso de negociación el cual se ha visto entrabado por dos factores fundamentales:

- **Las deficiencias presupuestarias para cubrir los pasivos laborales asociados a las transferencias.**
- **Las resistencias burocráticas de los organismos centrales que dificultan, por exceso u omisión, los procedimientos de tramitación.**

En todo caso, el período 90-96 ha sido rico en alternativas negociadoras, entre los gobiernos estatales y el central, a propósito de las competencias concurrentes lo que permite formular algunas hipótesis de interés:

- **La Ley de Descentralización introdujo una modalidad inédita en la forma de gobierno en Venezuela, toda vez que obligó e incentivó la negociación entre el gobierno central y el gobierno territorial.**
- **Tal desarrollo genera capacidades a través de un aprendizaje que no era necesario en el estatus anterior a 1989.**
- **La negociaciones han obligado la creación de un know-how en un vasto estrato profesional de los gobiernos.**
- **Servicios como salud, de gran complejidad y tamaño, liderizan un nuevo movimiento estatal que apunta hacia la creación de amplios espacios de negociación Intergubernamental. El hecho de que 13 entidades ya manejan la salud implica un avance**

sustantivo que de sostenerse y reforzarse, significará un aprendizaje en las capas burocráticas estatales.

Visto en perspectiva, el aprendizaje de gobierno producto de la gestión de nuevas competencias, indudablemente le introdujo al sistema político venezolano centros de poder diferentes a los preexistentes. Igual significado puede atribuirse al tercer incentivo que comienza a funcionar en la descentralización, el esquema de financiamiento del FIDES.

II.3. EL FINANCIAMIENTO COMO INCENTIVO: EL FONDO INTERGUBERNAMENTAL PARA LA DESCENTRALIZACION (FIDES).

No bastaba con arribar en 1994 al 20% del presupuesto nacional como monto del Situado Constitucional para las entidades federales, de acuerdo a lo previsto originalmente en el artículo 13° de la LODDT. Así, durante el corto tiempo de la Presidencia de Ramón J. Velásquez vió la luz el FIDES, concebido como un instrumento para, entre otros propósitos, dar cumplimiento al artículo 11 de la LODDT sobre las competencias exclusivas de los estados que en su punto 4° prevé la organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo.

Efectivamente, el 25 de noviembre de 1993, se dió el ejecútese al Decreto-Ley N° 3265 denominado “Decreto-Ley que regula los mecanismos de participación de los Estados y Municipios en el producto del Impuesto al Valor Agregado y el Fondo Intergubernamen-

tal para la Descentralización" (Brewer Carias: 1994). Allí se estableció en su artículo 2° que la participación global de los estados y municipios en lo recaudado por el Ejecutivo Nacional por el IVA podrá ser de un 30% como máximo, excluido el Situado, comenzando por un 4% en 1993 hasta arribar a un 18% en 1996 y al 30% máximo en el año 2000. De igual manera, en el Título II se crea el FIDES para administrar tales recursos y negociar otras fuentes destinadas a impulsar la descentralización, bajo la figura de servicio autónomo sin personalidad jurídica adscrito al Ministerio de Relaciones Interiores.

A su vez, la modalidad de cesión de fondos prevista fué la de transferencias condicionadas a la presentación de programas y proyectos específicos, sometidos a evaluación técnica conocida por el Directorio Ejecutivo del Fondo, estando los desembolsos de los recursos sujetos a un fideicomiso con la banca comercial y al aporte del cofinanciamiento del estado o el municipio respectivo.

En teoría, el diseño del FIDES asomaba al nacimiento de un instrumento novedoso, atractivo y, sobre todo, racionalizador del gasto público. Al introducir criterios de éxito y eficacia, generaba una posibilidad de competencia por el acceso a los recursos.

Sin embargo, el camino del FIDES ha sido tortuoso, plagado de caprichos, inexactitudes y hasta arbitrariedad por parte del poder central en su manejo, sobre todo en la pretendida discrecionalidad para el uso de los recursos.

Con todo, y a pesar de la posición del poder nacional, el FIDES, sobre todo en el último año de su existencia, ha logrado generar expectativas en todas las gobernaciones y alcaldías en relación a la obtención de los recursos.

Es importante, en consecuencia, resaltar un conjunto de comportamientos nuevos en la administración pública territorial, a saber:

- a. En todas las 22 gobernaciones se han instalado para 1996 equipos de formulación y evaluación de proyectos para acceder a los recursos del FIDES. Si bien en años anteriores se habían estructurado pequeños equipos para tales fines en algunas gobernaciones -como Falcón, Carabobo y Aragua-, esta tendencia no era generalizada. Los primeros intentos de los años 1994 y 95 estuvieron más dirigidos a captar fondos de la banca multilateral a través de organismos como el FONVIS. Sin embargo, a juzgar por los resultados, el mecanismo establecido a través del FONVIS con la banca multilateral no representó un incentivo lo suficientemente atractivo como para lograr la reacción en masa de los gobiernos territoriales. El FIDES sí lo logró.
- b. Así, por ejemplo, CONZUPLAN en la gobernación del Zulia creó en Enero de 1996 la Oficina de Proyectos Multilaterales y Especiales (PROME). También el Estado Sucre creó por Decreto del Gobernador Martínez, la Oficina de Proyectos del Ejecutivo

del Estado Sucre. Se trata de un efecto dominó a nivel nacional que logró derrumbar un muro en las gobernaciones y alcaldías como lo era la falta de interés y formación acerca de la formulación de proyectos.

- c. De esa manera, la cultura del proyecto comienza a ser una realidad en los territorios venezolanos. Ese es un haber en la gestión pública que se debe anotar como un logro de la descentralización y sus mecanismos.

Según Francisco Arocha, Presidente del FIDES, centenares de proyectos provenientes de las 22 gobernaciones y de más de 200 municipios han sido revisados y aprobados por el Directorio Ejecutivo del FIDES, representando una inversión nada despreciable superior a los 30 millardos, recibiendo solicitudes de financiamiento a un promedio de 200 por semana. (El Universal: 29-8-96. p. 22)

- e. Más allá de las dificultades del FIDES, se trata de una institución que materializa, le da corporeidad a la descentralización. El sólo hecho de integrar en su directiva a representantes de los tres niveles de gobierno hace de este instrumento un espacio idóneo para la negociación intergubernamental, rasgo de todo proceso de descentralización.
- f. Las restricciones establecidas para la cesión de los recursos, intenta disminuir los niveles discrecionales en el uso de los mismos y, con ello, las posibilidades de corrupción. Esta virtud habrá que convertirla en uso y costumbre y, para ello, será

necesario insistir en la preservación y perfeccionamiento del mecanismo implantado.

A la luz del cuadro anterior, sería absurdo pensar que la descentralización venezolana, como reforma política, deja incólume a los partidos políticos. Estos, necesariamente, acusan los efectos de una transferencia nacional de poder transportada sobre los hombros de los mecanismos antes señalados. De hecho, la sola posibilidad de que los gobernadores de estado ya no sean designados por el Presidente de la República, introduce severas variaciones en el esquema de lealtades que prevaleció durante toda la vida republicana.

En consecuencia, ante las reformas, ¿Cuáles han sido las posiciones y actitudes de los partidos políticos en Venezuela?. Este tema, punto central del presente documento, es el que ocupa el siguiente capítulo.

III. LOS PARTIDOS POLITICOS ANTE LA DESCENTRALIZACION.

Los partidos políticos venezolanos han sido el instrumento por excelencia -después del régimen de Gómez- para la integración del país, llegando a convertirse en los grandes concentradores del poder nacional de manera expresa. Ya lo expresaba Rómulo Betancourt en el mitin de AD en el Nuevo Circo el 13 de Septiembre de 1941, cuando, para finalizar, lanzó la siguiente sentencia:

"Acción Democrática se dirige a los hombres y mujeres de los cuatro costados del país, porque uno de los propósitos fundamentales es el de contribuir a que termine para siempre eso de andinos, orientales y centrales, doctrina de 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 nacionalidad. El cemento que amalgame -para hacerlo cada vez más fuerte y viril- el alma inmortal de la Nación" (Betancourt: 1941. p. 136)

Mejor expresión del carácter del surgimiento del partido venezolano como maquinaria nacional integradora, imposible. Cuarenta y cinco años después, aquella sentencia continuaba paseándose en los círculos del poder venezolano cuando Gonzalo Barrios, heredero insigne de ese carácter supraintegrado afirmaba, a propósito de la consulta de la COPRE sobre la Reforma del Estado y, dentro de ella, la descentralización, que "la Comisión debe desechar cualquier noción modificadora de nuestra *sui generis* fórmula federativa.... Soy

partidario de mantener la mayoría de las restricciones cuya derogativa solicitan algunos espíritus “avanzados” sin contacto serio con la realidad del país. Así, las elecciones 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 donde se aplicara... En resumen, si enfocamos con objetividad el fenómeno político-administrativo del país, 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, siendo por supuesto responsabilidad de éste que los nombramientos y remociones obedezcan al más puro interés local y nacional” (Barrios: 1986. p. 133-134).

Necesario entonces es asumir que, dado el origen de la maquinaria partidista venezolana, sería ingenuo pensar y hasta esperar una apertura espontánea hacia la desagregación territorial del poder. Más acertado es tener presente que todo proceso centralizador lleva en su seno otro que lo presionará e impulsará hacia la centrifugación e, inexorablemente, siendo los partidos políticos entidades sociales que incorporan pautas territoriales, también estos sufren modificaciones y reacomodos a medida que dichas partes crecen y se desarrollan, exigiendo cada vez mayores cuotas de poder dentro del sistema global. Así, la discusión del poder territorial en los partidos no es asunto nuevo; siempre ha estado latente y, posiblemente, muy disminuida por el peso avasallante del centralismo venezolano pero,

desde el mismo origen de las agrupaciones políticas ésto se manifestó. Tal como lo expresó Adelso González Urdaneta en la misma consulta donde Barrios participara, "la elección de gobernadores de estado se viene discutiendo desde los años cuarenta, más específicamente durante el trieno 45-48,... siendo esta una discusión que aún no ha terminado. (González Urdaneta: 1987. p. 25)

III.1.- ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA DISCUSIÓN TERRITORIAL EN LOS PARTIDOS.

A pesar del monolitismo de los partidos -sobre todo aquellos que tuvieron la responsabilidad histórica de iniciar la democracia venezolana- acerca de los cuotas territoriales de poder, es posible reconocer rasgos inequívocos de la presencia regional (o de las entidades federales) en las estructuras partidistas.

COPEI, por su parte, en los años 70 discutía el asunto y, producto de su masificación, tuvo que reconocer estatutariamente, para 1982, el Secretariado Regional, conformado por el Presidente, el Secretario General y Coordinadores Regionales para implementar políticas en ese ámbito. "Un importante número de caudillos ha logrado prestigio regional que los indentifica como referencias obligatorias para la vida y la presencia del partido en la localidad (Combellas: 1985. p. 91-93). Así, la Coordinación Nacional de organismos regionales, se constituyó en una especie de "embajada" de las seccionales regionales. En COPEI se creó una conciencia creciente de que son las seccionales

los soportes de sustentación del liderazgo, a lo cual la dirección nacional debía responder continuamente. Tanto la disputa candidatural de 1978, como el lanzamiento de “Pepi” Montes de Oca, tuvieron un abierta plataforma regional (Combellas: 1985).

En AD, por otro lado, en la disputa por la candidatura presidencial de 1968 que signó la 3ra. división de ese partido, el factor territorial se expresó con fuerza a través de la participación abierta de las seccionales de estados, las cuales se pronunciaron en forma dividida por Prieto Figueroa o Gonzalo Barrios. También en las elecciones internas por la Secretaría General Nacional en 1979... “las lealtades internas y las relaciones personales constituyen una red sumamente complicada. Alineaciones cambiantes y compromisos inestables alcanzaron un punto tal que el CEN llegó a parecer un cónclave de concilios feudales. Cada cual se preocupaba única y exclusivamente por su clientela, ya fuese ésta regional, ocupacional, funcional...” (John D. Martz: 1982. p. 156 y 161. Subrayado nuestro)

Esa complejidad en el juego de las lealtades estuvo presente en los colegios electorales que decidieron a favor de Lusínchi como candidato para 1983, lealtades que se reflejaron posteriormente, en cuanto a las exigencias regionales, en la entrada de los zulianos Beto Finol e Ixora Rojas y del guayanés Carlos Lee al nuevo CEN electo en 1985. En los años posteriores, líderes regionales acciondemocratistas asumieron posiciones nacionales a través de los medios de comunicación, planteando su derecho a ser abanderados de AD o al

reconocimiento de su gestión local. Casos como el de Sucre Figarella desde Guayana (El Nacional, 31/1/87. p. D-6), de Américo Araujo en el Zulia (El Nacional, 1-2-84. p. A-12), Morel Rodríguez en Nueva Esparta (El Nacional 20-3-87. p. D-3) o Leomagno Flores en el Táchira (El Nacional, 21-4-87. p. D-19), eran fiel reflejo de la incidencia de las reivindicaciones territoriales en la estructura partidista.

Para 1987, la lucha en AD se planteaba como una pugna por el control de las lealtades regionales para su voto en el colegio electoral que elegiría el candidato presidencial en 1988. Tanto fue la presión que en el CPN celebrado el 8 de abril de aquel año tuvo que detenerse el pronunciamiento de las regiones en materia candidatura. Con esa prohibición, dijo Piñerúa Ordaz, se "evita un peligroso elemento de irritación... que estimulará el enguerrillamiento entre los militantes" (El Nacional, 10-4-87. p. D-2).

Como se verá, tanto AD como COPEI han estado sometidos, desde hace varias décadas, resistiendo, a la presión de las bases regionales por el acceso al poder a través del mecanismo de lealtad condicionada^(*). Dicha actitud de resistencia fue entonces analizada críticamente por estudiosos de los partidos, como Eva Josko de

(*) La idea de lealtad condicionada fue propuesta en 1987 en nuestro trabajo inédito "La desagregación territorial del poder en Venezuela en las últimas dos décadas", presentado en el Seminario "Las orísis de la Venezuela Contemporánea", dirigido por el Prof. Manuel Caballero en el marco del Doctorado del Centro de Estudios del Desarrollo, CENDES, de la UCV. Dicha idea alude al comportamiento de relacionamiento y negociación cúpula-regiones que surge ante el crecimiento de la masa partidista, de sus expectativas, la movilidad democrática y la consolidación de intereses locales, todo lo cual irrumpe contra el monolitismo vigente en el origen y consolidación de los partidos políticos.

Guerón, quien concluyó sobre la imperiosa necesidad de variar los esquemas leninistas de organización que asfixiaron no sólo al partido sino a la sociedad en su conjunto. (El Nacional, 25-2-87. p. D-18).

Esa desagregación territorial del poder en los partidos políticos, aunque en Venezuela no apareció como elemento de conflicto y ruptura definitiva, se expresó con fuerza a lo largo de los años 70 y, sobre todo, inicio de los 80, antes de materializarse la descentralización. Cabe afirmar que, precisamente, esa presión y presencia de lo territorial en el esquema partidario impulsó y concretó las reformas que hoy soportan a la descentralización. Aquel juego de lealtades regionales condicionadas, fueron dándole forma a aspiraciones, ideas, modelos y proyectos de lo que debería ser el funcionamiento del estado.

En ese marco político, fueron posible reformas como la elección directa de Gobernadores y Alcaldes lo que pudo obedecer al hecho de 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 - Hughes: 1975. p. 438).

A la luz de los antecedentes que nos plantea un proceso nada nuevo de relación partido-factor territorial-, es posible revisar, con mayor claridad, la vinculación entre el actual proceso de descentralización venezolano y los partidos políticos. Lo que sigue, intentará estructurar algunas relaciones básicas a partir, como ya se dijera, de fuentes limitadas de información primaria -entrevistas y prensa-, así como de las escasas fuentes secundarias existentes sobre el tema.

III.2.- IMPACTO N° 1: EL OBLIGADO RECONOCIMIENTO DE LOS LIDERAZGOS REGIONALES COMO UNA NUEVA MANERA DE HACER POLÍTICA.

Como viéramos, antes de la descentralización, el reconocimiento a los actores regionales, a pesar de su presencia, era tímido, cerrado.

La irrupción de los Gobernadores y Alcaldes electos en la escena política nacional, varió significativamente el cuadro de lealtades entre los territorios y el centro. Este es un resultado lógico y esperado -aunque indeseado por algunos miembros de las cúpulas-, pues se trata ahora de un grupo de líderes territoriales que adquieren una plataforma de poder que les posibilita negociar en nuevos términos.

Ya es aceptado con normalidad -aunque para algunos no necesariamente con complacencia- que Gobernadores de Estado y Alcaldes puedan ser aspirantes a la Presidencia de la República. Así fue el caso de Oswaldo Alvarez Paz, Andrés Velásquez y Claudio

Fermin. Hoy aparecen en escena Carlos Tablante, Henrique Salas Römer e Irene Sáez. En fin, es innegable la incidencia de los cargos territoriales en la política nacional. Ahora bien, ¿cómo se manifiesta esta tensión en los partidos?.

En el mismo inicio de la descentralización, líderes regionales de Acción Democrática llamaron la atención al gobierno nacional y a las autoridades de su partido por la poca atención que éstas le prestaban al nuevo proceso: “Hemos andado sueltos, sin rumbo doctrinario y filosófico”, decía Ron Sandoval, Gobernador del Estado Táchira; “el CEN es el primer responsable de la mala relación que existe en la provincia entre el gobierno y el partido”, sentenció Elías D’onghia, a la sazón Gobernador de Portuguesa; mientras Mariano Navarro, Gobernador del Estado Lara planteaba que “no es posible que un gobernador electo de AD ande sólo por ahí y las relaciones no sean más adecuadas con su partido”. (El Nacional, 8-11-90. p. D-2). El gobierno nacional se encontraba en manos de AD y, obviamente, se trataban de presiones para obtener mayor apoyo a la gestión en las entidades federales.

Era impensable antes de la elección directa, que un gobernador de estado le reclamara abiertamente a ministros miembros de su partido asuntos relacionados con la gestión de gobierno. Sin embargo, José Gregorio Montilla, Gobernador de Acción Democrática, se atrevió a sentenciar que existía irresponsabilidad por parte del Ministerio de Transporte y Comunicaciones en su ejecuciones, pues las obras en su

entidad se encontraban desasistidas (El Nacional 2-4-90. p. D-4). De igual manera, Morel Rodríguez, Gobernador de Nueva Esparta reclamaba que “el equipo ministerial de infraestructura, no acompaña al presidente al ritmo necesario. Que se les solicite mayor compenetración con las preocupaciones, pues son los gobernadores los que deben responder y a veces no poseen la respuesta idónea. Somos los que cargamos con la responsabilidad gubernamental y política de la provincia” (El Nacional, 5-6-91. p. D-2). Para rematar aquella presión que les planteaban los líderes regionales a AD, Mariano Navarro definía con suma precisión lo que era la tensión entre poder local-poder central: “Hay ministros, presidentes de institutos autónomos y directores de entes descentralizados que persisten en la creencia, por encima de lo que ha establecido el presidente, de que aquí nada ha cambiado, que las parcelas de poder se mantienen y que es posible hacer de las trabas burocráticas una forma de actuar, de hacer centralismo político”. (El Nacional, 10-11-90. p. D-2).

Aquellas primeras demostraciones de fuerza, obviamente, fueron reacomodándose al pasar del tiempo, transitando un camino que se debatía entre lo que era la autonomía conferible a un líder regional y lo necesario de mantenerse centralmente controlado. En AD el manejo de este dilema ha sido objeto de atención permanente, habida cuenta del origen centralista de la organización. Así, cuando Navarro intentó actuar con cierta autonomía en 1993 para convertirse en Vicepresidente de la Asociación Nacional de Gobernadores, el centralismo democrático se hizo presente y actuó para impedir esa

nominación. Este hecho, aparentemente inocuo, fue destacado por la prensa nacional, donde se dijo que "Navarro, de la mano de Salas Römer, ha actuado con total independencia de la dirección de su partido y contraviniendo a veces algunas posturas. Eso según lo transcendido, es lo que se cobra" (Economía Hoy. 24-6-93. p. 20).

Quizás en COPEI la incidencia de los líderes regionales se ha vivido con mayor dramatismo. Para todos es conocido que la estructura de poder que llevó a Oswaldo Alvarez Paz a ganar la nominación nacional en 1993, tenía asidero en su gestión al frente de la Gobernación del Zulia, institución que había ganado dos veces por elección directa. A su vez, también fue claro que líderes regionales de COPEI apoyaron ese lanzamiento los cuales, como Aldo Cermeño, entonces Gobernador del Estado Falcón, hicieron campaña abierta para derrotar a Eduardo Fernández. Este capítulo cerró su virulencia con la pérdida de las elecciones por parte de COPEI en diciembre de 1993.

Pero un capítulo aún abierto en COPEI es el de Salas Römer. Este dirigente socialcristiano, que llega a la Gobernación del Estado Carabobo lanzado por COPEI, desarrolló una gestión con bastante autonomía durante sus dos periodos de gobierno. Esta posición generó un clima de tensión y conflicto abierto entre COPEI y Salas, siendo amenazado de expulsión en 1993, amenaza que no se ha concretado, convirtiéndose el caso de Salas Römer para el partido socialcristiano en una verdadera "papa caliente" (El Siglo. 22-2-96. p. 3-12). Efectivamente, el partido tanto a nivel local como la cúpula

central lució inerte frente al poder que acumuló el líder regional quien logró prolongar su poder en 1996, rompiendo abiertamente con COPEI (y también con su otrora aliado el MAS), creando un grupo político territorial denominado Proyecto Carabobo, PROCA, postulando a Fernando Salas Feo, su hijo, como candidato a la Gobernación de Carabobo y rematando la jornada con el triunfo electoral en esa entidad y en la Alcaldía de Valencia.

El caso del MAS resulta diferente pero confirma la hipótesis. Al contrario de AD y COPEI, el MAS logra fortalecerse a partir del liderazgo regional. En las primeras elecciones logran ganar una importante entidad federal, Aragua, al frente de la cual estuvo uno de sus líderes más conocidos como lo es Carlos Tablante. En las siguientes elecciones, logran ganar los estados Sucre y Delta Amacuro con Ramón Martínez y Armando Salazar. En 1993, ante la salida de Oswaldo Álvarez Paz, ganan Zulia con Lolita Aniyar. Para el tercer periodo de la descentralización, el MAS gobierna de manera directa en Aragua, Sucre, Portuguesa y Lara, además de Alcaldías importantes como Barquisimeto y Cumaná.

Siendo el MAS una organización política que nació con visos de descentralización y que reconoció en algún momento de su existencia la legalidad de las fracciones internas, la regionalización de la política pasó a ser una fortaleza. Sin embargo, al llevarse este postulado al extremo de la federalización como lo plantean algunos de sus líderes, surgen tensiones entre la cúpula central y el proceso territorial. Así,

para algunos masistas la descentralización del MAS “ha ido demasiado lejos” (Ellner: 96. p. 49), expresión que alude a la gran autonomía que han adquirido sectores de la vida partidista en numerosos estados que se expresa en alianzas electorales y diversas estrategias de acción. Por su parte, Gustavo Márquez, Presidente del MAS, advierte sobre el peligro de la descentralización y es necesario que la misma “no conduzca a la disolución, o a la cancelación de los proyectos políticos nacionales (Márquez: 1996). Continúa Márquez planteando que lo ideal es que cada entidad federal tenga su plan particular pero inmerso en un plan nacional lo cual le permitirá al partido poseer un programa nacional. Este objetivo es muy difícil de lograr pues la existencia de gobiernos regionales y locales del MAS ha hecho que en algunos casos no haya sido posible establecer coordinación entre esos gobiernos y el partido. Este hecho supone desviaciones individualistas del liderazgo regional y local. Los líderes parecen ahora decir “ya no necesito al partido, el partido me necesita a mí; el proyecto soy yo”, corriéndose el riesgo de que al tratar de consolidar ese liderazgo acudan sin ningún escrúpulo al esquema clientelista e incurran en los mismos vicios de los partidos políticos, sólo que en nombre de un proyecto individual (Márquez: 1996)

Por su parte Tablante, defensor de la tesis regional analiza el problema de la tensión centro-región desde otra óptica. Para él, de lo que se trata es de reconocer el cambio que ha dado la política en Venezuela que ahora se encuentra asociada a los territorios. De esta manera declara que “cuando se reúne la dirección nacional del MAS,

se reúne una suma de pequeños partidos dentro de un partido cada vez más pequeño, totalmente desconectado y divorciado de la realidad del país, de los estados. Lo que esa dirección discute cada semana, los lunes en lo que llama Comité Ejecutivo, se prepara con cierta improvisación el orden del día, una agenda en base a los temas de actualidad; toman la prensa un día antes, ven lo que está planteado y, entonces, se reúnen las fracciones. Van los jefes de las tendencias, dan su discurso sobre el tema y después cada quien se va para su casa o cada quien se va a reunir con el pedacito de partido que les toca dentro del partido, también cada vez más pequeño y más pobre en cuanto a propuestas de cambio para el país. Toda esta situación hace que exista un divorcio con los líderes locales y regionales: estos -líderes locales y regionales- que son los actores, los protagonistas, no saben lo que estos señores discuten cada semana..., los que están aquí no saben lo que están haciendo en los estados. Es una dirección irreal, de mentira” (Tablante: 1996).

A juzgar por las posiciones analizadas, el MAS vive un proceso difícil por el impacto generado a partir de las nuevas posiciones regionales de poder. En su caso, las consideraciones son más abiertas y la cúpula posee menos control territorial, toda vez que la descentralización encontró a este partido con gran autonomía hacia las regiones, realidad difícil de recoger e integrar.

Otro caso diferente es el referido a la Causa R. Su origen sin dirección central y sin expresión nacional, como sí lo fueron el resto de los

partidos, lo llevó directamente a desarrollar su política en el plano sectorial (obrero), regional (Guayana) y local (movimientos urbanos). De esta manera, las reformas descentralizadoras que se abrieron paso a partir de 1989, contribuyeron a hacer visible esta organización pequeña pero “con una estrategia regional y municipal clara” (López Maya: 1996. p. 141).

En palabras de José Lira, dirigente nacional de LCR, la decisión descentralizadora auspiciada por la COPRE coincidió con los esfuerzos que venía haciendo su partido desde su fundación en el sentido de fomentar los liderazgos regionales. De esta manera a diferencia de AD y COPEI que han hecho esfuerzos para adecuarse y manejar la emergencia de los liderazgos regionales, la Causa R nació enlazada a liderazgos formados bajo prácticas de acción política locales y son éstas las que le dieron vida y sentido a la organización. (Lira: 1996)

Sin embargo, la siempre presente paradoja centralización-descentralización del poder, se hizo viva en la Causa R y funcionó al revés que los partidos de origen centralizado. En este caso, hasta 1993 no afloraban tensiones entre el liderazgo nacional y el regional. Esta realidad tenía una razón de ser: su principal líder nacional, Andrés Velásquez, a su vez era líder regional en el Estado Bolívar. Pero cuando el éxito electoral nacional se hizo presente al obtener 40 curules en la elecciones de 1993 y Andrés Velásquez haber obtenido una muy alta votación en las elecciones presidenciales de ese año,

comenzó a operar un proceso de centralización desconocido en la vida de la Causa R.

A partir de aquel momento -cuando ya la descentralización y los signos territoriales habían avanzado 4 años-, "... la Causa R comienza a jugar mucho al centralismo de la acción política porque nos convertimos en un partido parlamentario muy fuerte, por encima de nuestra presencia real y social, lo cual nos hizo perder mucho contacto con los movimientos reales, abandonando nuestro origen... y contaminándonos con la forma de hacer política tradicional (Lira: 1996). De esta manera, la Causa R terminó desdibujándose y pareciéndose a un partido tradicional, gracias al crecimiento abrupto que experimentó. (Istúriz: 1996).

Decíamos que la descentralización funcionó al revés en la Causa R porque luego de haber avanzado en el plano territorial, en las elecciones de 1994 sufrieron una dura derrota al perder la Gobernación del Estado Bolívar y la Alcaldía de Caracas. En el primero de los casos, la Causa R postuló a una candidato sin arraigo regional, por lo menos públicamente conocido, sacrificando a un líder natural como era Clemente Scotto, quien venía de hacer una gestión exitosa y reconocido en la Alcaldía de Caroní. "En la búsqueda de una solución para el partido le negaron la posibilidad a un liderazgo real... eso fue una crimen político" (Lira: 1996).

Al hacerse nacional y con una cúpula central con base parlamentaria, la Causa R introdujo el factor de Incomprensión hacia la importancia de la gestión territorial en la política de hoy.

Dice Aristóbulo Istúriz que el movimiento obrero tal vez pretendió que Scotto desarrollara su acción de gobierno convirtiendo a la Alcaldía en puntal de sus demandas, sin comprender que ese liderazgo transcendía los límites de la Causa R. “Otro tanto sucedió conmigo al frente de la Alcaldía de Caracas; se aspiraba que la alcaldía fuese una palanca para el proyecto del partido... La Causa subestimó los gobierno locales y por eso en el seno de la organización mi tarea es hacer comprender su importancia. No basta hoy el planteamiento global del poder... sin sintonizarse con lo de abajo... Allí la organización tiene un desfase” (Istúriz: 1996).

Con todo y que el surgimiento de liderazgos territoriales han introducido factores de tensión y conflicto en las estructuras partidarias venezolanas, forzosamente han tenido que reconocerse como parte natural y tendencial de la política venezolana. Así, para el Presidente de AD, Pedro Paris Montesinos, los liderazgos regionales son fundamentales, pesan mucho en la toma de decisiones de la Dirección Nacional, por cuanto estos cada vez lucen más activos y se hacen más presentes en el quehacer político de la sociedad... “los candidatos presidenciales serán aquellos gobernadores cuya gestión se haya proyectado exitosamente en sus respectivas entidades. De

ese nuevo liderazgo, saldrán los líderes nacionales de los partidos políticos y del país" (Paris Montesinos: 1996).

Igual sentencia formula Guillermo Call, ex-gobernador de Monagas, para quien los liderazgos regionales "han tomado mucha fuerza y han tenido que ser tomados en cuenta por las cúpulas centrales.... La descentralización ha abierto la posibilidad de mostrar al país la capacidad de los recursos humanos presentes en el interior, contra la creencia tradicional de que éstos se encuentran en Caracas... Los líderes regionales poseen una ventaja sobre los nacionales en que conocen los problemas en detalle..." (Call: 1996).

En la misma onda de reconocimiento se ubica COPEI. Orlando Contreras Pulido se atreve a afirmar que ahora "... la política se distribuye territorialmente no estando únicamente centralizada en Caracas sino que surgen focos importantes en el oriente, occidente y centro del país... el liderazgo que tradicionalmente mediaba desde Caracas hacia el interior, en estos momentos parece experimentar un proceso de cambio tímido, pero indiscutible, que surge fuerte de la provincia y que pretende ejercerse sobre el resto del país. Los partidos no están al frente de estos cambios... ahora las organizaciones partidistas tienen que ver quién es el líder para enamorarlo, convencerlo de que él debe encabezar la fórmula... tenemos al líder poniéndole condiciones al partido y no como ocurría tradicionalmente" (Contreras Pulido: 1996).

De igual tenor es la posición de Aldo Cermeño (quizás con mayor razón por provenir del liderazgo regional), quien enfatiza que "... los partidos políticos están obligados a ponerse a tono con la nueva realidad, la cual apunta hacia un cambio en los parámetros que tradicionalmente regían los orígenes de los líderes: en los próximos tiempos van a ser presidentes de este país quienes hayan sido exitosos en las Gobernaciones de Estado, en las Alcaldías... más que alguien que haya sido político nacional, alguien que muestre éxito en una gestión" (Cermeño: 1996).

En cuanto al MAS y Causa R, el reconocimiento hacia los liderazgos regionales brota de su mismo origen e historia, tanto que los ha colocado en situación de conflicto abierto lo que, al decir de Tablante, implica la eliminación del concepto de dirección nacional, del comité nacional, todas expresión de la herencia estalinista, centralista. "Los partidos comenzaron a ser movidos en sus estructuras, y éstos tendrán que integrarse a ese proceso de cambio y renovarse a partir del planteamiento de nuevos paradigmas políticos y doctrinarios" (Tablante: 1996).

De manera indiscutible, la descentralización ha permitido la aparición de nuevos espacios políticos copados por nuevos liderazgos. Es indudable, tal como concluyen Guerón y Manchisi, "que la estructura interna del poder en los partidos ha sido objeto de fuertes presiones reforzadas por la existencia de estos nuevos escenarios para la vida política" (Guerón y Manchisi: 1996. p. 368). De esta manera, la

dinámica descentralizadora está contribuyendo al resquebrajamiento de la conducta incondicional y monolítica que supone un esquema de partido central, abriéndole al militante opciones más cercanas a su cotidianidad. Cada vez es más cierto que será imposible diseñar líneas de acción política nacional sin tomar en cuenta la política regional. Tal como lo sostiene Virtuoso, lo novedoso es que lo cotidiano es la base desde la cual se puede construir cualquier proyecto de sociedad, desde donde deben medirse los proyectos globales y no a la inversa (Virtuoso: 1996).

En fin, los partidos venezolanos atraviesan un camino tenso marcado por el dilema centralización-autonomía política territorial, aún no resuelto. Y, ante ello, ¿cuáles han sido las respuestas?.

III.3.- LOS PARTIDOS REACCIONAN, SE REACOMODAN ... ¿O FENECEN?.

La tensión planteada obliga a los partidos a movilizarse y perseguir reacomodos que les permita abordar con mayor probabilidad de éxito los posibles conflictos dentro de la estructura de poder. Estos pueden ir desde medidas estatutarias y disciplinarias internas, hasta el cambio total de ropaje en la estructura organizativa y de modalidades en las lealtades centro-territorios.

De todo se ha hablado en los últimos años en Venezuela, sin que los diferentes tipos de reacciones garanticen de manera exclusiva el éxito del partido en su búsqueda de adaptación. Ellas, además, obedecen al

origen, historia y visión colectiva de cada organización partidista a pesar de que están siendo impactadas por el mismo fenómeno.

En el caso de Acción Democrática se creó a inicios del presente año la comisionaduría para la evaluación de la gestión de los Alcaldes y Gobernadores adecos, la cual deberá velar por el cumplimiento de los programas ofrecidos por los candidatos durante sus campañas. Este cargo, cuya designación no podía recaer en otro que no fuera el gobernador más exitoso de AD, Guillermo Call, se constituyó en una especie de fiscalizador de la obra de los gobernantes de ese partido, cuando cada dos meses éstos deberán rendir cuentas. La meta de esta comisión, al decir de Alfaro Uceró, es la de optimizar la acción de gobierno de los mandatarios de Acción Democrática como fórmula que conduzca al éxito de la organización en las elecciones de 1998 (El Nacional, 23-01-96. p. D-1). Esta medida va asociada a la apertura manifiesta en las reformas de AD durante los últimos años con el fin de incrementar el poder decisonal de sus seccionales estatales y locales (Ellner: 1996). Las reformas han sido reconocidas como un paso importante en la descentralización del partido con miras a dotar de una mayor autonomía a las direcciones seccionales en la conducción de la organización, en atención al creciente espacio que han tomado los liderazgos regionales y locales (Paris Montesinos: 1996). Esta reforma de AD -continúa afirmando Paris Montesinos-, se ha hecho poniendo mucho celo en la preservación de la unidad ideológica de la organización ante el peligro de fraccionamiento, tan caro a otras organizaciones partidistas. Nos preocupa mucho que se

pueda presentar en AD una lucha fraccionalista la cual significa la muerte segura del partido, a la que hay que "ponerle un paro a tiempo" (Paris Montesinos: 1996).

La reforma, en palabras de Alfaro Ucero, "permitirá ampliar la participación de muchos sectores del partido que han hecho méritos para ello. Los tiempos obligan a descentralizar un poco. Ya no es posible convocar en Caracas un convención nacional de más de dos mil delegados simples para elegir la dirección nacional. Por eso hemos creado una figura distinta que son los colegios electorales" (Economía Hoy. 30-01-96. p. 4)

La reforma en cuestión se refería al cambio estatutario aprobado en AD el 5 de febrero del presente año, a partir del cual se introducían, según Lewis Pérez, tres elementos: el primero, elegir a las autoridades nacionales a través de colegios electorales; en segundo término, se decidió abrir el partido en el sentido de que en las casas de AD no sólo se discutan los problemas internos, sino también para que en sus reuniones pueda asistir cualquier militante de otra organización para formular planteamientos de su comunidad y, en tercer lugar, siendo los colegios electorales formados por los delegados de las regiones -cada Estado elige un delegado por cada seiscientos (600) votos obtenidos en las elecciones para la Cámara de Diputados-, se eliminan las imposiciones a dedo ya que todos los que aspiren tendrán que viajar hacia las distintas seccionales a luchar por su candidatura. (El Globo, 6-2-96. p.3).

Efectivamente las elecciones se realizaron el 28 de marzo, cuando los delegados del colegio electoral nacional efectuaron la votación en sus respectivas entidades en vez de viajar a la capital, en alusión de la importancia que el partido estaba dando a la descentralización. Sin embargo, voceros de AD aseguraron que la verdadera causa de esa desconcentración residía en el deseo del cogollo de evitar contactos informales entre los delegados de diferentes regiones, lo cual hubiera podido conducir al “aglutinamiento de un bloque que cuestionara la maquinaria partidista” (Ellner: 1966. p. 145).

De suyo, Gustavo Mirabal Bustillos, dirigente nacional de AD contrario al Alfارismo, comentó que ese proceso eleccionario se caracterizó por una alta abstención y al contrario de lo que pregonaron los voceros de Acción Democrática en relación a los importantes avances democratizadores del mismo, dicho proceso fue realizado “al estilo ruso y cubano” (El Nacional, 21-3-96. p. D-7). En efecto, en las elecciones de marzo pasado, sólo un sector de AD, por primera vez en su historia, eligió a las autoridades del partido, sin medición de fuerzas entre corrientes (El Nacional, 12-2-90. p. D-1). Ese sector, liderizado por el “caudillo” Alfaro Ucero, se mantuvo sin cambiar en la dirección nacional de la organización con lo cual, tal como lo señala Steve Ellner “... los avances en la democracia interna y la participación de las minorías en AD fueron completamente detenidas” (Ellner: 1996. p. 145). Dos meses antes, en Enero del 96, el partido había dado una dura lección a la indisciplina en sus filas. Una expulsión masiva de dirigentes y militantes -una auténtica “purga” como lo señaló la prensa

nacional- fue realizada para castigar el desacato de la línea partidista de éstos miembros al respaldar candidaturas a Alcaldes y Gobernadores ajenas a la organización. Ello ocurrió en numerosas seccionales, entre ellas las de Cojedes, Carabobo, Anzoátegui y Mérida, entidades hacia las cuales el "caudillo" se movilizó personalmente para poner el "torniquete" a los disidentes: (El Nacional: 21-1-96. p. D-6).

El dicho y el hecho en AD son una buena muestra de la tensión centralismo-territorialización política. Evidente es la presencia de un dilema (quizás no expreso) entre la necesidad histórica de mantener el control central del partido -como en efecto lo muestra el resultado de las elecciones de marzo pasado-, pero a la vez iniciar una apertura hacia el reconocimiento real de la pluralidad de espacios cada vez más autónomos en que se está expresando la complejidad social hoy día (Lechner: 1996), los cuales se expresan en las organizaciones políticas, sustrayéndoles cada vez más sus posibilidades de homogeneidad absoluta. De hecho, en la conformación de las Secretarías Políticas de la nueva DN que sería elegida, era evidente la estrategia de cooptación de líderes regionales como fórmula de equilibrio: allí se postularon a Omar Barboza (Zulia), Mariano Navarro (Lara), Morel Rodríguez (Nueva Esparta), Elías D' onghia (Portuguesa) y Ron Sandoval (Táchira), o parte de la incorporación factual de Guillermo Call. (El Nacional, 12-2-96. p. D-1)

En AD, está claro que el camino de mantener la centralización no hace sino alentar en el futuro tensiones cada vez más agudas, amén de

servir de rémora a las propias necesidades de profundización democrática que exige la sociedad venezolana en su conjunto. El segundo camino de mayor apertura hacia los territorios, sería transitado en la medida en que las presiones por mayor autonomía de sus líderes altos y medios en las regiones y localidades se fortalezcan. En ese caso, Acción Democrática podrá continuar llamándose Acción Democrática, pero definitivamente será otra cosa. He allí un profundo dilema.

“Un cambio en los esquemas de los partidos incluyendo COPEI, que propicie una mayor autonomía a las provincias y deseche las prácticas que coloca las decisiones fundamentales en la estructura nacional exclusivamente”, es la propuesta de Aldo Cermeño. (Cermeño: 1996) El caso de Salas Römer y también el de Irene Sáez, obligan a COPEI a declararse en emergencia para emprender su reestructuración en 1996. Como se sabe, en 1993 los copeyanos inauguraron un sistema abierto para la escogencia de su candidato a la presidencia. Las “primarias abiertas” donde podía votar todo aquel que lo deseara, independientemente de su filiación partidista, fueron acogidas “como una innovación importante” (Ellner: 1996. p. 145). A la postre, reveló sus flaquezas pues según dirigentes de COPEI, este sistema hizo que el candidato se escogiera de acuerdo a los intereses de los partidos competidores (El Nacional, 7-3-96. p. D-1). Así, en mayo de 1996 quedó claro que COPEI no repetirá ese mecanismo y que volverá al sistema tradicional de elección a partir de las consultas en las bases. Este asunto constituía uno de los varios que configurarían la reforma

estatutaria de COPEI la cual buscaría, entre otras cosas, "una mayor descentralización de la organización, fortalecimiento de las instancias regionales, municipales y parroquiales e institucionalización de la consulta a las bases con el fin de abrirle al universo partidista la posibilidad de tomar decisiones, fundamentalmente, en la escogencia de sus candidatos a los concejos municipales, alcaldías, asambleas legislativas y gobiernos regionales. Esa reforma, sin duda, atenta contra los cogollos cuyas decisiones se impondría al resto del partido desde Caracas" (Contreras Pulido: 1996)

La nueva (o retomada) manera de escoger al candidato presidencial partiendo de la consulta a las bases del partido, fue vista por algunos dirigentes copeyanos como un modo de frenar la postulación presidencial de Salas Römer. Así lo señaló Douglas Dager, quien expresó además que la reforma planteada significaba la vuelta al cogollismo y "es un clavo más en el ataúd de COPEI". (El Nacional, 8-3-96. p. D-2).

Es indudable que históricamente ha resultado difícil vencer las maquinarias partidistas. Pero la pregunta es ¿será así todavía en el caso de un partido debilitado como COPEI?. A pesar del celo que han puesto dirigentes como Eduardo Fernández y Calderón Berti en defender una candidatura presidencial salida del partido estrictamente, la situación del partido no pareciera dar como para impulsar, como otrora, una candidatura copeyana típica y -supuestamente- líderes como Aldo Cermeño, Donald Ramírez y

ciertamente Enrique Mendoza, han visto en Irene Sáez una posible salida a la postración de COPEI (El Nacional. 12-11-96. p. D-1). Así las cosas, COPEI se debate hoy entre la búsqueda de un control interno y la incidencia de líderes regionales y locales exitosos, lo que configura - así como en AD pero de naturaleza diferente- un dilema centralismo - territorialización. Todo parece indicar que tímidamente COPEI tenderá cada vez más a abrirse a la idea de proyectos regionales, a pesar de la resistencia de la "vieja guardia", so pena de mayor languidez como organización política.

Siendo cierto lo anterior, tendría futura cabida proposiciones novedosas como las que hiciera en el marco de la discusión de las reformas dentro de COPEI Guillermo Yépez Boscán, Coordinador Nacional de Formación y Doctrina. Este dirigente impulsó sin éxito (hasta la fecha), la idea de una federación de partidos regionales y de sectores como un nuevo modelo organizativo para COPEI.

Para los actuales momentos, noviembre de 1996, COPEI continúa deshojando la margarita de la reforma. Mientras, continúan los proyectos externos -en su mayoría territoriales- alterando la quietud del centralismo de la organización.

Si en COPEI la propuesta de Yépez Boscán es hoy aislada, en el MAS la palabra Federación se encuentra a la orden del día. Siendo este partido fácilmente permeable a las fuerzas centrífugas y, en función de ellas, abanderado en los años 80 de la elección directa de Alcaldes

y Gobernadores, las tendencias federalistas se vienen introduciendo con fuerza en la discusión cotidiana de la organización. "El MAS tiene que ser un movimiento de movimientos, con un Consejo Federal en donde se reúna cada cierto tiempo una especie de Foro Federal, en el que se discutan temas, programas, proyectos, diferentes áreas de interés nacional donde cada quien, estando en lo suyo, sin perder su espacio, su interés, esté también enganchado con la propuesta nacional..." (Tablante: 1996).

Es evidente que las propuestas federalistas en el MAS, al tomar fuerza, agudizan el fraccionamiento de esa organización. Ante tales perspectivas, Márquez señala que para ello el MAS ha ido definiendo los estatutos para establecer las competencias de cada uno de los niveles de la organización pero aún las reglas de juego no están claras, "existe todavía mucha confusión" (Márquez: 1996).

A pesar de los llamados a preservar el proyecto nacional de partido, el debate federal ha continuado. Para el día 11 de octubre, el MAS convocó un evento nacional bajo el nombre de "Hacia un nuevo Federalismo", en el que se encontraron personalidades de distintas fuerzas políticas. En dicho foro, varios líderes masistas se pronunciaron por esa fórmula. Entre ellos, Cristobal Fernández Daló, Presidente del Congreso Nacional, señaló que hacía falta una "redefinición del Estado, preservando la unidad nacional pero reconociendo formalmente la autonomía de las entidades federales. De igual manera, con mayor vehemencia, Ramón Martínez,

Gobernador del Estado Sucre, insistió en la necesidad de refundar a Venezuela en la perspectiva de un "nuevo federalismo" (El Universal; 12-10-96. p. 1-12) De ganar espacio la tesis federalista, es muy probable la materialización de reformas estatutarias profundas dentro del MAS, que lo llevaría a convertirse en una organización política con un perfil diferente, con todo el riesgo de fraccionalismo y hasta disolución que tal paso supone. En todo caso, independientemente del desenlace, el MAS se encuentra en un franco proceso de revisión interna impactado por las reformas de la descentralización.

Finalmente, en lo que respecta a los reacomodos internos de los partidos frente a la descentralización, es necesario señalar que en la Causa R, paradójicamente, el proceso de descentralización que le permitió proyectarse con éxito como organización política al país, pareciera al mismo tiempo ser motivo de su estancamiento actual. Esa tendencia a la centralización producto de la masificación, representa un factor de incertidumbre en esta organización partidista. A esto se añade que la Causa R, por principio organizativo, no posee una reglamentación interna o una base estatutaria que represente un sustento para la discusión de reformas. Como tampoco se maneja la adhesión militante a través de los registros formales, la Causa R representa un partido con unas particularidades que, ante el fenómeno nacional de la descentralización, se ve compelido a abordar su adaptación más en el plano de la discusión ideológica. Sin embargo, la fuerza de los hechos llevará a esta organización -sobre todo con el acercamiento veloz de las elecciones 98- a introducir

reformas que los sintonice con el nuevo cuadro de liderazgo política territorial.

En términos generales, las estructuras partidarias venezolanas andan tras la pista de cómo reacomodarse en atención a la nueva fórmula territorial de distribución del poder político, pero sin perder la perspectiva de la cohesión nacional. En este debate -lejos de resolución-, podemos encontrar posturas extremas como las de AD- en defensa de un centralismo democrático morigerado- y los del MAS, abiertamente federalista. La onda recorre al país y no aparecen todavía salidas al dilema. Algunas nuevas iniciativas de organizaciones políticas diferentes a las antes señaladas, también intentan incorporar la variable territorial como un factor central en su definición⁷. Será un proceso largo y tortuoso. Probablemente no veremos definiciones firmes de nuevos perfiles organizativos hasta después de las elecciones de 1998. En todo caso, la procesión va por dentro y, en la disputa, el santo se puede caer.

⁷ En octubre pasado se realizó en Maracay la cumbre Carlosandrecista para discutir la estructura organizativa de la cordinadora de Acción Popular, CAP, en Aragua. Proponen viejos adecos, ahora de la coordinadora, un esquema funcional divorciado del centralismo, buscando privilegiar la democracia participativa, las decisiones horizontales y los equipos de trabajo regional, municipal, parroquial. El principio ideológico se resume en los principios de Descentralización político-administrativa y ampliación de los niveles de participación (El Siglo: 27-10-96. p. A-3. Subrayado nuestro).

III.4.- DEMOCRACIA INTERNA Y PARTICIPACION CIUDADANA: EL TALON DE AQUILES.

En el aparte anterior ya veíamos cómo es costoso para los partidos ampliar sus esquemas de democracia interna. Señalábamos el caso de AD y las recientes reformas para elegir sus autoridades internas, así como el de COPEI y la cancelación de las primarias para elegir al candidato presidencial.

A aquellos comentarios debe añadirse que desde 1989 han venido siendo negadas sistemáticamente las elecciones primarias como fórmula de selección de los candidatos, en el sentido de que tal modalidad exacerba las tensiones internas (Ellner: 1994. p. 14-17). Como un esquema alternativo, se utilizó la selección a través de encuestas de opinión las cuales, según comentaristas del proceso como Luisa Colomine, representaron más de lo mismo es decir, el cogollo impuso su línea, por lo cual se catalogaron de "encuestocracia". Al respecto se dijo que "... irónicamente cuando la crisis económica y de valores toca casi a fondo, los cogollos centralistas de los partidos políticos retoman espacios y vuelven a dictar pautas desde la capital, imponiendo candidatos por encima de las opciones naturales de cada entidad, y a merced de una encuestocracia que pudiera tergiversar la verdadera conducta electoral de las regiones" (El Nacional. 28-8-95. p. D-4)

Así las cosas, a pesar de la búsqueda de los partidos para adecuarse a la descentralización de la política, no parece una práctica dominante la existencia y creación de condiciones para la democratización interna. Sin embargo, como afirman Guerón y Manchisi, "aunque este hecho -el de la presión hacia la reestructuración interna- de por sí no significa que los partidos evolucionan hacia una estructura interna más democrática, ciertamente se abre esa posibilidad" (Guerón-Machisi: 1996, p. 368).

Similares consideraciones son obligatorias con respecto al comportamiento de los partidos en relación a la participación ciudadana. Pudiera decirse que la democracia interna y la tendencia a la participación van aparejadas. También podemos asociar tal comportamiento a fenómenos más amplios y envolventes como lo es la cultura política prevaleciente y que, en el caso venezolano, define el perfil clientelar y patrimonial de nuestros partidos.

Si nos guiamos por las expectativas originalmente formuladas con respecto al impacto de la descentralización sobre la participación ciudadana en el control público de la gestión de las actividades estatales y locales, podremos afirmar categóricamente que tal incidencia ha sido exigua cuando no inexistente. Analicemos el caso con mayor detenimiento.

En Abril del presente año fueron señaladas las principales conclusiones de un estudio realizado por la COPRE denominado "El

impacto social del ajuste y los problemas del estado populista". Allí se señalaron los siguientes rasgos del Estado Venezolano (El Globo: 24-4-96. p. 3)

- Persiste el clientelismo como fuente de poder político, asumiéndose al estado como un botín.
- Ausencia de mecanismos de control social sobre la gestión pública.
- El ciudadano accede sólo a través de los partidos.
- El Estado Venezolano siguen siendo populista y autoritario.

Siendo que tales realidades forman parte del tejido social nacional, cabría preguntarse: ¿Está la Descentralización exenta de ellas?. La respuesta obvia es que no. No pueden deslastrarse los liderazgos estatales y locales de valores y actitudes que dependen más de una conciencia colectiva, que de leyes y decretos que dan formalidad a la Descentralización. Tampoco podemos desvincular a los partidos políticos de esta actuación, toda vez que los líderes regionales y locales provienen en su inmensa mayoría de los partidos. Y, además , la cultura política nacional -esa que señala la COPRE en su trabajo- es producto del andar partidista en los últimos 55 años de vida republicana. Es más saludable aceptar la predominancia de esta situación, y no creer que existe el peligro de que las gobernaciones y alcaldías repitan las "malas costumbres" del Estado Central, cuando lo cierto del caso es que sí lo van a repetir pues forma parte de la

naturaleza misma de las instituciones políticas que concentraron el poder del país. Con la anterior afirmación estamos diciendo que:

- La elección directa representa una importantísima palanca de movilización de nuevos liderazgos, pero que no posee potencia suficiente como para resolver los problemas de participación, transparencia y control de los asuntos públicos.
- La Ley de Descentralización, si bien incentivó abiertamente las negociaciones intergubernamentales, ella por sí misma no resuelve la indiferencia de actitud de los partidos políticos frente a la baja calidad de los servicios públicos.
- La Ley del FIDES, siendo el primer intento en la historia republicana de transferir fondos condicionados y específicos desde el gobierno central a los territoriales, per se no garantiza la responsabilidad fiscal en el uso de los fondos, siendo esta una discusión que no es dominante en las maquinarias partidistas.

Decía el reciente informe del Contralor General de la República, Dr. Eduardo Roche Lander, que la mala administración atenta contra la Descentralización: malversación de fondos, sobreprecios en las adquisiciones y fraccionamiento de contratos hace que no se visualice una gestión pública transparente, concepto que no ha alcanzado suficiente grado de madurez. En consecuencia, se están reproduciendo los vicios del centralismo. Al respecto, continúa el informe, la mayor falla se detecta en las deficiencias de los niveles gerenciales, pues el personal que se encuentra al frente de la conducción administrativa no está apto para tales tareas. Así, no es

descartable el clientelismo político. Esta calificación también es válida para el Gobierno Central pues, de la misma manera, el informe del Contralor dice que también el poder central acusa evasión en la recaudación fiscal, manejo inadecuado de cuentas bancarias, fraccionamiento de adquisiciones y contratos, sobreprecios y fallas en la ejecución y control de las obras públicas. (Economía Hoy: 17-5-96. p. 3. Surayado nuestro) ¿Casualidades?. ¿Imitación? ¿Malas intenciones?. Nada de eso. Se trata de un proceso único e indivisible. No existen grandes señales de que los liderazgos de las gobernaciones y alcaldías, de manera automática, cambiarán las actitudes y valores sólo por la aparición de la Descentralización.

A los anteriores testimonios debemos añadir que en la indagación hemerográfica efectuada como soporte del presente documento y en las entrevistas realizadas a líderes políticos para iguales fines, no aparece como una preocupación mayoritaria el de la participación ciudadana y el control de la gestión descentralizadora por parte de actores externos ajenos al quehacer interno de los partidos.

Así, lo que pudo ser un resultado esperado en cuanto al **comportamiento, actitudes y valores de los partidos políticos** con respecto a su relación con el ciudadano, lejos de ser una realidad dominante, pareciera comprobarse la permanencia de prácticas clientelar-patrimoniales en la misma gestión de las instituciones que soportan la gestión de la descentralización. De esta manera, una

gestión más transparente y una mayor participación ciudadana, no ha sido el resultado de la reformas que avalan la descentralización.

Lo antes afirmado no niega la posibilidad de que en algunos casos particulares de la gestión hayan aparecido en los territorios intentos por superar la cultura política que nos mantiene anclados a la premodernidad. Ejemplos como los de FUNDASALUD en el Estado Lara, institución creada en 1990 para, entre otros objetivos, darle cabida a la sociedad civil organizada como protagonista principal de las soluciones, es un buen testimonio. (B. Finizola: 1992). También encontramos el Programa de Transferencia Estado-Sociedad en el Estado Aragua, estrategia puesta en marcha en dicha entidad desde 1990 según el cual diferentes instituciones civiles manejan directamente los recursos aprobados por el estado (COPRE-Aragua: 1992). De igual manera, la Casa del Vecino en Carabobo se planteó la participación organizada de los vecinos en la solución de problemas en las áreas de salud pública, desarrollo comunal, infraestructura para comunidades y programas sociales (La Casa del Vecino: 1992). Se añaden a estas iniciativas pioneras, recientes intentos de desarrollo organizado de la comunidad en el Estado Sucre donde, a través de las organizaciones comunitarias de viviendas (OCV), se transfieren importantes recursos a más de cuarenta OCV para la gestión de las soluciones habitacionales en toda la geografía sucrense (Funrevi-Sucre: 1996). En el plano del gobierno municipal, la experiencia más conocida ha sido la de "Alma Caroni". En ella, el equipo de gobierno liderizado por Clemente Scotto, se propuso desde

1990 una nueva visión de la gestión: Hacer ciudadanía. Desde entonces, diferentes mecanismos de participación y control de la gestión han sido puestos en práctica, apostándose a cambios en la actitud ciudadana en el largo plazo (Harnecker: 1994).

Experiencias como las señaladas -al igual que decenas de intentos en marcha en todo el país- , no hubieran tenido cabida sin el detonante de la elección directa de Gobernadores y Alcaldes. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos -más personales que partidistas- por asociar la gestión de gobiernos descentralizados con prácticas de organización y participación ciudadana, es obligatorio enfatizar que en los partidos políticos no es tema fuerte de agenda este asunto transcendental para el futuro democrático. Ellos -los partidos-, todavía continúan entrapados en la adecuación de sus estructuras internas y la repotenciación de sus maquinarias con miras, en los actuales momentos, a las elecciones de 1998.

III.5.- LA REFORMA ELECTORAL: ¿UN COLETAZO DE LA DESCENTRALIZACION?

Un último asunto que podría definir la relación entre descentralización y partidos políticos es el referido al sistema electoral venezolano. A decir verdad, la reforma electoral ha existido antes de la descentralización. Destacan, en esta perspectiva, las elecciones separadas de concejales en 1979 y 1984. Los mismos fueron seguidas de las elecciones directas de gobernadores, diputados a las asambleas legislativas, alcaldes y concejales en los comicios de 1989,

a los que se le sumó la elección de los miembros de las Juntas Parroquiales en 1992. (A. Alvarez: 1996). Según Luís Gómez, la inestabilidad política de aquellos años y, particularmente, la de 1992, dió un nuevo impulso a la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio emprendida en 1993, la cuarta en cinco años. Esta reforma condujo al establecimiento del sistema mixto, el cual había sido decidido en 1989, pero aún no se había aplicado (Gómez: 1996). Las innovaciones legislativas permitieron, en los últimos años, la revocatoria de Gobernadores y Alcaldes, a la vez que se posibilitó la elección uninominal de la mitad de los diputados al Congreso y las Asambleas Legislativas (Alvarez: 1996).

Una conclusión obligatoria al evaluarse las reformas electorales referidas, es que la mayoría de los cargos a ser elegidos objeto de reformas, se encuentran vinculados a los niveles territoriales del Estado, tanto en su rama ejecutiva como legislativa. A excepción de los Diputados al Congreso de la República, los cargos sometidos a uninominalidad y elección directa se refieren a gobernadores, alcaldes, concejales y diputados de las Asambleas, cuyo número es superior a 10.000, incluyendo los suplentes en los concejos y asambleas. A todas luces, se trata de un botín demasiado apetecible como para que los partidos se mantengan indiferentes.

En los últimos meses, la triple alianza MAS-COPEI-Causa R, lanzó la propuesta de una nueva reforma de la Ley del Sufragio. Dos asuntos fundamentales han centrado la discusión: la eliminación del Consejo

Supremo Electoral y la sustitución del actual sistema electoral mixto, 50% uninominal y 50% proporcional. Con respecto al último asunto, la triple alianza arrancó las negociaciones haciendo punto de honor de la mencionada sustitución. Mientras que, en el otro extremo, AD rechazaba de plano tal atrevimiento (El Nacional. 1-11-96. p. D-14).

Según Delgado Osuna, la uninominalidad para cuerpos deliberantes es un mito político y, de esta manera, lo que fue una proposición de la sociedad civil, se convirtió en los hechos en un mecanismo que favoreció a los principales partidos, pues se trata de una praxis que crea mayorías artificiales y minimiza la proporcionalidad que le da cabida a las luchas de los partidos menos grandes en Venezuela (Delgado Osuna: 1995).

Njaim coincide con la tesis anterior. Refiriéndose más concretamente a la actual discusión, sostiene que el sistema uninominal puro conduce a un bipartidismo. Por eso AD lo propone, porque sabe que va a arrasar. Si se tiene una maquinaria organizada, se estará en capacidad de lograr la mayoría y convertirse en una fuerza hegemónica. De esta manera, en este esquema, quien no se organice como partido no tendrá vida. (El Nacional, 13-10-96. p. D-3).

Luego de una tensa medición de fuerzas entre AD y la triple alianza, en la cual el primero de los partidos amenazó con inscribir en el derecho de palabra a toda su fracción parlamentaria para sabotear la reforma propuesta por COPEI, MAS y Causa R, logró una tregua que se

concretó en una reunión de todas las fracciones parlamentarias el 4 de noviembre pasado, en la cual se acordó buscar una reforma que no excluya a nadie, quedando claro que sólo hay diferencias en cuanto al sistema electoral, tanto en el plano técnico como político (El Globo, 5-11-96. p. 4).

En esa misma reunión, Alfaro Ucero afirmó que "AD no está casado con este Consejo Supremo Electoral" y que su partido estaba dispuesto a apoyar la despartidización total de ese ente, incluso, acabar con la burocracia existente allí" (El Nacional, 6-11-96. p.D-1). Este pronunciamiento facilitó un pre-acuerdo, en el sentido de que la triple alianza cediera en cuanto al sistema electoral y reglamentar el método de los circuitos, a cambio de que AD suscriba la despartidización (El Nacional, 6-11-96. p. D-1),

La discusión en el Congreso, el pasado 19 de noviembre, se iniciaría con la expectativa de que la despartidización de los órganos electorales operaría también a niveles inferiores de juntas y mesas, manteniéndose el sistema uninominal mixto alemán y planteándose conferirle a los circuitos para elegir diputados un carácter de vinculación cultural haciéndolos coincidir, en lo posible, con los municipios (El Universal, 19-11-96. p. 1-14). Esta propuesta fue respaldada abiertamente por el MAS, partido que aprobó en su organismo cúpula apoyar el sistema electoral vigente siempre y cuando se municipalicen los circuitos a diputados y se parroquialicen los respectivos para concejales. Según el vocero de esa reunión, Ochoa Antich, se trata de que la

elección de esos cargos se adapte a la división político territorial de la República y superar la artificialidad y arbitrariedad de los circuitos creados en las pasadas elecciones (El Universal 19-11-96. p. 1-12). Para el momento de cierre de este documento, la discusión en el Congreso continúa su marcha hacia el consenso, habiéndose introducido un último elemento de discusión por parte del MAS, como lo es el adelanto de las elecciones regionales y municipales para evitar que éstas sean supeditadas por la elección del Presidente de la República. (El Nacional, 23-11-96. p. D-5).

Se pueden extraer varias lecciones sobre esta variable: la primera es que la mayoría de las reformas electorales en los últimos 18 años han estado referidas a la designación de cargos territoriales es decir, aquellas que no se encuentran en la estructura del estado central. La segunda lección nos permite afirmar que luego de la elección directa de gobernadores y alcaldes en 1989, se amplió el espectro de la reforma, incrementándose la presión por adecuar el sistema electoral a la nueva realidad política de los territorios estatales y municipales. Finalmente, es una señal de reconocimiento a la importancia de los liderazgos territoriales, la tenacidad puesta por los partidos AD, COPEI, MAS y Causa R en la reciente discusión de la reforma electoral. Cualquiera sea el final de la misma, movilizará durante los próximos 2 años una masa importante de cuadros políticos regionales y municipales tras la búsqueda del botín que representan los más de 10.000 cargos legislativos y ejecutivos -incluyendo los suplentes- que serán electos en 1998.

IV. CONCLUSIONES.

A la luz de las verificaciones expuestas en el presente documento es indudable la directa relación que ha existido durante los últimos años entre el proceso de descentralización y los partidos políticos venezolanos. Esto es cierto porque siendo la descentralización un fenómeno político fundado en la movillización de poder desde centros tradicionales a nuevos espacios territoriales, necesariamente los partidos como las principales organizaciones concentradores de poder, se ven compelidos a adecuarse al nuevo esquema. Sin embargo, las relaciones observadas no necesariamente apuntan hacia el cumplimiento de todas aquellas expectativas trazadas en el período 1986-1990 cuando se buscaba afanosamente a través de las descentralización abrir nuevos cauces para ampliar las bases del proceso democrático e incrementar las bases de legitimidad del sistema político. En función de ello, se esboza a continuación un conjunto de conclusiones generales:

1. El impacto de la variable territorial en los partidos políticos venezolano no es un fenómeno nuevo. Mucho antes de iniciarse la descentralización, las organizaciones partidistas tenían que lidiar con las presiones y lealtades condicionadas de los líderes regionales que, al amparo de su clientela local, pugnaban por cuotas de poder.
2. El inicio de la descentralización amplió las posibilidades para que el liderazgo territorial venezolano irrumpiera con fuerza en la escena

nacional y en las estructuras partidarias. Es indudable que bajo esta nueva dinámica la política nacional se regionalizó y, en consecuencia, las estrategias de las maquinarias también se han visto obligadas a regionalizarse. En este sentido “los partidos políticos no están en condiciones de comportarse ahora como maquinarias nacionales centralizadas que puedan prescindir de la vida política local concreta (Virtuoso: 96. p. 142). Bajo este enfoque, la principal relación entre Descentralización-Partidos ha sido el obligado reconocimiento de los liderazgos regionales y locales por parte de las cúpulas nacionales variable a partir de la cual se han estructurado varios de los movimientos y cálculos de las organizaciones políticas. Es evidente la existencia de un trasvase cada vez mayor entre ambos polos y hoy, aquellos que fueron Gobernadores de Estado y Alcaldes, se ubican en posiciones cupulares y de liderazgo nacional.

3. El cuadro anterior ha propiciado, tímidamente en algunos partidos, la aparición de proposiciones de nuevos modelos de funcionamiento partidista como sería una federalización que reconoce la fragmentación y la autonomía territorial. De continuar imponiéndose tales esquemas, se estarían cumpliendo vaticinios de analistas políticos que avisan nuevos rasgos en la forma de hacer política en donde ésta se convierte más en un mecanismo de coordinación que en instancia de dirección (Lechner: 1994)
4. El inicio de la descentralización venezolana, coincide con la etapa crítica de la deslegitimidad del sistema político nacional. La poca credibilidad de los partidos políticos para aquel entonces, aunado a

- las protestas sociales de 1989, hicieron que estos abrazaran la descentralización como una tabla de salvación. Y, en efecto, la ampliación de la base del liderazgo nacional a través de los nuevos líderes regionales y locales, le insufló posibilidades a la democracia, cuya mejor prueba fué la superación de la crisis institucional de 1992.
5. Sin embargo, ante un temporal aparentemente capeado, los partidos han perfilado un comportamiento marcado por dos signos: uno, la resistencia al cambio del modelo de "centralidad absorbente" (Garreta: 1996. p. 25) cuya mejor expresión en Venezuela es el centralismo político cupular de AD y, el otro, la activación de lo que Salamanca denomina "pragmatización de la política venezolana" (El Nacional, 11-12-95. p. D-1), en la cual operan alianzas inter e intrapartidista en procura de los poderes regionales.
 6. Esta manera de actuación de las maquinarias partidistas, harto resistentes al cambio, ha determinado que tanto la democratización interna de las organizaciones como la promoción de una mayor participación ciudadana para su incorporación en el control de la gestión de gobierno descentralizado, sean todavía sólo aspiraciones en la mente y corazón de algunos líderes dentro de los mismos partidos. Por un lado, vemos como las reformas estatutarias cristalizadas y aquellas que todavía se debaten, tienden a optar por el camino de preservar la centralidad absorbente, bajo el argumento de mantener la integridad nacional. En otro sentido, la persistencia de una cultura política nacional signada por el

clientelismo, el patrimonialismo y los razgos de autoritarismo, impide desarrollar un clima que represente el incentivo real para que la ciudadanía organizada se interese por los asuntos públicos en general y del gobierno en particular.

7. La reforma electoral ha puesto de nuevo sobre la mesa las tensiones existentes en el sistema político nacional. Es evidente que tal discusión forma parte de las tácticas que apuntan hacia la Presidencia de la República en 1998. Pero también expresa cómo el control de los poderes territoriales condicionan el triunfo electoral de ese año y, más allá, el control del país hasta el 2003. En esta perspectiva, se corre el riesgo de que la captación y cooptación de los liderazgos territoriales dentro de la maquinaria partidista tradicional, asfixie lo que fueron aquellas expectativas cifradas en la descentralización, tiempo en el cual se veía el nacimiento de un país donde la ciudadanía en las diferentes localidades se incorporaban con espontaneidad y entusiasmo a la solución de sus problemas y los partidos, abiertos por obligación a la modernidad, desarrollaban nuevos esquemas y formas de hacer política en los estados, municipios y ciudades venezolanas.

8. Estamos de acuerdo con que la descentralización política a partir de la elección directa de Gobernadores y Alcaldes, de Concejales y Diputados, cambió el panorama político venezolano. Hacer política regionalizada no será igual que hacer política desde las cúpulas. Esto es cierto.

Sin embargo, queremos concluir diciendo que no es la descentralización per se el proceso que determina los cambios de

la cultura política y hace que los partidos sean democráticos y propiciadores del control tanto de sus maquinarias como de la gestión de gobierno por parte del ciudadano.

Estos cambios obedecerán a fenómenos más profundos que se inscriben en el nivel de la crisis global de los partidos y del Estado y, por tanto, de la pérdida creciente de legitimidad y representación de esas organizaciones como expresión nacional de los intereses ciudadanos. Allí, la comprensión del fenómeno local-regional como factor del hacer de la política, estará presente a la hora de las futuras definiciones partidistas en Venezuela.

BIBLIOGRAFIA

PRENSA

El Nacional

	31-1-1987
	1-2-1984
	20-3-1987
	21-4-1987
	10-4-1987
	25-2-1987
	8-11-1990
	2-4-1990
	5-6--1991
	10-11-1990
	23-1-1996
	21-3-1996
	12-2-1996
	21-1-1996
	12-2-1996
	7-3-1996
	8-3-1996
	12-11-1996
	28-8-1995
	1-11-1996
	13-10-1996
	6-11-1996
	23-11-1996
	11-12-1995
	10-5-1996

ENTREVISTAS

- Márquez, Gustavo. Presidente del MAS, 11-6-1996
- Tablante, Carlos. Dirigente Nacional del MAS y Ex-Gobernador del Estado Aragua. 25-8-1996.
- Istúriz, Aristóbulo. Dirigente de la Causa R y Ex-Alcalde de la Ciudad de Caracas, 25-8-1996.
- Lira, José. Senador y Dirigente Nacional de la Causa R, 11-7-1996.
- Paris Montesinos,
Pedro. Presidente de AD. 19-6-1996.
- Call, Guillermo. Dirigente Nacional de AD y Ex-Gobernador del Estado Monagas. 24-9-1996.
- Contreras P., Orlando. Dirigente Nacional de COPEI. 7-6-1996.
- Cermeño, Aldo. Dirigente Nacional de COPEI y Ex-Gobernador del Estado Falcón. 6-6-1996.
- Equipo Directivo de la Federación Regional de la Vivienda (FUNREVI) del Estado Sucre. 24-7-1996.

FUENTES SECUNDARIAS

- Alvarez, Angel. (1996) "La crisis de hegemonía de los partidos políticos venezolanos". En Alvarez Angel (Coord.) El sistema político venezolano: crisis y transformaciones. Caracas. UCV.
- Arenas, Nelly. (1995) "El sistema político venezolano. Principales ejes de discusión". En Cuestiones Políticas N° 15. Maracaibo, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia.
- Ayala Corao, Carlos. (1993) "La incidencia de la descentralización en la modernización del Estado". En Descentralización y modernización del Estado en Venezuela. Maracay, Gobierno de Aragua. 1993.
- Barrios, Gonzalo. (1986) Documentos para la Reforma del Estado. Vol. I. El Liderazgo Nacional. COPRE. Caracas.
- Betancourt, Rómulo (1962) Documentos que hicieron historia. Tomo III. Presidencia de la República. Caracas.
- Blanco, Carlos. (1986) En: Documentos para la reforma del Estado. Volumen 1. Consultas al liderazgo nacional. COPRE. Caracas.

Boisier, Sergio. (1991)

"La descentralización: un tema difuso y confuso". En Dieter Nohlen (editor). Descentralización política y consolidación democrática. Nueva Sociedad. Caracas.

Brewer Carías, Allan

Ayala Corao, Carlos (1994)

Leves y reglamentos para la descentralización política de la federación. Editorial jurídica venezolana. Caracas. 1994.

Combellas, Ricardo. (1985)

COPEI Ideología y Liderazgo Edic. Ariel. Caracas.

_____, (1990)

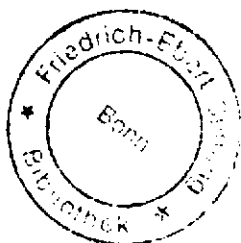
"El reto ideológico de los partidos venezolanos" en Venezuela, democracia y futuro. COPRE. Caracas.

Coppedge, Michael.

"Partidocracia y reforma en una perspectiva comparada". En Serbin, Stambouli y otros (editores). Venezuela la democracia bajo presión. Caracas. Nueva Sociedad.

COPRE (1987)

Lineamientos generales para una política de descentralización territorial en Venezuela. Folletos para la discusión N° 7. Caracas.



- _____ (1993) Avances del proceso de descentralización en Venezuela. Folletos para la discusión N° 16. Caracas. 1992.
- COPRE, Aragua (1992) "Transferencia Estado-Sociedad en Aragua: La gente toma las riendas". En Simposio: Modernización de las Gubernaciones. Avances y Perspectivas. PNUD. Barquisimeto.
- Delgado Chapellín, Carlos. (1990) "Notas sobre los partidos políticos en Venezuela". En Venezuela, democracia y futuro. COPRE. Caracas.
- Delgado Osuna, Rafael . (1994) "La uninominalidad antipartido". En: Encuentro y Alternativas. Caracas. Universidad Católica Andrés Bello.
- Dowse, R., y Hughes J. (1975) Sociología política. Edic. Alianza. Madrid.
- Ellner, Steve. (1994) "The Deepening of democracy in a crisis setting; political reform and the electoral process in Venezuela". Interamerican Studies and world affairs. Vol. 35 N° 4. Winter 93-94.
- _____ (1996) "Democracia, tendencias interna y partidos políticos en Venezuela. En: Nueva Sociedad. N° 145. Caracas.

- Escobar Herrán, G. (1995) "Comunicación política y actores emergentes". En Descentralización y nuevos actores políticos. Caracas. Fundación Konrad Adenauer.
- Finizola, Bartolomé y Otros (1992) "Propuesta de salud para el Estado Lara". En Simposio: Modernización de las Gobernaciones. Avances y Perspectivas. PNUD. Barquisimeto. 1992
- Garretón, Manuel. (1996) "Los partidos políticos y su nuevo contexto en América Latina". En Relea N° 1 Caracas, UCV.
- Gómez Calcaño, Luis. (1996) Organizaciones sociales autónomas reconstrucción de la legitimidad democrática en Venezuela (1992-1996). Mimeo., Cendes. Caracas.
- González U. Adelso. (1986) Documentos para la Reforma del Estado. Vol. I. El liderazgo Nacional. COPRE. Caracas.
- Guerón. G. y Manchisi G. "La descentralización en Venezuela. Balance de un proceso inconcluso". En Álvarez Angel (Coord.) El sistema político venezolano: crisis y transformaciones. Caracas. UCV.

- Harnecker, Martha. (1994) Alcaldía de Caroni. Gobernar: Tarea de Todos. Fundarte. Caracas.
- Hernández, Luis. M. (1992) "La Casa del Vecino del Estado Carabobo". En Simposio: Modernización de las Gobernaciones. Avances y Perspectivas. PNUD. Barquisimeto.
- Kornblith, Miriam. (1996) "Crisis y transformaciones del sistema político: nuevas y viejas reglas de juego". En Alvarez Angel (Coord.). El sistema político venezolano: crisis y transformaciones. Caracas. UCV.
- Lechner, Norbert. (1994) "Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo". En Nueva Sociedad. N° 130. Caracas.
- Lechner, Norbert. (1996) "La política ya no es lo que fue". En Nueva Sociedad. N° 144. Caracas.
- López Maya, Margarita. (1996) Nuevas representaciones populares en Venezuela. En Nueva Sociedad N° 144. Caracas.
- Márquez, Trino. (1996) "Venezuela: el proyecto de Estado democrático descentralizado" En Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales N° 4. Caracas, UCV.

- Marta Sosa, Joaquín. (1990) "De ideologías puras y programa inútiles a ideologías suaves y programas posibles" en Venezuela, democracia y futuro. COPRE. Caracas.
- Martz, John. (1982) "Los peligros de la petrificación: El sistema de partidos venezolanos y la década de los 80". En Balaira E. y López R. Iberoamérica en los años 80. Perspectivas de cambio social y político. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.
- Mascareño, Carlos. (1996) Gestión y gerencia en las gobernaciones venezolanas. CENDES. UCV. Caracas.
- (1995) La descentralización ganó el juego inaugural. En Revista CIES. Diciembre 1995. Caracas.
- (1987) La desagregación territorial del poder en Venezuela en las últimas dos décadas. Mimeo. Seminario Doctorado. CENDES. Venezuela.
- Nohlen, Diëter. (1991) Descentralización política y consolidación democrática. Presentación. Nueva Sociedad. Caracas.

- Paredes Pisani, Edgar. (1990) "Los partidos frente al reto de la descentralización". En Venezuela, democracia y futuro. COPRE. Caracas.
- Pérez, Carlos Andrés. (1986) En: Documentos para la reforma del Estado. Vol. 1. Consultas al liderazgo nacional. COPRE. Caracas.
- Rachadell, Manuel. (1990) "El sistema electoral y la reforma de los partidos". En Venezuela, democracia y futuro. COPRE. Caracas.
- Salamanca, Luis. (1995) Crisis de la modernización y crisis de la democracia en Venezuela: Una Propuesta de Análisis. Caracas. Ildis.
- Sánchez Meleán, Jorge. (1996) Evaluación de la descentralización venezolana. Conferencia en Caracas sobre el tema.
- Seminario sobre la Evaluación de la descentralización venezolana. CIDIEG. 17-18 de Octubre. Maracaibo.
- Torre Briceño, Gustavo. (1990) "Devolvamos el poder a la sociedad civil". En Venezuela, democracia y futuro. COPRE. Caracas.
- Toinet, Marie-France (1994) El sistema político de los Estados Unidos. Fondo de Cultura Económica. México.
- Virtuoso, José. (1996) Cotidianidad política y descentralización.

Willig, Reinhard. (1995)

Palabras de instalación. En "Descentralización y nuevos actores políticos". Documentos del Seminario-Taller realizado en Quito, Ecuador, entre el 19 y 22 de Septiembre.

