

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez-Parga. 1982-1991
Editor: Fredy Rivera Vélez
Asistente General: Margarita Guachamin

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Tel: 2522763 • Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

Magenta

DIAGRAMACION

Martha Vinuesa

IMPRESION

Albazul Offset

ECUADOR DEBATE

65

Quito-Ecuador, agosto del 2005

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

El abril que se llevó al Coronel que no murió en el intento / 7-20

Pablo Ospina

Desde la integración blanda y el comercio rígido al regionalismo autónomo / 21-38

Eduardo Gudynas

Conflictividad socio-política Marzo-Junio 2005 / 39-52

TEMA CENTRAL

Acerca del localismo ecuatoriano / 53-66

Hernán Ibarra C.

Los actores de la construcción territorial, desarrollo y sustentabilidad / 67-82

Roberto Santana

Autonomías regionales y unidad nacional / 83-112

Franz Xavier Barrios Suvelza

Una propuesta para evaluar la regionalización / 113-136

Iván Navarro Abarzúa

Descentralización y regionalización en el Perú / 137-154

Javier Azpur

Integración Europea e identidades regionales / 155-176

Mario Caciagli

DEBATE AGRARIO

Efectos de la producción agropecuaria en los suelos de los páramos:
el caso de Guangaje / 175-194

Mercedes Alomía

ANÁLISIS

Descentralización en América Latina, Venezuela y Bolivia / 195-222

Rickard Lalander

Aproximación sociológica a los estudios de la familia: escuelas, conceptos y tendencias / 223-234

Rubén Cruzata Santos

ANÁLISIS

Descentralización en América Latina, Venezuela y Bolivia

Rickard Lalander

La descentralización fue realizada en América Latina dentro de un contexto de reforma del Estado y presiones de las agencias multilaterales. La descentralización venezolana iniciada en 1991 y la boliviana en 1994, produjeron un cambio en los niveles de participación local de partidos y movimientos políticos. En el caso venezolano, la descentralización contribuyó a minar la hegemonía bipartidista, mientras que en Bolivia, la ausencia de una reforma que incluya el nivel departamental, ha impedido una real descentralización, en el marco de una aguda movilización popular y demandas regionales.

A mayor grado de descentralización, mayor es el grado de acceso formal. Descentralización implica una cantidad de puntos de acceso.¹

En el discurso de la modernización del Estado, el fenómeno de la descentralización ha llegado a ser uno de los temas claves en las agendas políticas. En las ciencias sociales, la descentralización es el proceso durante el cual partes del poder gubernamental y de la responsabilidad de éste se traspasa desde el nivel central nacional a los niveles municipales y/o estatales/provinciales. Esto significa que los servicios ofrecidos por el Estado, por ejemplo salud, asis-

tencia médica, educación, autoridades policiales etc. se trasladan a la responsabilidad local y/o regional. Normalmente, tres criterios o condiciones fundamentales se mencionan al discutir la descentralización: la existencia de entidades territoriales para administrar, el derecho del pueblo a elegir sus propios líderes locales/regionales, y la capacidad de autofinanciamiento de las distintas entidades territoriales. La descentralización supone una transferencia del ejercicio de poder. La descentralización en sí acerca las decisiones económicas y políticas a quienes conciernen, y asimismo contribuye a una mayor posibilidad en cada individuo de influir más en

* Politólogo. Investigador del Centro Ibero-Americano del Instituto Renvall. Universidad de Helsinki. Finlandia.

1 Kriesi, 1995: 171.

su propio futuro socio-político-económico. Se supone que las entidades locales están mejor dotadas para definir y redefinir sus necesidades y prioridades, pero al mismo tiempo, una administración central e independiente tiene mayor capacidad de proveer información sobre desarrollo y manejo de los recursos comunes nacionales.

Este artículo considera algunos aspectos teóricos e históricos sobre la descentralización, entre otros sus principios democratizadores, los impactos del proceso, y sus implicaciones en forma de accesibilidad al Estado y las arenas políticas, para actores políticos y sociales que anteriormente estaban excluidos. Algunas de las experiencias de Venezuela desde 1989 y Bolivia a partir de 1994 serán brevemente descritos y analizados, incluso algunos de los logros "positivos" de la descentralización, y asimismo algunos obstáculos (p.ej. la corrupción) para la profundización del proceso. El estudio se beneficia del trabajo de campo realizado en Venezuela desde 1996 y en Bolivia en el 2001 y 2002.²

La descentralización del gobierno tiene que considerarse un fenómeno global. En Latinoamérica, los procesos de descentralización se han acelerado de manera significativa en los años 80 y en naciones tan distintas como Brasil, Chile, Argentina, Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Guatemala. Las deman-

das por descentralización coincide con la crisis económica de la década; probablemente fue inducida tanto por el creciente descontento popular, con la profundización de la crisis económica de los años 80, como desde los procesos de reforma democrática por parte del Estado. Al mismo tiempo, las presiones por la descentralización también provinieron de las agencias internacionales de cooperación al desarrollo, los Bancos Multilaterales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que veían las reformas descentralizadoras como la vía para reducir la pobreza y combatir la corrupción y la ineficiencia institucional.

El concepto de descentralización frecuentemente se contrasta (e incluso se confunde) con los de federalismo, centralismo, desconcentración y delegación. El concepto de federalismo tiene sus raíces en la expresión latina "foedus", lo que significa alianza, unión o tratado federal. Asimismo, el concepto de federalismo se usa para denominar un cierto sistema político, el cual se caracteriza por la independencia institucional y facultades autónomas de subsistemas territoriales (estados federales) constitucionalmente garantizados. La delegación se puede definir como la asignación temporal de funciones a una entidad jerárquicamente inferior y dentro de la misma persona jurídica, mien-

2 Altman & Lalander, 2003; Lalander, 2004. El estudio constituye una parte de un proyecto de investigación más amplia y profunda sobre descentralización y estrategias para reducir la pobreza en los países andinos (Bolivia, Venezuela, Colombia, Ecuador y el Perú). Este trabajo enfatiza aspectos relevantes del tema, no obstante lo que se presenta no es una comparación detallada de los países. Más bien se presentan algunas características particulares del proceso de la descentralización en Bolivia y (particularmente) Venezuela.

tras que la descentralización implica la asignación permanente de funciones a una entidad con distinta personalidad jurídica. Asimismo, la descentralización como concepto teórico puede estar interconectada al de desconcentración. Ambos conceptos se refieren a la transferencia de poderes desde el nivel nacional a los niveles regionales y/o locales. Pero, la desconcentración describe el proceso de transferencia en el cuál el gobierno nacional está presente en las unidades locales y regionales con sus propios órganos. Por su parte, la descentralización se refiere a la transferencia de servicios, competencias y recursos desde el nivel nacional centralizado a las comunidades y regiones. El significado del concepto de descentralización se puede comprender mejor cuando se compara con su opuesto: la centralización. La centralización y descentralización política y administrativa describen sobre todo una jerarquía espacial de poder. La centralización puede describirse como un esquema piramidal de gobierno en donde las decisiones se concentran en el máximo vértice del Estado. No obstante, como demuestra Dilla Alfonso, en la práctica probablemente no funcionaría un sistema completamente centralizado ni descentralizado, por lo menos no hasta el grado de calificarse como un sistema. Descentralización es por ende más un proceso que un sistema y además se presenta tan multi-dimensional que teóricamente funciona más bien como un concepto paraguas para cubrir las descripciones de varios procesos.³

Descentralización y democratización

Ya en 1959 Seymour Lipset concluyó que en todos los sistemas democráticos existen conflictos incorporados entre grupos. De hecho, según él, estos conflictos funcionan como el propio pulso de la democracia. Una situación con conflictos razonables puede constituir una definición nuclear de democracia. La legitimidad y estabilidad política de países particulares dependen de factores culturales e históricos, los cuáles han decidido el orden de importancia de asuntos y problemas de la sociedad.⁴ Sin duda, la descentralización puede cambiar las perspectivas y posibilidades para movimientos y actores alternativos de participar y competir por el poder político. En este contexto de oportunidades nuevas para los actores políticos (anteriormente excluidos), emergen espacios nuevos de conflicto (a veces como consecuencia de diferencias en prioridades y agendas entre los nuevos actores vis-à-vis los tradicionales). La descentralización está íntimamente conectada a los procesos de democratización y en muchos casos se puede considerar la descentralización como un tipo de democratización (en el caso de la definición de democratización como un aumento en la igualdad política). La legitimidad de una sociedad democrática depende de los eslabones entre grupos de la sociedad civil y el Estado. El politólogo sueco Axel Hadenius presenta argumentos *a favor de y en contra* a la descentralización, resumidos en el siguiente cuadro:

3 Dilla Alfonso, 1997: 170-171.

4 Lipset, 1969: 64.

Descentralización: Pros y Contras⁵

PROS	CONTRAS
<ul style="list-style-type: none"> • Méritos democráticos (el poder político más cerca a los ciudadanos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación electoral más baja en los niveles local y regional (una tendencia general).
<ul style="list-style-type: none"> • División vertical de poderes (para evitar concentración del poder y posibilidades de malversaciones) 	<ul style="list-style-type: none"> • A menudo mayores riesgos de corrupción y malversación administrativa en los niveles local y regional.
<ul style="list-style-type: none"> • Efectos suavizadores en conflictos (el aspecto de accesibilidad al poder político de grupos minoritarios). 	<ul style="list-style-type: none"> • Cambios políticos e institucionales radicales son más fáciles llevar a cabo con un sistema centralizado (es decir, un sistema de coordinación del estilo-militar desde arriba).
<ul style="list-style-type: none"> • Posibilidades de mejorar la eficiencia a través de experimentos en diferentes centros de decisión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanos reciben servicios y/o tratamiento diferente en distintas regiones (es decir, una ruptura del principio de igualdad).
<ul style="list-style-type: none"> • Provisión de oportunidades para partidos y facciones opositores de ejercer medidas de poder político.⁶ 	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgos de una profundización de una separación y disolución del Estado Nacional.⁶

Con respecto al argumento relacionado a la corrupción y la posible malversación, Hadenius destaca que la descentralización requiere la creación de un aparato eficiente de control.⁷ Yo sugeriría que un sistema fundamentado en la corrupción constituye un inmenso obstáculo en las ambiciones de aliviar la pobreza. Es decir, los ciudadanos con recursos económicos son favorecidos por un sistema corrupto, y los sectores marginalizados son privados de las po-

sibilidades de lograr mejoras en sus condiciones socio-económicas. Como se mencionó, en la tabla, la democratización al nivel local puede ser crucial para el grado y las perspectivas de gobierno democrático al nivel nacional. Así que los argumentos a favor de un sistema político descentralizado se relacionan sobre todo a la democratización y mejoras en la eficiencia institucional. El quinto argumento a favor de la descentralización es particularmente rele-

5 Hadenius, 2001 b: 134-139.

* Diamond, 1999: 121-122. (Este quinto punto es presentado por Diamond; los restantes puntos de la tabla son de Hadenius.)

6 Este quinto punto en contra es particularmente relevante considerar en el análisis de Bolivia, con las comunidades Aymara y Quechua las cuales representan un tan alto porcentaje de la población, y entre ellos hay ambiciones de recrear Estados Naciones de Aymara y Quechua. Cultural y económicamente, los llanos de Santa Cruz presentan un panorama muy distinto, así como las regiones de los indígenas, Guaraní y Amazónicos.

7 Hadenius, 2001 b: 134-139.

vante en este estudio; Diamond enfatiza las oportunidades políticas para los partidos de la oposición y asimismo, una apertura hacia la pluralización política como un objetivo de las reformas descentralizadoras.

Los Casos: Venezuela y Bolivia

El sistema político y partidista venezolano ha experimentado profundas y amplias transformaciones a partir de 1989, año que se considera como una encrucijada en la moderna historia democrática del país. Durante el gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez en 1989, se presentó un programa macroeconómico que incluía medidas que golpeaba fuertemente a los sectores populares marginales. La situación culminó en una semana de disturbios y protestas violentas contra el contenido del programa. La mayoría de los analistas sociales y políticos opinan que las actitudes de los venezolanos hacia el sistema democrático, sus instituciones y representantes cambiaron drásticamente en 1989. El descontento social y político y la crisis de credibilidad hacia los dirigentes políticos tradicionales había llegado a tal extremo que parecía que no había más remedio que cambiar la estructura del Estado y sus instituciones de manera radical. Un proceso de descentralización del gobierno se inició con las elecciones de alcaldes municipales y gobernadores estatales.

En Venezuela se introdujo la descentralización como el resultado del creciente descontento político en el contexto de la crisis económica, pero

también como la ambición de democratizar el mismo Estado y el sistema político. Para confrontar la profunda crisis de legitimidad del sistema político se creó en 1984 durante la presidencia de Jaime Lusinchi la *Comisión Presidencial para la Reforma del Estado*—COPRE—. Se dirigió directamente a los mecanismos de participación democrática, inclusive el traspaso de poder de toma de decisiones del nivel central a los niveles municipal y estatal. La amplia corrupción entre políticos, jueces y empresarios empeoró la situación y los políticos opositores así como académicos y “ciudadanos normales” culparon a los “corrompidos” como responsables del casi general deterioro de las condiciones socio-económicas de la población.

En Bolivia, uno de los países más pobres y socialmente diversos del hemisferio occidental, la *Ley de Participación Popular* (LPP) fue aprobada en el Congreso el 20 de abril de 1994. Gonzalo Sánchez de Lozada del partido *Movimiento Nacional Revolucionario* (MNR), formó una alianza con los centro-izquierdistas *Movimiento Bolivia Libre* (MBL) y los populistas *Unión Cívica Solidaridad* (UCS), y fue electo presidente para el período 1993-1997. Su plataforma electoral denominada *Plan de Todos*, en el cual prometía una “economía social de mercado” como alternativa a la continuidad rígida del *New Economic Policy*. El plan incluía siete fundamentos: atracción de inversiones, creación de empleos, estabilidad económica, mejorar la salud y la educación, estimular la participación popular, y; cambiar el papel del gobierno y com-

batir la corrupción.⁸ Durante su administración las leyes de participación popular (LPP) y la descentralización administrativa (LDA) fueron aprobados. El territorio boliviano fue subdividido en 314 municipios, a cada uno se le garantizaba una cantidad de dinero per cápita de los recursos nacionales. Conocido como el principio de *coparticipación*, el 20% del presupuesto nacional se distribuiría entre los gobiernos locales (las Alcaldías municipales). En este proceso, comunidades indígenas y de campesinos, así como organizaciones vecinales lograron estatus legal como representantes de sus poblaciones constituidas a través de *Organizaciones Territoriales de Bases* (OTB). Las OTBs de un cantón elige representantes de un *Comité de Vigilancia* (CV). El CV juega el papel de supervisor de gastos y presupuestos municipales. Como en Venezuela, los ciudadanos eligen directamente su *alcalde* y sus *consejales* quienes forman parte del Concejo Municipal y organizan las operaciones diarias del municipio y con la responsabilidad de coordinar la gran mayoría de demandas locales, como educación, obras sanitarias, infraestructura, irrigación y facilidades de deportes.⁹ Cada gobierno municipal tiene que preparar su Plan Municipal de Desarrollo, basado en el Manual de Planifica-

ción Municipal Participativa (desarrollado por el Vice-Ministerio de Participación Popular), y asimismo están obligados a presentar un Plan Operativo Anual (POA). En resumen, estas reformas fueron tan radicales que prácticamente no dejaron a nadie indiferente: para sus promotores las reformas son "revolucionarias", y para los críticos son casi una obra del diablo (*malditas*).¹⁰ Como parte de una maniobra política, Sánchez de Lozada nombró vice-presidente a Víctor Hugo Cárdenas (del partido indígena del altiplano conocido como el *Movimiento Katarista MRTKL*, activo desde los años 1970). Como lo expresó Sánchez de Lozada: "tenemos que incluir los indígenas, porque en otro caso arriesgamos confrontar un movimiento como el Sendero Luminoso en el Perú".¹¹

Es interesante observar que en Venezuela también un grupo aislado estableció la reforma descentralizadora, liderado por el recién-electo Presidente Carlos Andrés Pérez, junto con tecnócratas domésticos¹² e internacionales (y obviamente presionados hacia la reforma por el descontento social manifestado en los disturbios del *Caracazo* en febrero del mismo año). En 1989 la *Ley Orgánica para la Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias*

8 Gamarra, 1997: 385.

9 Centellas, 2000.

10 Blanes, 1999.

11 Lee van Cott, 2000: 144.

12 Pérez formó un gabinete constituido en su mayoría por académicos tecnócratas radicales pro-mercado del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), entre ellos Ricardo Hausmann, Moisés Naim y Miguel Rodríguez, políticos que más tarde fueron reclusados por bancos multi-laterales.

-LODDT- finalmente fue aprobado e inmediatamente emergió un debate polémico entre los defensores del centralismo versus los descentralistas. En el contexto de la amarga polarización faccionalista dentro de AD, el presidente Pérez aprovechó también las relaciones con dirigentes regionales y municipales más jóvenes del partido, como Claudio Fermín y Antonio Ledezma. Asimismo, Pérez utilizó la descentralización como un tipo de compromiso político con la oposición, no sólo con COPEI, sino también con partidos como el MAS y Causa R,¹³ quienes calculaban posibles triunfos electorales en los niveles regional y local. En el proceso de planificación de las reformas de la COPRE hubo resistencia contra las reformas descentralizadoras, tanto en el liderazgo tradicional de AD, particularmente durante el gobierno de Lusinhi (1984-1988) y en la facción adecuada de los "conservadores" (o "lusinchistas"), que aprovecharon la mayoría en el Congreso para posponer la descentralización política y administrativa.

"El liderazgo tradicional del partido vio, correctamente, que las reformas tenían el potencial de cambiar las reglas del juego político como también, la distribución prevaleciente de poder".¹⁴

No obstante, líderes de todos los partidos políticos venezolanos defendieron la descentralización (en un momento u otro), idealizando los niveles municipal y parroquial con los argumentos de que sólo allí habían posibilidades de participación. Estas posiciones contribuyeron a un fortalecimiento del

gobierno local a nivel municipal. Para ilustrar el peso de la reforma descentralizadora en la campaña electoral presidencial de 1988, el candidato de COPEI, Eduardo Fernández, se pronunció sobre la necesidad urgente de la descentralización y propuso la elección directa de gobernadores y alcaldes. Al día siguiente Carlos Andrés Pérez abiertamente hizo suya esta idea y la presentó como promesa electoral.

El 3 de diciembre de 1989, los venezolanos fueron a las urnas para elegir Gobernadores de Estado, Alcaldes y Concejales Municipales. En las elecciones de los 20 gobernadores, 53 partidos políticos compitieron con un total de 97 candidatos. No obstante, cinco partidos compartieron las 20 gobernaciones y de éstas, AD y COPEI juntos capturaron 17. El MAS, La Causa R y el MEP triunfaron, cada uno, en un Estado. El resultado de las elecciones descentralizadas de 1989 podría considerarse como una continuación de la tradición bipartidista, además que AD y COPEI calcularon bien, según las ideas teóricas de juego relacionadas con la descentralización. Pero, los estados donde los partidos "nuevos" triunfaron; Aragua, Anzoátegui y Bolívar, son considerados como uno de los Estados más importantes de Venezuela, en términos de industrialización, lo que agrega otra dimensión de los resultados, ya que AD perdió poder y control en estos baluartes tradicionales.

Durante el período de este estudio - 1989-2004- los partidos políticos no tradicionales como el MAS (*Movimiento*

13 Penfold Becerra, 1997:18-23

14 López Maya, 1997: 120

Al Socialismo) y la Causa Radical¹⁵ crecieron, y ganaron varias alcaldías y gobernaciones dentro del esquema descentralizador, amenazando así la posición casi hegemónica que los socialdemócratas AD (*Acción Democrática*) y los social-cristianos, COPEI (*Comité de Organización Política Electoral Independiente*), habían tenido en la política nacional desde la democratización en 1958. Con las elecciones regionales y presidenciales de 1998 y 2000, el panorama político cambió aún más, con el auge de partidos políticos enteramente nuevos, como MVR (*Movimiento V República*) liderado por el actual Presidente Hugo Chávez Frías, los izquierdistas *Patria Para Todos* -PPT-, *Proyecto Venezuela*, de origen regional en el importante estado industrial de Carabobo (el partido *Proyecto Carabobo*), y el nuevo partido *Primero Justicia*, con raíces en Caracas y el estado Miranda.

Hay varias conexiones directas o indirectas entre los procesos de descentralización y la creciente presión socio-política y socio-económica desde 1989, que podrían contribuir a una mejor comprensión del por qué la descentralización fue implementada precisamente

entonces, y no antes como estaba planificado (en el caso de Bolivia desde 1994). Por supuesto hay factores relacionados a la coyuntura económica para comprender los cambios en el comportamiento político y las preferencias electorales, que contribuyeron para acelerar el proceso de la descentralización. En Venezuela la descentralización fue introducida luego de una década de recesión económica y condiciones socio-económicas deterioradas de los ciudadanos.

Bolivia también ha experimentado cambios similares de las percepciones políticas entre los ciudadanos durante el período, así como un aumento del nivel de actividades de protestas más violentas; por ejemplo los disturbios de Cochabamba en contra de la privatización del agua en el año 2000, y más recientemente la "guerra del gas", que culminó en octubre de 2003 con la renuncia del recién-electo presidente Sánchez de Lozada. Para Atilio Borón la situación de Bolivia desde octubre de 2003 es solo uno de los ejemplos recientes de protestas políticas violentas, desde abajo, en contra de políticas neo-liberales y anti-populares, culminando en cambios prematuros de presidentes.¹⁶ Algunos

15 Tanto el MAS como la Causa R se formaron como consecuencia de divisiones del Partido Comunista de Venezuela en 1971. Desde entonces, MAS ha sido el tercer partido político del país. La Causa R comenzó como una organización sindical de alternativa en la industria siderúrgica del estado Bolívar. Durante la década del 80 el movimiento se expandió en Caracas, con movilización social y política entre estudiantes e intelectuales de la Universidad Central de Venezuela, y entre ciudadanos marginalizados de la zona de Catia de la capital. Tanto el MAS como la Causa R han preferido llamarse un "movimiento de movimientos" más que un partido político.

16 Borón, conferencia, Estocolmo, 25 de agosto de 2004. En Ecuador el presidente populista Abdalá "El Loco" Bucaram fue forzado a renunciar de la presidencia, en el Perú el caso de Alberto Fujimori, y en Argentina en 2001 el descontento popular llegó a tales extremos que provocó varios cambios del ejecutivo nacional en sólo un mes.

aspectos de las protestas populares, como estrategia política, serán presentados más adelante.

Los partidos políticos y la descentralización

En un estudio reciente sobre partidos políticos y descentralización en los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), la politóloga Kathleen O'Neill introduce la cuestión de si la descentralización ha mejorado la representación política en los países, "a través, o a pesar de los partidos políticos." O'Neill enfoca tres dimensiones:

- a) Participación política electoral en distintos niveles de gobierno,
- b) Cómo los partidos políticos han reaccionado / respondido, a las oportunidades al nivel sub-nacional (y si tuvieron éxito) y;
- c) Cómo la descentralización posiblemente cambió el comportamiento de carrera de los políticos a nivel nacional, influyendo la organización y la estructura del partido político.¹⁷

Un resultado principal de la investigación de O'Neill es que las relaciones entre la representación política y la descentralización varía considerablemente entre los países, y además en cada país a través del tiempo. En una comparación general entre los países andinos, Colombia se destaca como el sistema político (aquí = gobierno) andino más descentralizado. Colombia fue uno de los primeros descentralizadores de la región (es decir, no desde posibles tradiciones federalistas históricas, sino en la onda de descentralización-democratización de los años 1980 y 90), y como argumenta O'Neill, fue uno de los primeros en las ambiciones de hacer válida la descentralización.¹⁸ En una comparación con otros procesos descentralizadores, el proceso de Venezuela ha sido sin duda uno de los más exitosos, y el más poderoso en términos de impacto político inmediato. La descentralización venezolana además se destaca en el contexto latinoamericano por la reforma en 1992 del sistema electoral de listas partidistas al nivel municipal, introducido con el objetivo de fortalecer la identificación del electorado con los conce-

17 O'Neill, 2002: 4.

18 O'Neill, 2002: 9-10. El proceso de la descentralización en Colombia puede dividirse en dos fases: un primer paso durante la presidencia de Belisario Betancur (1982-86), y un segundo con la Asamblea Constituyente de 1990-91. Durante el gobierno de Betancur, se establecieron leyes de descentralización política, las cuales incluían elecciones directas de alcaldes (realizadas en 1988). Se introdujo un modelo complicado para la provisión de recursos fiscales a los gobiernos municipales, basado en población, índice de pobreza y esfuerzos fiscales. La segunda fase de la descentralización en Colombia se originó a través de la Asamblea Constituyente de 1990-91, la cual introdujo elecciones directas de gobernadores regionales, y la creación de transacciones económicas automáticas a los gobiernos regionales. Además, se introdujeron provisiones para fortalecer los gobiernos municipales.

jales electos. Sin embargo, en comparación con el proceso de descentralización en Bolivia desde 1994 (probablemente el mejor caso de reforma descentralizadora del continente, en cuanto a su planificación) la descentralización venezolana aún carece de claridad respecto a las divisiones de poderes entre los distintos niveles político-territoriales de gobierno, y algunos aspectos financieros de los gobiernos regionales y locales. Como fue mencionado, los municipios de Bolivia (y de Ecuador) tienen garantizados el 20% del presupuesto nacional, mientras que las *prefecturas departamentales* reciben un 40% (por un sistema calculado en base de per-cápita basis), y el dinero es transferido automáticamente del centro. Por otro lado, los bolivianos no eligen sus líderes políticos regionales, los *prefectos* son aún nominados por el presidente.¹⁹ Así que, mientras Bolivia, Colombia y Ecuador garantizan la descentralización económica a los municipios, Venezuela (y Brasil) pueden referirse a sí mismos como más democráticamente descentralizados, con respecto a las posibilidades populares electorales de tener influencia en las autoridades políticas a nivel regional (departamental/provincial).

Descentralización, corrupción y alivio de la pobreza

La descentralización oficial no ha significado por sí misma una transferencia automática de funciones políticas, económicas y sociales del Estado y la administración central al nivel regional. Después de haber escuchado la opinión de la asamblea legislativa estatal, el gobernador tiene que solicitar cada transferencia de determinado servicio público, p. ej., salud, educación, etc., desde el nivel nacional. En este proceso burocrático los gobernadores venezolanos han encontrado resistencia política y el poder llevar a cabo la descentralización de los servicios se ha mostrado difícil de conseguir. La descentralización de los servicios depende de la iniciativa y la capacidad de los gobernadores de los estados respectivos. Pero, los gobernadores han llegado a ser figuras políticas de gran importancia, desde que han aumentado sus responsabilidades y la capacidad de tomar decisiones. Considerando la descentralización fiscal, la Constitución permite el establecimiento de tributación de producción y consumo por parte del estado federal, si este no está regulado a través de una ley del

19 Altman & Lalander, 2003; Lee van Cott, 2000; y la *Ley de Descentralización Administrativa* (LDA). En el artículo 5 e) de la LDA se constata que una tarea del Prefecto es "Formular y ejecutar los planes departamentales de desarrollo económico y social, de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Planificación; en coordinación con los Gobiernos Municipales del Departamento y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República." (Altman & Lalander, 2003). En Venezuela los estados regionales y los municipios son entitulado *hasta por un 20%* del presupuesto nacional.

gobierno nacional. En la práctica, no obstante, los gobiernos regionales tienen posibilidades limitadas de desarrollar su propia capacidad tributaria.

Una de las mayores implicaciones de la descentralización ha sido la creación excesiva de nuevas entidades locales por el gobierno local. El problema es que estos cambios políticos e institucionales no han sido acompañados por un cambio en el sistema económico. Hay una elite a nivel nacional que se resiste a la posible transformación económica que significaría una amenaza a su posición de tomar decisiones a nivel nacional. Otro problema es la desigualdad en la calidad de los servicios sociales en distintas regiones. Una opinión común es que los estados que están en mejores condiciones económicas, por su industrialización y situación empresarial, tienen un mejor grado de descentralización gracias al acceso a mayores recursos económicos. Para confrontar esta situación, se creó en noviembre de 1993 el *Fondo Intergubernamental para la Descentralización* –FIDES–, con el objetivo de lograr una balanza más equilibrada entre estados pobres y ricos. Además, al FIDES le corresponde la evaluación, aprobación y financiamiento parcial de proyectos municipales y regionales. No obstante, el sistema de distribución del FIDES ha sido criticado, entre otros con el argumento de que una gran parte de los fondos económicos llega a estados con aparatos administrativos muy débiles.

La descentralización venezolana y el chavismo

“La descentralización no es para satisfacer apetencias burocráticas de los partidos políticos ni de los grupos de presión. Por tanto, la mejor opción es crear un nuevo federalismo. (...) La Constituyente impulsará un nuevo federalismo que garantice la participación de los estados, regiones y municipalidades”.²⁰

El presidente venezolano Hugo Chávez Frías, ha criticado la descentralización política y administrativa e incluso ha cuestionado la autonomía excesiva de los gobiernos estatales y municipales. Se suponía que la nueva Constitución de 1999 enmendaría estos defectos y también algunas herencias feudales de la tradición colonial, para hacer más fácil la intervención del gobierno central en el territorio regional y municipal. Sin embargo, los chavistas fracasaron en la limpieza de funcionarios públicos de la administración con eslabones a los partidos tradicionales, como Steve Ellner demuestra. Además el movimiento chavista carecía de suficiente capacidad partidista, con cuadros competentes y disciplinados para llenar los vacíos a nivel mediano en la burocracia institucional, y así poder garantizar una eficiencia superior y la lucha contra irregularidades. El gobierno central inició controles de posible ineficiencia e irregularidades en los niveles municipal y estatal y llegó a ser un blan-

20 Chávez entrevistado en: El Universal, 15 de septiembre, 1998.

co fácil en tanto obstruccionista de la descentralización.²¹ Paradójicamente, las actitudes de venganza en las bases de MVR tomaron dimensiones extremas y prácticamente todo lo que pudiera recordar de las políticas del viejo régimen fue condenado. Estas situaciones contribuyeron a comportamientos clientelistas entre los militantes de MVR. Steve Ellner explica que para MVR, el argumento de la ruptura definitiva con el pasado político sirvió para justificar la presión para “limpiar” la administración pública de militantes de AD y COPEI, proceso que lógicamente abrió oportunidades políticas para los emeverristas.²² Lina Ron, chavista y bolivariana radical, aclara un aspecto relevante sobre la corrupción dentro del Chavismo. Se había creado un comando anti-corrupción y se realizó una conversación con el director del comando, Edinson Contreras (popularmente llamado “caza-corruptos”). Ron resume el asunto:

“Te voy a decir una cosa aquí, se van a arrechar conmigo, pero te voy a decir: a Contreras le decían: ¿Contreras por qué no has cazado ningún corrupto?

Y él respondía: “porque si lo hago nos quedamos sin camaradas”.²³

En este contexto la oposición²⁴ ha realizado varias huelgas nacionales como forma de presión al gobierno, la más dura entre diciembre de 2002 y febrero de 2003. Chávez respondió duramente con varias medidas, entre otros decidió enfriar las transacciones de fondos para las gobernaciones y las alcaldías. Públicamente se dirigió a los gobernadores que apoyaban la huelga, clasificando su comportamiento como inmoral y les sugiere que: “vayan a pedírselo [el dinero] a los *golpistas*”.²⁵

Entre los opositores moderados, Carlos Mascareño presenta el panorama actual en el contexto histórico:

“La crisis venezolana, efectivamente, no comenzó ni terminará con Chávez. Para mediados de los años setenta, muchos venezolanos, entre los que me cuento, ya habíamos iniciado un largo camino de profundización de la democracia, de enfrentamiento a la partidocracia de AD-COPEI, a la asfixia de la participación social que asomaba sus primeros rasgos de ilegitimidad. La des-

21 Ellner, 2001: 19.

22 Ellner, 2001: 15.

23 Lina Ron entrevistado en: Murieta, 2003: 92.

24 Movimientos políticos y sociales (como obreros, empresariales y partidos políticos) de la oposición iniciaron ambiciones de diálogo entre sí y fusionaron bajo el nombre de la *Coordinadora Democrática* –CD–.

25 *Globovisión*, 3 de marzo, 2003. Ya durante la huelga, los militantes de la Coordinadora organizaron colecciones de firmas para lograr la cantidad suficiente de venezolanos constitucionalmente requerida para un referéndum consultativo sobre el destino del Presidente Chávez. A pesar de haber logrado firmas suficientes, no se celebró el referéndum. Chávez ha resistido en el poder y mantiene un rol pasivo e incluso ignorante hacia el asunto. El 19 de agosto se realizó un referéndum revocatorio al respecto, en el cual el Chavismo ganó.

nuncias que luego Chávez recoge contra el sistema partidocrático, provienen de las elaboraciones, denuncias y luchas de los sectores progresistas y democráticos cultivados desde inicios de los 70 y a lo largo de los 80 y 90. De manera que, es importante saberlo, Chávez no dijo nada nuevo en su discurso de 1998. ...Chávez fue muy hábil al capitalizar aquel descontento. Sin duda. Era tal el desaliento de la población que creyó en el primer canto de sirena que les dijera lo que querían oír: "Voy a acabar con los corruptos; voy a freir las cabezas de los adecos y los copeyanos, voy a acabar con los niños de la calle, voy a acabar con los privilegios de las cúpulas enquistadas en el Estado, voy a acabar con la pobreza, voy a mejorar la salud, la educación, voy..voy..voy..."²⁶

La izquierda, el chavismo y la descentralización

Desde ciertas perspectivas el populismo chavista y la concentración de poder constituyen una fuente conflictiva para los principios democratizadores de la descentralización. Sin embargo, en los niveles de base, el MVR y el chavismo han establecido un contra-movimiento (desde años antes de que Chávez llegara al poder), los **Círculos Bolivarianos**, los cuales operan contra las

organizaciones sociales y partidistas tradicionales.²⁷ Cada pequeño grupo a nivel parroquial y de base tendrían la posibilidad de formar un círculo; como Chávez lo expresa: cada barco de pescadores, cada cuadra de vecinos deberán reunirse para discutir políticas en el espíritu bolivariano. Se organizan cursos de capacitación para los miembros, pero al mismo tiempo se han producido conflictos p.ej. sobre el estilo de liderazgo político dentro de los círculos entre asociados militares y civiles. También a nivel regional los círculos han logrado realizar asambleas, p.ej. en Miranda y Carabobo. Con respecto a la participación de PPT en los círculos bolivarianos, el secretario general José Albornoz clarifica:

"Nosotros en el PPT (Patria Para Todos) intentamos evaluar las posibilidades de participación en las bases caso por caso. Frecuentemente los intereses de las asociaciones vecinales vinculadas a PPT coinciden con aquellos más íntimos con el MVR y el Chavismo. Entonces normalmente no tenemos problemas de unir fuerzas en la base local. En otros municipios nosotros (PPT) trabajamos más bien por nuestra propia cuenta, todo depende de la situación en cada lugar."²⁸

Así que el Polo Patriótico es bastante flexible a nivel local, confirmando la

26 Mascareño, 2002.

27 García-Guadilla, 2003: 190-191. Para una presentación oficial de los Círculos Bolivarianos, véase: <http://www.circulosbolivarianos.org>. Varios anti-chavistas han renombrado estas organizaciones como los Círculos de Terror, indicando que reciben armas del gobierno para propósitos de preparación militar. Estas acusaciones son firmemente rechazadas tanto por Chávez y los propios círculos a nivel local.

28 Albornoz, entrevista, Estocolmo, 21 de marzo, 2003.

hipótesis sobre la creciente división de apoyo político entre las distintas dimensiones a niveles político-territoriales. El PPT ha experimentado duros conflictos con el MVR, incluso directamente con el Presidente Chávez, más que todo a nivel nacional y regional, pero todavía el PPT mantiene importantes cargos en el gabinete y la relación entre los dos parece haberse suavizado durante el 2003. En una entrevista realizada en 2002, Chávez presenta su perspectiva de la descentralización y sus eslabones con las políticas nacionales.

“Se produce una contradicción a la que hay que buscarle solución y la única posible está establecida en la Constitución nuestra, o al menos una de las soluciones, en la planificación democrática, participativa, de discusión plena. Se nos ha acusado de ser enemigos de la (des-)centralización, pero no lo somos realmente, ahora sí lo somos de la descentralización desintegradora. Uno de los 5 ejes estratégicos del proyecto nacional de desarrollo es precisamente la descentralización desconcentrada. Es decir nosotros agregamos el término ‘desconcentrada’ al concepto de descentralización del modelo federal.”²⁹

El aspecto centralización-descentralización del sistema partidista se mantiene central y similarmente contradictorio en el análisis del presente y el venidero panorama político venezola-

no. Contradictorio no sólo por la posición ambigua de Chávez y el Chavismo hacia la descentralización y el sistema partidista, sino también considerando la estructura de los “nuevos” partidos políticos más asociados con la descentralización. Me refiero al ingrediente personalista de los partidos. Es decir, si bien partidos como Primero Justicia, Proyecto Venezuela-Carabobo y la Causa R promuevan una profundización de la democracia descentralizada, al mismo tiempo están fuertemente identificados por sus líderes nacionales (Borges y Blyde en PJ, Salas Römer y Salas Feo en Proyecto Venezuela, y Andrés Velásquez en la Causa R). Al mismo tiempo este rasgo puede considerarse una consecuencia lógica de la cobertura mediática, concentrada en los líderes nacionales de cada partido político. Sin embargo, vale recordar que todos los líderes partidistas mencionados inicialmente emergieron a través del proceso de la descentralización.

Luego de la manifestación violenta de abril de 2002³⁰, el MVR sufrió una crisis interna con el retiro de su organizador clave, Luis Miquilena, tanto del gobierno y del chavismo. La atmósfera política general estaba confusa en este momento, posiblemente aún más para los izquierdistas que estaban aliados con Chávez. El MAS, que se había dividido varias veces desde 1998 experi-

29 Chávez entrevistado en: Harnecker, 2002: 55.

30 En abril de 2002, la extrema polarización política y una manifestación callejera de la oposición culminó en asesinatos callejeros (todavía bajo investigación) y además en un frustrado derrocamiento temporal (24 horas) de Chávez.

mentó otra división en 2002, resultando dos partidos con el mismo nombre.³¹ Ya en octubre de 2001, la relación entre el MAS y el gobierno había empeorado tanto que Chávez expresó que los militantes del MAS no eran aliados del proceso, sino más bien un obstáculo.³² La facción oficialista del MAS registró un partido nuevo –*Podemos*– que cuenta con la militancia de 40 alcaldes electos y gobernadores prominentes como Divalco Bolívar en Aragua y Ramón Martínez en Sucre. Los líderes nacionales de Podemos, Ismael García y Rafael Simón Jiménez, enfatizan que tienen ciertas demandas hacia el gobierno, como una profundización de la descentralización.³³ El valor del liderazgo regional y local se pronuncia de nuevo, también en un partido del gobierno. Otros líderes del MAS, como Luis Manuel Esculpi y el co-fundador del partido Pompeyo Márquez, se han juntado con Francisco Arias Cárdenas en el nuevo partido Unión.

También el PPT sufrió una división en el 2002, cuando su máximo líder (hasta entonces) Pablo Medina se retiró del partido como consecuencia de un conflicto sobre los cambios del partido hacia el gobierno de Chávez. Medina participa en la Coordinadora Democrática y ha desarrollado una alianza nue-

va de partidos de centro-izquierda de la oposición– *El Bloque de Centro-Izquierda* – junto con militantes del MAS, el partido Unión y otros.³⁴ No obstante, la Causa R ha rechazado la participación en el bloque. La división que sufrió en 1997 parece aún presente dentro del partido. Sin embargo, Tello Benítez clarifica la posición de la Causa R hacia alianzas izquierdistas:

“En cuanto a algún bloque de centro izquierda, te digo que aquí hay varios agrupamientos de difícil definición en cuanto a ubicación dado lo movido de la política actualmente, y si hablamos de centro izquierda sabes que muchos agrupamientos tienen su ingrediente de izquierda que para la situación actual no nos paramos mucho a distinguir en eso, porque lo importante es como salir de Chávez y todos los que estén contra él son aliados. Hay sí interés, que es el caso nuestro, en que se produzca un cambio sin que las viejas políticas que nos condujeron a la situación actual y que crearon a Chávez tengan alguna posibilidad de sobrevivencia. En este sentido estamos dispuestos a aliarnos con quienes tiendan a garantizar ésto.”³⁵

PPT es ahora un actor importante dentro del chavismo, en el gobierno central así como en los gobiernos descentra-

31 Para separarlos públicamente se referían a los nuevos partidos como el MAS-oficialista y el MAS-MAS, el primero de los chavistas y el segundo liderado por Leopoldo Pucchi, el cual se juntó a la oposición.

32 Bolívar, 2002: 134.

33 El Nacional, 2002-08-23.

34 Albornoz, entrevista, Estocolmo, misma fecha.

35 Benítez, entrevista por e-mail, 31 de agosto. 2003.

lizados, mientras que la Causa R está luchando para su recuperación dentro de la oposición. En términos de la descentralización, no obstante, los dos partidos se mantienen en el sendero original, pero con claras distinciones en cuanto a la selección de aliados y colaboración entre los distintos niveles político-territoriales. Durante mi reciente trabajo de campo me parecía que la mayoría de los pepetistas me contaban la historia como de un mismo movimiento político, es decir incluyendo el desarrollo de la Causa R hasta 1997 como un período histórico de PPT. La líder juvenil de PPT, Andrea Tavares, resume la importancia de la descentralización para el PPT:

"La descentralización para nosotros [PPT] en este proceso político que se está desarrollando en Venezuela, es bien interesante, puesto que de alguna manera podemos asumirlo como una organización pionera en el tema de la descentralización de la gestión de gobierno. En una oportunidad nos tocó asumir una gestión de gobierno local a la cabeza del actual Ministro de Educación –Aristóbulo Istúriz- cuando fue Alcalde del Municipio Libertador. Y, desde allí nosotros propiciamos una ordenanza vinculada a los gobiernos parroquiales y desde allí intentamos desarrollar esta descentralización de la gestión local."³⁶

No sorprende que los partidos políticos MAS y Causa R hayan sido los pioneros en los procesos de la descentrali-

zación de Venezuela. El ex canciller mexicano, Jorge Castañeda ha estudiado la evolución de los partidos izquierdistas de Latinoamérica y concluye que:

"Como la izquierda gana las alcaldías, llega a ser más consciente de las virtudes de descentralización y democracia municipal. Así se esfuerza por poner mayor prioridad sobre estos temas, para luego probablemente ganar más pueblos y ciudades."³⁷

Castañeda menciona que incluso ex-guerrilleros (como algunos activistas del MAS y la Causa R) están convencidos sobre la importancia de la democracia municipal.³⁸ No obstante, en términos generales fue sólo en la década de los 80 que los partidos izquierdistas latinoamericanos reconocieron y comenzaron a aprovechar la descentralización.³⁹ Resumiendo el panorama político desde la perspectiva de partidos izquierdistas en el contexto de la descentralización y el sistema partidista, Venezuela presenta un caso particularmente interesante de polarización política, con partidos de izquierda tanto en gobierno como en la oposición. Esta polarización además significa que el país ya no puede ser evaluado y analizado tan fácilmente por el continuum izquierda-derecha, Chávez ha logrado unir la izquierda como nunca antes en la Venezuela democrática moderna. Entre los partidos de la oposición actual, la Causa R está acompañada de movimientos des-

36 Tavares, entrevista durante viaje entre Caracas y La Victoria, 13 de febrero, 2004.

37 Castañeda, 1993: 371.

38 Ibid.

39 Rivera, 1996: 75-81; Lalander, 2004.

centralistas como Primero Justicia, Proyecto Venezuela, Queremos Elegir, Un Sólo Pueblo, Alianza Bravo Pueblo e incluso una “nueva generación descentralista” de *adecos* y *copeyanos*.

El futuro de la descentralización en Venezuela

Estamos todavía en la fase inicial⁴⁰ del programa descentralizador en Bolivia y Venezuela. La descentralización fiscal aún no se ha llevado a cabo completamente, aunque se podría insinuar que, si la descentralización fiscal aumenta ésta podría contribuir a la continuidad del clientelismo. Los riesgos de caer en el clientelismo político aún persisten, con la descentralización del gobierno, pero ahora bajo otras circunstancias, concentrada alrededor de los alcaldes y los gobernadores. El ascenso de nuevos actores (no-tradicionales) ha sido gradualmente facilitado por la reforma estatal de la descentralización, con nuevos canales de intermediación entre el Estado y los actores de la socie-

dad civil. La profunda crisis económica obviamente debilitó al Estado y el descontento popular también se reflejó en las elecciones locales y regionales. Steve Ellner sostiene que varios analistas injustamente han subestimado la importancia de las reformas de la COPRE. Un logro importante de la descentralización es el aspecto de la re-legitimización y la profundización de la democracia que tuvo lugar en los respectivos partidos políticos a través de la reforma.⁴¹

Al igual que el ex Presidente Rafael Caldera, Hugo Chávez critica a los gobernadores por asumir poderes excesivos en sus regiones y se refiere a ellos como “verdaderos caudillos locales”.⁴² Las confusiones y variaciones teóricas relacionadas con la descentralización se manifiestan no sólo en los discursos de los políticos, sino también en el texto constitucional. De hecho, la nueva Constitución Bolivariana de 1999 incluye quince menciones directas a la descentralización, un récord en el continente latinoamericano.⁴³ Didalco Bolí-

40 Varios académicos, críticos y políticos consideran que los diez años del proceso de descentralización en Venezuela es suficiente tiempo para lograr los funcionamientos eficientes de las instituciones y las responsabilidades en los municipios y los estados. Pero, es algo muy relativo, especialmente si consideramos la obvia resistencia de los sectores privilegiados por el sistema centralista (tanto antes como después de la llegada de Hugo Chávez). Sólo para lanzar un ejemplo, la descentralización y el liderazgo regional en Suecia se data de la Edad Media y en su forma modernizada desde los años 60.

41 Ellner, 2003: 14.

42 Chávez entrevistado en: Harnecker, 2002: 55.

43 Los artículos 4, 16, 157, 158, 163, 165, 166, 173, 184, 272, 294 y 300 directamente expresan el término de descentralización (o descentralizado etc.) mientras que varios otros artículos se refieren al funcionamiento de la descentralización. Ver también: Grimaldo, 2000, en sus reflexiones sobre las tensiones entre el federalismo y la descentralización en la Constitución de 1999.

var, gobernador de Aragua, clarifica su punto de vista sobre estas tensiones entre el federalismo y la descentralización en el contexto del gobierno de Chávez:

“La descentralización jugó un papel importante en el pasado reciente, pero hoy frena las posibilidades de desarrollo económico en las regiones. Además fue lo único que la provincia le arrebató a los líderes del centro hegemónico en más de cuarenta años de luchas por establecer una verdadera democracia. (...) El presidente Chávez promueve el federalismo, entendido en forma moderna y dinámica, y la corresponsabilidad en la búsqueda de soluciones. Quienes defienden la descentralización están anclados en la Constitución de 1961.⁴⁴

En la argumentación de Bolívar se puede discernir una frontera entre federalistas y descentralistas, lo que indica un cambio conceptual de discurso y de significado de la descentralización como algo negativo y del pasado. El aspecto centralización-descentralización del sistema partidista se mantiene como central y similarmente contradictorio en el análisis del presente y el venidero panorama político venezolano. No obstante, Hugo Chávez ha criticado la descentralización política y administrativa e incluso ha cuestionado la autonomía excesiva de las gobernaciones. Pero, contrariamente a lo que algunos analistas preveían cuando Chávez se encargó de la Presidencia de la República en

1998 – que *la descentralización acabaría como sistema político con el régimen nuevo* – el chavismo ha profundizado sus esfuerzos en los niveles político-territoriales local y regional, y en octubre de 2004 el movimiento triunfó en la gran mayoría de los estados venezolanos. El Chavismo de hecho ganó 20 de las 23 gobernaciones en octubre de 2004 (según las cifras oficiales), pero en las fortalezas de la oposición, como los estados Carabobo, Yaracuy y Miranda, la diferencia entre los candidatos fue mínima, pero el Consejo Nacional Electoral finalmente proclamó el triunfo de los candidatos chavistas en los tres estados.

Al mismo tiempo, es importante señalar que el pueblo venezolano parece contento y de acuerdo con la descentralización. José Molina demuestra que la gran mayoría de los venezolanos tiene una actitud positiva ante la descentralización.⁴⁵ También José Vicente Carrasquero y Friedrich Welsch, quienes en su reciente investigación sobre la opinión pública y la cultura política venezolana en el contexto de la situación política actual, bajo el gobierno de Hugo Chávez, concluyen que incluso dentro de los simpatizantes del Chavismo, la mayoría defiende el sistema existente de descentralización.⁴⁶ Asimismo en Acción Democrática, partido tan centralizado por tradición, la descentralización parece haber triunfado, por lo menos en el discurso oficial:

44 Bolívar, 2000.

45 Molina, 2000: 14; & entrevista con: Ojeda, Caracas, 26 de mayo, 2001.

46 Carrasquero & Welsch, 1999: 43-44.

“AD está comprometida con un impulso decidido del proceso de descentralización, con el que verdaderamente se podrá fortalecer la convivencia venezolana en democracia, donde impere el respeto de cada uno de los estados a ir forjando el futuro de cada región”.⁴⁷

Bolivia: evaluación de la LPP y el pueblo Guaraní

Ahora bien, regresando al contexto boliviano. En 2002, realizamos entrevistas con siete líderes de uno de los grupos más excluidos de Bolivia; los indígenas Guaraní. En adición a algunas sugerencias de reformas electorales y de los partidos políticos, los Guaraníes expresaban dudas respecto a la LPP por tres razones:

- a) Falta de consolidación de la ley misma,
- b) Falta de distribución de información, y;
- c) Falta de capacitación de los líderes comunitarios locales.

Estos siete líderes, representando a la *Asamblea del Pueblo de Guaraní* (APG), se expresaban muy explícitamente sobre un número de problemas y debilidades de la LPP, y el sistema polí-

tico a nivel local.⁴⁸ A nivel vecinal y parroquial, un problema fundamental es que las OTBs de las aldeas pequeñas carecen de habilidades organizativas. Esta situación, junto con la falta de recursos económicos y a menudo desde una posición inferior, *vis-à-vis* con el alcalde, da como resultado situaciones de debilidades generales en los Comités de Vigilancia. Para confrontar este problema los activistas Guaraníes intentan cambiar el sistema financiero de la LPP, al cuál lo consideran como una manipulación política. Ya se han organizado varias reuniones con los concejos municipales y los CVs. Un ejemplo ilustrativo de la falta de representación y poder político Guaraní es que de todos los municipios de la zona Guaraní boliviana, sólo uno de los alcaldes es de origen Guaraní. Al mismo tiempo (en el momento de la entrevista) existían alrededor de 30 concejales municipales Guaraníes.⁴⁹ La Asamblea del Pueblo Guaraní expresó que se sienten engañadas hacia fuera por los partidos políticos (tradicionales⁵⁰), y tampoco les tienen confianza. Sienten que ningún partido político nacional podría representar sus intereses y por eso la Asamblea del Pueblo Guaraní sugiere la posibilidad de presentar candidatos a elecciones políticas fuera

47 El Universal, 2002-08-04 (artículo de Carlos Subero en la sección *Política*). Basado en un documento de discusión de AD en septiembre de 2001 sobre sus visiones para el país.

48 Entrevista de Lalander, con Rojas Salinas y otros líderes Guaraníes, La Paz, 7 de abril de 2002.

49 En toda Bolivia hay 246 comunidades guaraníes con alrededor de 60.000 habitantes guaraníes, situados en los departamentos de Chuquisaca, Santa Cruz y Tarija.

50 MRN, ADN y el MIR son los partidos tradicionales de Bolivia.

de los partidos políticos (un deseo que en 2004 se haría realidad).⁵¹

Resumiendo los argumentos y sus desilusiones, principalmente perciben que el nivel nacional pone las reglas políticas, lo que dificulta para las bases ser escuchadas, especialmente para ellos como minoría. Por esta razón consideran el proyecto de la LPP como un tipo de Utopía. La educación, especialmente para las mujeres, es crucial para el desarrollo económico de Bolivia, y asimismo para su propia reconciliación con su diversificación cultural. Esta capacitación es fundamental para mejorar las condiciones socio-económicas de los ciudadanos. Por supuesto, saber leer y escribir es crucial, pero igualmente fundamental es la necesidad de comprender los propios derechos y obligaciones por parte de los ciudadanos bolivianos. El uso de los medios de comunicación, especialmente la radio y la televisión, en vez de material impreso, podría ser un mejor instrumento para asegurarse de la participación ciudadana, y para explicarles a los ciudadanos sus derechos y el funcionamiento de la LPP.⁵²

Aspectos rural-urbanos en Bolivia

A pesar de las críticas, la descentralización y la LPP han funcionado mejor en zonas rural-urbanas, que en los municipios urbanos. Adam Behrendt describe algunas de las dificultades y ventajas de la implementación de la LPP en áreas urbanas (basando sus resultados en un estudio en La Paz y Santa Cruz). Se arguye que la LPP y la descentralización originalmente estaban orientadas hacia áreas rurales más pequeñas, e inicialmente ni siquiera consideradas como valiosas para las zonas urbanas. En este contexto es importante reconsiderar la reciente urbanización de Bolivia (un 57 % de población urbana según las estadísticas usadas por Behrendt). El tamaño de un municipio es, como se ha argumentado, decisivo para los probables resultados en las ambiciones de introducir y desarrollar la LPP. Por más grande que sea un municipio, más complejo vuelve el escenario.⁵³ La antropóloga Lesley Gill ha estudiado la situación de la gran ciudad de El Alto, en la periferia de La Paz, y su experiencia es que la LPP y la nueva unidad de gobier-

51 Ibid. Los líderes Guaraní argumentan además que el movimiento político de *el Mallku* (Felipe Quispe) no funciona como una alternativa atractiva para ellos, ya que se concentra más que todo en los intereses de los Aymara. Mantienen que los Guaraníes son diferentes en organización que los Aymaras y los Quechas, p.ej. que no son sindicalizados.

52 Es interesante notar que un pequeño y poderoso clique económico (concentrado en las áreas metropolitanas de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) dominan los medios de comunicación en Bolivia. Altman & Lalander, 2002. En Venezuela, alrededor del 90% de los medios de comunicación están controlados por grupos económicamente fuertes asociados a la oposición política actual (Lalander, 2004).

53 Behrendt, 2002: 8-9.

no que fue introducido por la descentralización confronta una serie de problemáticas. Si bien los defensores de la LPP destacan el hecho de que El Alto sea relativamente favorecido por la reforma, gracias a su tamaño lo que le permite recibir una cantidad más grande de los fondos de la co-participación que otros municipios más pequeños, otras voces son más escépticas. La privatización y la des-capitalización del Estado puede contribuir a confusiones con respecto a la cuestión de si realmente llega el 20% de las contribuciones del Estado para las mejoras concretas de El Alto.⁵⁴ Al mismo tiempo, hay críticos que consideran la LPP nada más que como una estrategia para mantener el *status quo*. En las palabras del líder Aymara, Felipe Quispe (*el Mallku*):

“Nuestros enemigos crearon la famosa Ley de Participación Popular, y la maldigo... Esta participación popular solo está destinado a las ciudades para que puedan construir monumentos de Simón Bolívar y de Sucre, las iglesias católicas, y eso es todo. El resto del dinero ha desaparecido por los bolsillos de los concejales y los alcaldes. Nada. No llega absolutamente nada a nuestras comunidades. Desde esta perspectiva, la famosa participación popular ha fracasado, y creo que con el tiempo este fracaso será peor”.⁵⁵

No obstante, la totalidad de reformas descentralizadoras y la participación popular en Bolivia abre una nueva

cantidad de alternativas y vías de participación, y podrá incrementar (profundizar) la democracia en distintos niveles a través del empoderamiento de los ciudadanos. La autoridad política y la toma de decisiones son transferidos hacia el nivel municipal, incrementando así la participación popular. Municipios que anteriormente no tenían ningún acceso a recursos económicos públicos hoy día tienen fijado 20% del presupuesto nacional a su disposición (comparando con cero antes de la LPP). Estas instituciones nuevas ofrecen oportunidades para ciudadanos y grupos que anteriormente estaban excluidos, especialmente los pueblos indígenas y mujeres, al establecer nuevas prioridades políticas públicas, produciendo un gobierno local más representativo. Iván Arias se pronuncia al respecto:

“Si hemos llevado a cabo una reforma admirable al nivel municipal, hemos fracasado con el nivel departamental. Las prefecturas interfieren con las competencias municipales, y en vez de funcionar de arterias de comunicación, las prefecturas actúan como arterias de obstrucción. No cumplen con su rol, son terriblemente politizados, y no asisten a los gobiernos municipales. En breve, la mayor crítica al proceso de la descentralización es el fracaso de los departamentos”.⁵⁶

Reconsiderando la magnitud y cobertura de las reformas, se puede calcular que las percepciones acerca de las

54 Gill, 2000: 49.

55 Quispe, entrevista, La Paz, 12 de marzo de 2002.

56 Arias, entrevista, La Paz, 12 de marzo de 2002.

mismas varía significativamente. Mientras que algunos argumentan que “la calidad de vida casi no ha mejorado nada” o que: “nada llega a nuestras comunidades”⁵⁷, otros destacan que las reformas “han conllevado mejoras dramáticas con respecto a las condiciones de vida” o que: “la LPP ha contribuido bastante.”⁵⁸ Desde ciertos puntos las reformas han tenido efectos positivos, y en otros negativos o cero. Además, es importante subrayar que todavía es muy temprano para evaluar el proceso. Una mirada desde atrás del espejo, revela que el descontento político se mantiene (e incluso se va profundizando). A nivel municipal, nuevas reformas podrían ayudar a mejorar el funcionamiento de la participación popular y la descentralización. La LPP debería permitir la participación de individuos en las elecciones para alcalde y el concejo municipal, independientemente de los partidos políticos. Asimismo, se puede suponer que los miembros de la CV harían mejor y más serio su trabajo si tuvieran alguna compensación económica.⁵⁹ Iván Arias, Vice-Ministro de Participación Popular, describe la LPP como un proceso doloroso:

“Hemos experimentado 170 años de retroceso, y no vamos a llenar el vacío en solo ocho años. Esto es nuestra

tragedia: hemos entregado inmensas cantidades de recursos y dinero a los municipios, pero nuestra pobreza es más grande que eso. Hemos diseñado más de 1.200 millones de dólares americanos a los gobiernos municipales, pero estoy hablando de 170 años de miseria, de olvido, así que, a pesar de todo, en ocho años hemos logrado algo”.⁶⁰

La descentralización boliviana y el panorama político nacional

Cuando el ex-dictador General Hugo Banzer del partido ADN⁶¹ fue electo Presidente de la República para el período 1997-2002, frenó la municipalización y la descentralización. Durante su mandato (hasta 2001⁶²), la municipalización no ocupaba una posición de prioridad en la agenda, no obstante anteriormente en su campaña electoral había prometido mantener y expandir la LPP, p.ej. incrementar la co-participación a un 25%. De hecho, la gran mayoría de los empleados del Secretariado de Participación Popular (SNPP) fueron despedidos o reasignados. Según el personal de USAID, el SNPP era “políticamente aislado y carecía de capacidad técnica.”⁶³ Ya que Banzer dominaba todos los departamentos en términos polí-

57 Quispe, entrevista, La Paz, 12 de marzo de 2002.

58 Entrevista hecha por David Altman con Zambrana, Cochabamba, 5 de marzo 2002 (Altman & Lalander, 2003).

59 Varias entrevistas en Bolivia, p.ej.; Bennett, Santa Cruz, 27 de febrero de 2002.

60 Arias, entrevista, La Paz, 12 de marzo, 2002.

61 Partido político de Banzer; *Acción Democrática Nacionalista*.

62 Se retiró por razones de salud pero mantenía su rol en ADN hasta su muerte el 5 de mayo 2002.

63 Lee Van Cott, 2000: 210

ticos y al mismo tiempo le faltaba apoyo suficiente a nivel municipal, cambió el énfasis del programa desde el nivel municipal al departamental. Sin embargo, la Ley de Participación Popular le caía bien a la administración de ADN y con Bánzer, cuando funcionaba, era utilizada como un instrumento para proyectos de alivio a la pobreza y nada más. Generalmente, se creía que los programas de municipalización irían a ocupar un lugar central en la agenda política con la re-elección de Sánchez de Lozada a la Presidencia (2002-2007). No obstante, por causa de presiones políticas domésticas y protestas sociales violentas, desde abajo (incluso con disturbios callejeros en los que hubo muertos), Sánchez de Lozada se vio forzado a retirarse de la presidencia en octubre de 2003.

Uno de los políticos opositores más persistentes en este contexto era Evo Morales, líder de los Quechua y de los *Cocaleros*, quién además había llegado de segundo en las elecciones presidenciales. Morales, quien representa el partido socialista del MAS (*Movimiento Al Socialismo*) eventualmente respaldó a Carlos Meza como nuevo presidente. Meza fue vice-presidente del gobierno de Sánchez de Lozada, pero no se le identifica con los partidos políticos establecidos. En las elecciones municipales de octubre 2004, el MAS salió como el gran triunfador, presentándose hoy día como la máxima fuerza a nivel municipal. La irrupción del MAS a nivel nacional y municipal, puede asimismo considerarse como una ruptura con el establecimiento político boliviano. Los grandes perdedores de las elecciones municipales de 2004 fueron el MNR, el

MIR (*Movimiento de Izquierda Revolucionaria*) y el NFR (*Nueva Fuerza Republicana*). ADN, por su parte, triunfó en dos capitales departamentales. El MAS, que según varios analistas es el único partido político que no se ha caído por las crisis de credibilidad, obtuvo más que el doble de concejales comparando con la actual segunda fuerza municipal —el MNR—. El MNR había dominado las elecciones municipales durante la década final del siglo XX. Aún más, con respecto a las crisis de legitimidad, credibilidad y representatividad de los partidos políticos, antes de las elecciones municipales de 2004, la novedad más dramática fue que también podían registrarse y competir movimientos sociales, p.ej. grupos indígenas (a través de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas). De hecho, un 30% de los concejales electos fueron representantes fuera de los partidos políticos. Los partidos políticos todavía están presentes en la política boliviana, pero no de manera única y exclusiva, particularmente en los municipios rurales.

Conclusiones y comentarios finales

La descentralización del gobierno puede sin duda hacer una diferencia, como hemos observado en este estudio. Sin embargo, la descentralización no ha sido la panacea para todos los males políticos, económicos y sociales (como posiblemente algunos de sus seguidores más entusiastas creían). En Venezuela, la reforma de 1989 gradualmente contribuyó a un paisaje político nuevo, a través del socavón al sistema bipartidista. La tradición latinoamericana centralista en la política y la sociedad consti-

tuye un obstáculo cultural e institucional difícil para la profundización y el avance del proceso descentralizador. No obstante, movimientos políticos (y ciudadanos) han comenzado a aprovechar de las oportunidades que ofrece el sistema descentralizado (como la división del voto). Asimismo, debo enfatizar que un proceso/reforma/movimiento o institución, raramente puede desarrollar o actuar sólo, sin afectar a otros. Un movimiento o proceso tampoco puede vivir su propia vida independiente. Más bien, cada proceso, reforma, organización etc. es afectado e influido por otros procesos y acciones sociales, como de actores competitivos y de factores a su alrededor.

Uno de los logros más significativos de la reforma descentralizadora es el valor simbólico del nuevo liderazgo en los niveles regionales (en Venezuela) y municipal, así como sus implicaciones para la legitimidad del sistema político. Los ciudadanos y los actores políticos han comenzado a aprovechar de las oportunidades y las posibilidades políticas, institucionales y prácticas que ofrece este sistema descentralizado de democracia. Las nuevas autoridades políticas municipales y regionales, especialmente los gobernadores (en Venezuela) y los alcaldes, son generalmente reconocidos y han presentado demandas (con resultados variados) de la transferencia de autoridades y deberes del gobierno central a sus regiones. El acceso al Estado y a las arenas políticas, se ha incrementado para actores sociales y políticos. No obstante, desde la introducción de la descentralización política en 1989 y 1995 respectivamente, los li-

deres políticos municipales y regionales, especialmente los de la oposición, han sufrido una fuerte resistencia del gobierno central (y en Bolivia también del nivel departamental).

La descentralización política venezolana, con las elecciones directas de alcaldes y gobernadores contribuyó fuertemente a socavar la anterior hegemonía bipartidista, ya que el Estado se abrió en los niveles municipales y regionales (caso de Venezuela), permitiendo de tal manera la entrada de desafiantes políticos de otros partidos no-tradicionales. La descentralización asimismo contribuyó a una ruptura de la disciplina partidista, ya que el sistema descentralizado prácticamente significó que los dirigentes políticos en los niveles municipal y estatal asumieron responsabilidades dobles, más concretas (hacia el partido y hacia el electorado). Anteriormente, los gobernadores y alcaldes dependieron y respondieron sólo al liderazgo central del partido, pero como hoy día son electos popularmente, están sujetos a la aprobación del ciudadano para su propia posible re-elección.

Como se ha argumentado, las nuevas estructuras y divisiones político-territoriales del gobierno conllevaron la necesidad de reestructurar también los partidos políticos. Asimismo, movimientos (y partidos) nuevos tuvieron fácil acceso al liderazgo político y del Estado en los municipios y los estados. En 2004, la nueva Ley sobre Participación Electoral de Movimientos Sociales en Bolivia, abrió las puertas del Estado para actores que anteriormente estaban marginalizados. Sin embargo muchos municipios se caracterizan por una ca-

pacidad institucional débil. Además, existen confusiones con respecto a las divisiones de responsabilidades y auto-ridades entre los distintos niveles político-territoriales, lo que a menudo contribuye al debilitamiento del desarrollo institucional municipal. La complejidad producida por las varias reformas paralelas, particularmente en Bolivia, contribuye a la confusión inter-institucional así como provocan problemas de coordinación y liderazgo en los distintos niveles. Los prefectos departamentales todavía son nombrados por el Presidente de la República, y tienden a favorecer los municipios con el “color partidista apropiado”.

Las instituciones departamentales se caracterizan por un funcionamiento ineficiente y sin algún tipo de mecanismos de control y rendición de cuentas desde y hacia el electorado. A raíz de la falta de coordinación entre los distintos niveles de agregación política y el alto nivel de corrupción, voces bolivianas críticas, a menudo expresan que la asistencia económica de desarrollo de los donadores internacionales debería ir directamente al nivel municipal. En los dos países, la corrupción y prácticas clientelistas constituyen uno de los mayores obstáculos para la continuación de un sistema democrático descentralizado. Asimismo, formas inconventionales de participación política (como mar-

chas de protesta, huelgas, bloqueos, invasiones etc.) se han incrementado en Venezuela y Bolivia durante el período. Al mismo tiempo, frecuentemente líderes municipales (y en Venezuela también regionales) han protagonizado y liderado estas manifestaciones políticas.

Generalmente, y paradójicamente considerando el 20% del presupuesto nacional boliviano garantizado a los municipios bolivianos, se percibe un grado mayor de aprobación de la descentralización entre los ciudadanos y políticos venezolanos que entre los de Bolivia. El problema indígena puede ser una de las explicaciones decisivas en este contexto, en el cual las sociedades p.ej. Quechua y Aymara chocan con la legislatura y los esquemas institucionales del Estado. Sin embargo, al recordar un encuentro con una joven mujer Aymara, quién hace unos años ni siquiera sabía leer o escribir y sin ninguna idea sobre que era una institución. Hoy día es capaz de analizar un plan municipal anual y de expresar quejas sobre el bajo nivel de institucionalización de la LPP. Así que a pesar de sus problemas, no debemos desestimar el impacto de la descentralización boliviana.⁶⁴ Finalmente, con el riesgo de generalizar, se redondean estas reflexiones con una tabla comparativa de las situaciones de los países analizados.

64 Colomí Montaña, entrevista, Cochabamba, 5 de marzo de 2002 (Altman & Lalander, 2003).

País:	Bolivia	Venezuela
Democratización	Tarde (1982)	Temprano(1958)
Descentralización (de facto)	1994	1989
Elecciones directas de Alcaldes	Si	Si
Elecciones directas de líderes regionales (prefectos / gobernadores)	No	Si
Descentralización económica garantizada	Si	No
Acuerdo elitescio aislado tras la reforma	Si	Si
Aspectos indígenas tras la reforma	Si	No
Apoyo popular tras la reforma	No	Si
Disminución de la corrupción	No	No
Colapso del sistema partidista	Si	Si

Bibliografía

- ALTMAN, David & LALANDER, Rickard
2003 **"Bolivia's Popular Participation Law: An Undemocratic Democratization Process?"**, en: HADENIUS, Axel (ed.), *Decentralization and Democratic Governance. Experiences from India, Bolivia and South Africa*, Expert Group on Development Issues -EGDI-, Swedish Foreign Ministry, Almqvist & Wiksell International, Elanders Gotab, Stockholm.
- ARENAS, Nelly & MASCAREÑO, Carlos
1997 **"Descentralización y partidos políticos en Venezuela"**, en: *Cuadernos del CENDES, Año 14, Segunda época, mayo-agosto 1997*, Centro de Estudios de Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- BEHRENDT, Adam (ed.)
2002 **Participatory Assessment of Key Issues for Bolivia's Decentralization Process and Strategy Recommendations**, Grupo Nacional de Trabajo en la Participación GNT-P. Santa Cruz for Sida, Bolivia.
- BENITEZ, Tello
2003 e-mail de Tello Benítez al autor.
- BLANES, José
1999 **Descentralización y participación popular en las comunidades aymaras de Bolivia: Reflexiones sobre el futuro de la modernización del Estado**, CEBEM, La Paz.
- BOLÍVAR, Adriana
2002 **"Violencia verbal, violencia física y polarización a través de los medios"**, en: MO-
LERO de CABEZA, Lourdes & FRANCO, Antonio, *El discurso político en las ciencias humanas y sociales*, Fonacit, Caracas.
- BOLÍVAR, Didaico
2000 **"Corresponsabilidad vs descentralización"**, en: *El Universal*, 2000-12-27.
- CARRASQUERO, José Vicente & WELSCH, Friedrich
1999 **"Opinión pública y cultura política en Venezuela: la consolidación del chavacismo"**, en: *Cuadernos del CENDES No. 41*, CENDES, Caracas.
- CASTAÑEDA, Jorge
1993 **Utopía Unarmed The American Left After the Cold War**, Alfred A.Knopf Inc., New York.
- CENTELLAS, Miguel
2000 **Decentralization and Democratization in Bolivia**, paper, Latin American Studies Association, Miami.
- CIRCULOS BOLIVARIANOS
2004 <http://www.circulosbolivarianos.org>.
- DIAMOND, Larry
1999 **Developing Democracy Toward Consolidation**, John Hopkins University Press.
- DILLA ALFONSO, Haroldo
1997 **"Political Decentralization and Popular Alternatives: A View from the South"**, en: KAUFMAN, Michael & DILLA ALFONSO, Haroldo (eds.), *Community Power & Grassroots Democracy. The Transformation of Social Life*, ZED Books, London & New Jersey.
- ELLNER, Steve
2002 **Re: The Thesis**, e-mail de Steve Ellner a Rickard Lalander.

EL NACIONAL

1996-2004 <http://www.el-nacional.com>

EL UNIVERSAL

1996-2004 <http://www.eluniversal.com>

GAMARRA, Eduardo

- 1997 **"Hybrid Presidentialism and Democratization: The Case of Bolivia"**, en S. Mainwaring and M. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.

GARCÍA-GUADILLA, María Pilar

- 2003 **"Civil Society: Institutionalization, Fragmentation, Autonomy"**, en: ELLNER, Steve & HELLINGER, Daniel (eds.), *Venezuelan Politics in the Chávez Era*, Lynne Rienner Publ., Boulder, London.

GIDDENS, Anthony

- 1998 ***The Third Way. The Renewal of Social Democracy***, Polity Press, Cambridge.

GILL, Lesley

- 2000 ***Teetering on the Rim Global Restructuring, Daily Life, and the Armed Retreat of the Bolivian State***, Columbia University Press, New York.

GLOBOVISION

2000-2004 <http://www.globovision.com>

GOBIERNO de BOLIVIA

Ley de Participación Popular, Ley No. 1551, 20 de abril de 1994, La Paz.

GOBIERNO de BOLIVIA

Ley de Descentralización Administrativa, Ley No. 1654, 28 de Julio de 1995, & *Decreto Supremo No. 24206*, Organización del Poder Ejecutivo a Nivel Departamental, La Paz.

GRIMALDO LORENTE, Jaime

- 2002 **"La Asamblea Constituyente de 1999 y sus implicaciones para el proceso de la descentralización y el Régimen Federal en Venezuela. Balance en el marco de la Constitución de 1999"**, en: *Provincia No. 8*, CIEPROL, ULA, Mérida.

GRINDLE, Mèrilee S.

- 2000 ***Audacious Reforms. Institutional Invention and Democracy in Latin America***, John Hopkins University Press, Baltimore & London.

HADENIUS, Axel (ed.)

- 2003 ***Decentralization and Democratic Governance. Experiences from India, Bolivia and South Africa***, Expert Group on Development Issues -EGDI-, Swedish Foreign

Ministry, Almquist & Wiksell International, Elanders Gotab, Stockholm.

HADENIUS, Axel

- 2001a ***Institutions and Democratic Citizenship***, Oxford University Press.

HADENIUS, Axel

- 2001b ***Demokrati en jämförande analys***, Liber, Lund.

HARNECKER, Marta

- 2002 ***Hugo Chávez Frías Un hombre, un pueblo***, <http://www.angelfire.com/nb/17m-/Chavez/hombrepueblo.html>

KOCHEN, Manfred & DEUTSCH, Karl W.

- 1980 ***Decentralization, Oelgeschlager***, Gunn & Hain, Publishers Inc., Cambridge.

LALANDER, Rickard

- 2004 ***Suicide of the Elephants? Venezuelan Decentralization between Partyarchy and Chavismo***, Renvall Institute, University of Helsinki & Institute of Latin American Studies, Stockholm University, Hakapaino Oy, Helsinki.

LEE VAN COTT, Donna

- 2000 ***The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America***, University of Pittsburgh Press.

LIJPHART, Arend

- 1999 ***Patterns of Democracy. Government Forms and performance in Thirty-Six Countries***, Yale University Press, New Haven and London.

LIPSET, Seymour M.

- 1969 ***Den politiska människan***, Aldus, Bonniers, Stockholm.

MASCAREÑO, Carlos

- 2002 ***Carta abierta ampliando sobre la dura realidad venezolana***, Caracas (manuscrito enviado por e-mail).

MOLINA, José Enrique

- 2000 ***Comportamiento electoral de Venezuela Cambio y continuidad***, paper, XXII International Congress of Latin American Studies Association -LASA-, Miami.

MURIETA, Joaquín

- 2003 ***Lina Ron habla***, Editorial Fuentes, Caracas.

NEDERVEEN PIETERSE, Jan

- 2001 "Participatory democratization reconceived", *Futures*, vol. 33.

O'NEILL, Kathleen

- 2002 ***Decentralized Politics and Political Parties in the Andes***, Government Department, Cornell University.

O'NEILL, Kathleen M.

1998 *Understanding the Great Power Give-Away: Decentralization in the Andes, Paper*, Latin American Studies Association, Chicago.

PEIRCE, Margarete Holly

1997 *Local Level Democracy and Decentralized Development: The Case of Bolivia's Popular Participation Plan, paper*, Latin American Studies Association, April 17-19, Guadalajara, México.

PENFOLD-BECERRA, Michael

1997 *Passing the Ball: From Centralization to Decentralization in Venezuela, Working Paper*, Department of Political Science, Columbia University.

PHILIP, George

2003 *Democracy in Latin America*, Polity, Blackwell Publishing Ltd., Cambridge & Malden.

RIVERA, Roy

1996 *Descentralización y gestión local en América Latina*, FLACSO, San José, Costa Rica.

TENDLER, Judith

1997 *Good Government in the Tropics*, John Hopkins University Press, Baltimore and London.

Entrevistas (selección)

ALBORNÓZ, José (PPT), antropólogo, secretario general de PPT, Estocolmo, 21 de marzo de 2003 & Caracas, 10 de febrero de 2004.

ARIAS, Iván, Vice-Ministro de Participación Popular, La Paz, 12 de marzo de 2002.

BENNETT, Mike, Alcalde del Municipio Porongo, Santa Cruz, 27 de febrero de 2002.

BORÓN, Atilio, Secretario general de CLACSO, Conferencia, Estocolmo, 25 de agosto de 2004.

COLOMI MONTAÑO, Angélica, ex-concejal municipal, Cochabamba, 5 de marzo de 2002.

HERNÁNDEZ, Atilio, consejero jurídico de El Nuevo Sindicalismo, Diputado al Congreso por la Causa R, Caracas, 6 de junio, 1996 & 16 julio, 1997.

MÁRQUEZ, Angel E., sociólogo, coordinador, FIDES, Mérida, 9 - 11 de junio, 1999 & Caracas, 1 & 8 de junio, 2001.

OJEDA, William (Un Sólo Pueblo), sociólogo, periodista, político, Caracas, 26 de mayo, 2001.

QUISPE, Felipe, *El Mallku*, líder Aymara, 12 de marzo de 2002.

TAVARES, Andrea (PPT), Coordinador de *Jóvenes Por la Patria*, Caracas & La Victoria, 12 de febrero, 2004.