

Desarrollo político y democratización de la gestión pública: El proceso de reforma del Estado en Venezuela (período 1984-1999)*

Edith Mabel Cuñarro Conde

Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (Sección Ciencia Política) de la Universidad del Zulia. Maracaibo (Venezuela).

Teléfono: (0261) 7596764. Fax: 7 596676, E-mail: mabelc18@hotmail.com

Resumen

Se estudia en este artículo el impulso a las prácticas negociadoras (estrategias consultivas, eventos y pactos) propiciadas en el marco de la Reforma del Estado, a partir de 1980 en Venezuela, como mecanismos de Buen Gobierno encaminados a legitimar y modernizar el Estado venezolano. La investigación se llevó a cabo a través del análisis documental el cual implicó la revisión de bibliografía especializada, el relevamiento hemerográfico y el arqueo de fuentes primarias (Memorias, Actas, Diarios de Debates). Se sostiene que, en dicho proceso de Reforma del Estado, se promovió la innovación política pues las actividades fundamentales que se realizaron se dirigieron a transformar el funcionamiento del Estado, retroalimentando su legitimidad, a través de la búsqueda de visiones comunes en torno a valores compartidos que se plasmaron en proyectos (los cuales fueron variando de acuerdo a los cambios del contexto). La incorporación de actores antes excluidos al proceso de toma de decisiones fue impulsado, entre 1984 y 1998, por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), institución concertadora que organizó y promovió procesos de consultas, debates y acuerdos, como forma de superar la imposición jerárquica de criterios, otrora imperante. Se concluye que el aprendizaje interactivo que se llevó a cabo en el proceso de Reforma del Estado, es una de las experiencias democráticas más significativas de la sociedad venezolana, la cual había sido largamente excluida del debate creador por los partidos tradicionales, y fue invitada e incorporada por la COPRE, a la autorreflexión sobre la construcción de su vida colectiva.

Palabras clave: Reforma del Estado, desarrollo político, "Buen Gobierno", innovación política.

Political Development and Democratization in Public Administration: The Process of State Reformation in Venezuela (Period 1984-1999)

Abstract

This article studies the impulse to enter negotiating practices (advisory strategies, events and deals) propitiated within the framework State Reform, starting in 1980 in Venezuela, as a mechanism of good government leading to a more legitimate and modern Venezuelan State. The research was carried out through documentary analysis which implied the revision of specialized bibliography, periodical material and files from primary sources (Memoirs, Records, Debates diaries). It sustains that, in this process of State Reform, political innovation was promoted because the fundamental activities that were carried out were directed toward transforming State operations, determining legitimacy through feedback, and through the search for common visions around shared values that were perceived in projects (which were varying according to the changes of context). The incorporation of actors once excluded from the process of decision-making was promoted between 1984 and 1998 by the Presidential Commission for the Reformation of the State (COPRE), a conciliatory institution that organized and promoted processes of consultations, debates and agreements, as a way of overcoming hierarchical imposition of criteria which prevailed formerly. The conclusion is that the interactive learning that was carried out in the process of state reform is one of the most significant democratic experiences in Venezuelan society, which had been largely excluded in the creative debate of traditional parties, and which was stimulated and incorporated by COPRE, for the self-awareness in the construction of collective life.

Key words: State reform, political development, "Good Government", political innovation.

Recibido: 22 de enero de 2002 • Aceptado: 14 de agosto de 2002

INTRODUCCIÓN

En Venezuela desde 1958, con la caída de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez se instauró una democracia representativa que fue ganando estabilidad, hasta el punto que pudo superar algunas tensiones sociopolíticas así como los ciclos de dificultades económicas que se presentaron en la región latinoamericana. Más en los años ochenta la situación cambió. En el transcurso de esta década se perfiló una crisis política que afectó las condiciones de gobernabilidad y creó una gran incertidumbre en el sistema político venezolano.

El funcionamiento ineficaz de la administración pública, la baja calidad de los servicios

sociales, el abandono de la educación y la salud, fueron algunas de las carencias que llevaron al gobierno a vislumbrar la necesidad de iniciar una serie de transformaciones que hicieran al Estado más eficiente. Pero a estas fallas de la administración pública, se añadían ahora, además, las demandas de una profundización de la democracia que perseguían una mayor participación y cuestionaban el monopolio representacional de los partidos, la concentración de poder en el gobierno central nacional, la falta de representatividad de los servidores públicos electos, la carencia de responsabilidad de los elegidos frente a sus electores y otros.

Los distintos candidatos presidenciales que se postularon durante la campaña de 1983, tratando de relegitimar el sistema político venezolano y prestando atención a las "demandas insatisfechas existentes en el cuerpo social" prometieron propiciar ciertos cambios políticos, y, por tanto, hicieron suyas las banderas de la Reforma (Blanco y otros, 1986: 8) Los actores políticos fundamentales, representados por medio de sus candidatos presidenciales, asumieron el descontento de los gobernados en relación con la eficiencia del Estado y con la falta de participación democrática, e incluyeron en sus plataformas políticas la necesidad de la Reforma del Estado.

La campaña de 1983 culminó con la victoria del Dr. Jaime Lusinchi, candidato de Acción Democrática (AD). Este partido regresó al poder - luego de un gobierno copeyano dirigido por Luis Herrera Campíns (1979-1984)- para enfrentar, en los diez años siguientes, la turbulencia más severa que atravesó la sociedad venezolana en el siglo XX. Para responder a las exigencias de cambio emergentes de un entorno cada vez más conflictivo, el gobierno de Jaime Lusinchi (1984-1988) creó, mediante Decreto Presidencial 403 del 17 de diciembre de 1984 la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (en adelante COPRE) para asesorar al Ejecutivo Nacional acerca de las medidas conducentes a la modernización del Estado.

En este artículo se afirma que, la COPRE buscó abrir caminos de innovación política, a través de la promoción de relaciones continuas entre diversos actores que representaban la pluralidad política y social, a efectos de superar la creciente carencia de legitimidad del sistema político venezolano. No obstante, los denodados esfuerzos por impulsar reformas concertadas que canalizaran las expectativas de cambio relegitimando el sistema tuvieron diversas suertes: en algunos casos, los procedimientos de coordinación propugnados por la COPRE, impulsaron procesos de aprendizaje interactivo que conllevaron a la adopción de reglas de juego negociadas dirigidas a ampliar la capacidad de respuesta e incrementar el desarrollo político; en otros casos, su acción fue de difusión de una cultura democrática, ya que en el momento legislativo, no se pudieron superar los desacuerdos persistentes,

porque lesionaban los intereses representados por los agentes negociadores con poder de decisión.

LA PERSPECTIVA ANALÍTICA: EL "BUEN GOBIERNO"

El "Buen Gobierno" ha sido conceptualizado como un proceso de toma de decisiones negociada entre redes públicas y privadas, dirigido a una distribución más equitativa de bienes y cargas entre los diferentes agentes sociales, a fin de reforzar la gobernabilidad democrática (Jessop, 2001:3).

Ya desde fines de los 70, los expertos de las organizaciones internacionales (Banco Mundial, OCDE) venían interpretando las transformaciones que atravesaba el Estado y apoyaban e impulsaban proyectos de reforma dirigidos a mejorar la eficacia de la gestión pública. En este marco se inscribe el relanzamiento del término "gobernanza" cuyo uso se puso de moda en las últimas décadas, destinado a abarcar aquellos procesos que destacan el aprendizaje interactivo y la coordinación negociada entre Estado-mercado y sociedad. De ahí en adelante se ha venido considerando que los procesos de Reforma del Estado se encuentran inscritos en los mecanismos y estrategias del "Buen Gobierno" (Sylvain, 2000). La perspectiva del "buen gobierno" ha sido adoptada por muchos autores con una pluralidad de enfoques, no obstante, todos ellos tienen en común el reconocer que dicha óptica supera a los enfoques estatistas y neoliberales, ya que no privilegia como actor fundamental ni al Estado ni al mercado sino que propone en su lugar la construcción de un proceso de toma de decisiones dialógico en el cual se incluyan a los actores públicos, a los empresarios y a las diversas redes organizativas que abarquen a la sociedad civil en el ámbito de la negociación (1).

El surgimiento de la COPRE se corresponde y ubica dentro de las nuevas realidades que dieron origen al paradigma del Buen Gobierno, puesto que la crisis de la modernización fordista se manifestó en Venezuela después de 1979, con el entramamiento de las capacidades de respuesta del sistema político, situación que conllevó a la búsqueda de nuevos acuerdos que, se aspiraba, incorporasen a sectores más amplios que los que hasta ese momento se encontraban incluidos en los pactos entre los organismos cúpula. La COPRE, mediante diversos mecanismos de Buen Gobierno, intentó propiciar la coordinación de los distintos órdenes institucionales con los actores políticos, empresariales y la sociedad civil tratando de abrir espacios a sectores antes excluidos y propugnando la creación de instancias nuevas para la participación.

El análisis del quehacer de la COPRE, supone la presencia de determinadas turbulencias

en el sistema político venezolano, que fueron las que cuestionaron la presunta situación de estabilidad de las relaciones de poder del sistema. Se entiende por turbulencia un proceso fenoménico que conlleva grados elevados de confusión política y el debilitamiento de los mecanismos de solución de problemas en situaciones normales, su magnitud señala que ha llegado el momento para el rediseño de las prácticas consensuales que hacen posible la "gobernancia". Lo que se espera en medio de esta situación, no es sólo un programa de cambio, sino un programa de transformación con equilibrios transitorios. En el caso particular que aquí analizamos, importa también, de manera fundamental, el sentido del cambio, o sea que, de acuerdo al paradigma manejado por la COPRE, el cambio debía lograrse mediante el aprendizaje interactivo que canalizara la difusión de los objetivos de la comisión.

La nueva forma de mando ordenado que requería la institución estatal para adecuarse a los lineamientos reformistas trazados por la COPRE, debía orientarse hacia la coordinación concertada entre las redes de organizaciones públicas y privadas, que integraban el sistema político, incorporando a los sectores sistemáticamente excluidos, a través de una acción concertada. En la obra de Jessop, **El ascenso del "buen gobierno" y los riesgos de fracaso: el caso del desarrollo económico**, el autor sostiene que para poder establecer mecanismos que viabilicen un proceso de toma de decisiones dialógico, los negociadores deben superar varios dilemas, entre ellos, se consideraron los más pertinentes para el análisis que se realiza los siguientes: el dilema cooperación -competencia, el dilema apertura-cierre y el dilema gobernabilidad-flexibilidad (Jessop, 2000: 5).

¿Cómo enfrentó la COPRE los dilemas que se le presentaron al desplegar las estrategias negociadoras?

El dilema gobernabilidad- flexibilidad radica, de acuerdo a los argumentos de Jessop, en que **mientras de un lado, se debe permitir abordar objetivos a largo plazo, del otro lado se debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a los cambios de las circunstancias (Jessop)**. La COPRE estableció como horizonte general el Proyecto de Reforma Integral del Estado (en adelante PRIE), siguiendo una estrategia de establecer compromisos inmediatos para ir adelantando las reformas más urgentes, por ejemplo las Propuestas de Reformas Políticas Inmediatas (en adelante PRPI). No obstante, el PRIE culminado en 1988 ya para 1989 se encontraba en contradicción con el VIII Plan de la Nación. A pesar de la flexibilidad **lograda por la COPRE con sus lineamientos a diferentes escalas temporales**, la contradicción entre la visión común de sociedad que se había trazado como orientación de su acción en el largo plazo entró tempranamente en

contradicción con los objetivos del Gran Viraje propuesto en 1989, por el Presidente Carlos Andrés Pérez.

La supuesta adhesión de los diferentes actores al PRIE es uno de los dilemas que se le presentan a la COPRE cuando las circunstancias nacionales cambian velozmente y el gobierno venezolano propone el Gran Viraje. El cambio radical de la relación Estado-sociedad a la cual aspiraba el Gran Viraje, la cual se suponía iba a conseguirse a través de la apertura del mercado, influyó inevitablemente en los objetivos de la COPRE, la cual consciente de dicha problemática, encomendó la realización de estudios acerca de las compatibilidades entre el PRIE y el VIII Plan. A pesar de que la institución no acepta dicha situación de manera explícita y pública, sí es señalada con claridad por algunos de sus asesores (Córdova, 1990: 5).

En el marco del mismo dilema flexibilidad-gobernabilidad se inscribe **la resistencia respecto a la necesaria flexibilización de los horizontes compartidos en momentos turbulentos**, la cual se hizo especialmente evidente en los momentos críticos de 1989 y 1992, a pesar de que la COPRE consiguió impulsar, aprovechando la coyuntura, reformas que habían quedado rezagadas por la resistencia de los partidos políticos a su implementación. Esto es lo que hace la COPRE cuando impulsa la firma del Pacto para la Reforma a pesar de la reticencia de la dirigencia político-partidista tradicional (fundamentalmente AD).

El dilema apertura-cierre entre los diversos agentes negociadores, conlleva a que de un lado se debe limitar el número de participantes para ganar en eficacia, del otro la coordinación excesiva se arriesga a la esclerosis. En cuanto a este dilema la COPRE hizo intentos repetidos por superar la estructura cupular del modo de funcionamiento característico del sistema político venezolano a través de la realización de numerosas reuniones consultivas y foros de debate y difusión de las reformas impulsadas, no obstante, las principales decisiones siempre fueron sometidas como instancia final a la aprobación de las cúpulas partidistas y empresariales cuyo apoyo era imprescindible para lograr la mayoría en el Congreso (es conveniente resaltar, que durante el transcurso 1984-1998 la mayoría en el Congreso la conformó, en todo momento, Acción Democrática, lo cual pone en evidencia la responsabilidad de este partido en el bloqueo de las reformas democráticas que se impulsaban) (2).

Además, el temor a la incorporación de sectores nuevos fue sentido como una amenaza por los sectores tradicionales, quienes temían una radicalización del proceso reformista, lo que desalentaba la consagración de compromisos de largo plazo. Incluso aquellos puntos

que llegaron a convertirse en acuerdos, como el Pacto para la Reforma, fue considerado con recelo por los actores tradicionales. **A pesar de no haber logrado las reformas aspiradas en su integralidad la COPRE contribuyó notablemente a impulsar el desarrollo político, contribuyendo a consolidar en Venezuela la cultura política democrática y participativa.**

Frente al dilema cooperación-competencia la COPRE buscó superar el problema del egoísmo mediante el **monitoreo de los acuerdos por la opinión pública y la sociedad civil**. Servirían como ejemplos la amplias consultas a la que fueron sometidas las medidas contenidas en las PRPI, en el PRIE, en el seguimiento del Pacto para la Reforma y en las propuestas para el Quinquenio (1995-2000), medidas que fueron elaboradas consultando a todos los sectores sociales interesados, como lo prueban las reuniones consultivas que impulsó así como los actos de difusión a través de todos los medios. No obstante sus esfuerzos, la oposición de los partidos tradicionales (Acción Democrática y COPEI) a las propuestas reformistas frenó gran parte de su impulso renovador.

La COPRE frente al dilema de la excesiva adhesión a la cooperación que pudiera frenar sus potencialidades innovadoras, buscó atajos para que su labor no se trabara a través del mencionado recurso a establecer compromisos a diferentes escalas temporales, compromisos establecidos a través de la negociación, parámetro fundamental para determinar la presencia de mecanismos de "Buen Gobierno". **No** obstante las discrepancias la llevaron a la inacción en el plano de la estrategia económica, en la cual no pudo ponerse de acuerdo. Otros temas que no lograron consenso fueron diferidos, entre ellos: la nominalidad para las listas electorales, la Reforma de los Partidos Políticos, la Reforma de la Administración Central, la Reforma Judicial, la Ley de Licitaciones, la Ley de Contraloría, la Reforma Fiscal y otros (Actas Comité Coordinador).

Estos dilemas que son planteados por Jessop para la coordinación entre redes públicas y privadas se presentaron en el devenir del quehacer de la COPRE dando lugar a la búsqueda de un repertorio de propuestas concertadas que intentaron dotar de apoyos al sistema político venezolano. Dichas propuestas fueron impulsadas a través de determinados mecanismos de "buen gobierno": las reuniones consultivas, las estrategias difusoras (eventos) y el monitoreo de los acuerdos.

MECANISMOS DE BUEN GOBIERNO

El establecimiento de diversas instancias para las consultas, los debates y las negociaciones emprendido por la COPRE produjo la apertura de procesos participativos

que a través de la incorporación de pluralidad de actores a la formulación de las decisiones públicas buscaron llevar a cabo una estrategia reformista encaminada a legitimar y modernizar el Estado venezolano.

Esta apertura a la concertación de criterios para fundamentar las decisiones públicas propugnó el aprendizaje interactivo y aumentó la capacidad de elaborar respuestas para manejar la complejidad del entorno turbulento del Estado venezolano, contribuyendo a cuestionar el monopolio representacional ejercido por los partidos tradicionales.

De esta manera, la consulta y el debate constituyeron fases imprescindibles del proceso de negociación, puesto que representaron, por una parte, un requisito previo, y por otra parte, retroalimentaron los avances de la negociación, que muy a menudo hubo requerido de más consultas y debates adicionales. En este sentido formaron parte de un mismo proceso circular y permanente en busca de establecer "pactos" más duraderos.

Se hace referencia, en este trabajo a diversos tipos de mecanismos de "buen gobierno". Se tendrán en cuenta en primer lugar las reuniones consultivas. Éstas consisten en las acciones de una institución (en este caso de la COPRE) de tomar conocimiento de la opinión, proposición, preferencia de otras personas o instituciones sobre propuestas de cambio definidas. En segundo lugar se hará relación a los eventos -estrategias difusoras-, estos consisten en la realización de congresos, simposios, foros y otros, realizados entre especialistas y abiertos al público en general para promover el debate público acerca del proceso reformista.

En segundo lugar, la idea que fundamentó el impulso a los eventos (estrategias difusoras que hacían público el debate entre especialistas) era la promoción de la COPRE a nivel nacional e internacional para conseguir apoyo a las reformas, de manera de presionar a los partidos políticos tradicionales (AD y COPEI) para que las aceptaran, a fin de mantener su legitimidad, tanto en Venezuela como frente a las instancias internacionales. El conjunto de los resultados obtenidos en su labor difusora a nivel internacional debían dirigirse a reforzar la imagen internacional de la COPRE y del proceso de reforma en Venezuela, lo que debía darle más prestigio y margen de maniobra a la Comisión, frente a la resistencia de los factores tradicionales de poder.

En tercer lugar, *se presta especial atención al monitoreo de los acuerdos como frutos efectivamente alcanzados por la COPRE*, e implementados en unos casos y en otros no, como normativa con fuerza de Ley. En este caso, la negociación habría radicado en un proceso de deliberación entre partes que condujo, unas veces sí y otras no, a la obtención

de ACUERDOS VOLUNTARIOS que tuvieron alcance nacional.

Cuadro 1
“Mecanismos de Buen Gobierno utilizados por la COPRE”

Proceso de toma de decisiones dialógicas	Grado de legitimidad de la decisión pública	Mecanismo de “Buen Gobierno”
Intercambiar ideas sobre temas determinados	Mínimo	Reuniones consultivas
Debatir y difundir las propuestas organizando los consensos y los disensos	Mediano	Eventos, Estrategias difusoras
Asumir una parte de la responsabilidad ligada a la decisión acordada, se vigila a la implementación	Máximo	Monitoreo de los acuerdos, Entendido como seguimiento De los pactos institucionales

Elaboración propia.

En el Cuadro 1 el grado de legitimidad asociado a las decisiones públicas, se encuentra en relación a la intensidad de la participación de la sociedad civil en las mismas, es así que se propone distinguir el grado de legitimidad atribuido (mínimo, medio, máximo) a las decisiones públicas que resultan de un proceso de concertación.

El grado mínimo se establecerá cuando sólo se hayan realizado “reuniones consultivas”, el grado mediano se establecerá cuando hayan existido además de las consultas antedichas, eventos instrumentados como estrategias difusoras que organizaron el debate entre especialistas y se difundían hacia el público en general. Se considerará grado máximo, cuando existan “reuniones”, “eventos” y “acuerdos vinculantes”, cuyo seguimiento debe ser vigilado por la COPRE (por ejemplo, Pacto por la Reforma).

LA COPRE, SU QUEHACER CONCERTADOR

Las propuestas de la COPRE se dirigieron, en una primera etapa, a producir una transformación estructural y fueron haciéndose menos ambiciosas a través de las diferentes administraciones.

En el lapso 1984-88, la organización que se da a sí misma, y los proyectos a cuyo estudio intenta abocarse, reflejan la ambición de orientar su labor negociadora hacia la

transformación integral de la sociedad venezolana, abarcando todos los niveles de su estructura, es decir, no limitándose a lo político-institucional y administrativo sino extendiéndose al plano económico y al plano social, terrenos no contemplados en el decreto de creación pero que se consideraron imprescindibles para alcanzar el amplio objetivo de procurar la Democracia Social, tal como consta en las Actas de las Plenarias.

La orientación que se quiso dar, desde el Ejecutivo a la Comisión, se dirigía fundamentalmente a los planos institucional y administrativo, pero de la pluralidad de ideas expresadas en las primeras plenarias, fue surgiendo la imagen de la necesidad de abocarse a reformar no sólo el "aparato de Estado", sino propiamente la relación Estado-Sociedad, para lo cual, se sostenía, era necesario transformar las relaciones económicas y sociales en sentido progresivo, es decir, hacia una mayor igualdad y una más equitativa distribución de la riqueza. Los abanderados de esta posición en su ocasión fueron Maza Zabala y Carrillo Batalla, quienes fueron acompañados por los demás comisionados. En definitiva, este fértil debate culminó en la instauración de la Subcomisión de Problemas Inmediatos, Económicos y Sociales, la cual debía encabezar el ataque frontal a la pobreza; finalmente, otra subcomisión, esta vez propuesta por Ramón J Velásquez, con la idea de mantener el equilibrio institucional fue la de Reforma del Poder Judicial (Ver Actas de Plenarias y Memorias de la COPRE durante el período).

Durante el lapso 86-88, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado trabajó con una cartera de cincuenta proyectos. Éstos, que se seleccionaron durante el correr de 1985 por los distintos grupos de trabajo, se enmarcaron y excedieron los objetivos que el Presidente de la República le asignó a la COPRE en su decreto de creación, y fueron seleccionados examinando la opinión pública, así como el sentir de destacados especialistas en la materia (Mem.86:5). Al respecto cabe señalar que, en sus inicios, que corresponden a la Etapa 1 (período 1984-88), se plantearon 50 grandes proyectos dirigidos a transformar los niveles económico, político social y cultural orientados hacia la consecución de una democracia sustantiva y social.

Al final de la Etapa 1 (1984-1988), éstos proyectos se decantaron y pasaron a depender de siete líneas estratégicas, trazadas en 1988 al final de la gestión del presidente Lusinchi. Como metodología de trabajo para alcanzar sus objetivos, la COPRE recurrió a la elaboración progresiva de "propuestas consensuales como estrategias de concertación escalonada". El primer programa de acción a corto y mediano plazo que elaboró fueron las Propuestas de Reformas Políticas Inmediatas. La importancia de estas propuestas, no se halló sólo, en haber sido seleccionadas como las más urgentes para aquellos años, sino que radicó, fundamentalmente, en que se convirtieron en un programa de desarrollo

político que, por un lado, sirvió de norte a la acción de la COPRE durante toda su vida institucional, y por el otro, permaneció como testimonio irrefutable de las promesas hechas por los partidos políticos (AD y COPEI) y los factores de poder a la ciudadanía.

Cuadro 2
Etapa 1. Período 1984-1988

Subcomisiones	Reuniones Consultivas	Eventos	Leyes y Reglamentos Aprobados
Ref. Institucional	38	12	1
Ref. Administrativo	53	7	1
Problemas inmediatos	107	1	—
Económicos y Sociales	66	6	—
	15	4	—
Ref. Judicial	68	—	1
Total	347	30	3

Elaboración Propia.

En la Etapa 1, que corresponde a la fase de exploración, cuyo objetivo era recabar las opiniones de nuevos actores, se reseñan en Memorias 347 reuniones consultivas, 30 eventos y 3 leyes aprobadas.

Las actividades de la COPRE en el lapso 1984-1988 se concentran en consultas (347), siguiéndole en orden de importancia la difusión por medio de eventos (30), para alcanzar, por último, varios acuerdos (3). Por tanto, siguiendo la escala manejada en el Cuadro 1 el grado de legitimidad que la COPRE aporta al sistema político venezolano, a través de los mecanismos de “Buen Gobierno” es **máximo** en estos años, pues, sus esfuerzos cubren todos los ítems de la escala que mide la relación legitimidad de la decisión pública, señalada en el Cuadro 1, abarcando el Mínimo (reuniones consultivas, el mediano (eventos de difusión) y el máximo (concreción de acuerdos vinculante).

Dado que la Etapa 1 es la inicial, cuando la COPRE extendía su ámbito de influencia sólo a la élite política caraqueña, su actividad fundamental fue entrar en contacto directo con las organizaciones involucradas en las diferentes áreas de la reforma para recabar sus opiniones y así ampliar el espectro de actores consultados a la hora de formular nuevas políticas públicas, superando el modo de funcionamiento cupular del sistema político venezolano, mediante el mecanismo de buen gobierno “reuniones consultivas” que buscan

superar el dilema “apertura-cierre” que enfrenta el sistema político venezolano.

Las actividades emprendidas fueron, fundamentalmente, de carácter exploratorio sobre los temas en los cuales los diversos actores llegaron a coincidir. Se buscaba consenso acerca de cuáles Proyectos debían atenderse primero, de allí el hincapié que se hizo en las memorias en cuanto a las “reuniones consultivas” cuya frecuencia fue notoria en este lapso. De acuerdo con las opiniones recabadas se establecieron prioridades y se crearon las Coordinaciones, en el marco del PRIE, terminado de elaborar en 1988.

Las siete líneas estratégicas trazadas en el marco de la discusión del Proyecto de Reforma Integral del Estado (en adelante PRIE), fueron desarrolladas entre 1989 y 1993, comprendiendo las administraciones de Carlos Andrés Pérez y Ramón J. Velásquez. A pesar de que Carlos Andrés Pérez afirmaba en su discurso que los lineamientos del VIII Plan iban a desarrollarse paralelamente al PRIE, en el “Gran Viraje” predominó una concepción liberal de la relación Estado-sociedad, en la cual se jerarquizaba al mercado, constituyendo su norte el crecimiento económico. En cuanto a la concepción de democracia liberal que se operativiza, se privilegiaron durante esta fase, los procedimientos antes que los contenidos, dirigiéndose a la profundización de la democracia política y formal y no a la sustantiva y social señalada en el PRIE.

El 18 de abril de 1989, mediante el decreto No. 138 el Presidente de la República designó al Dr. Carlos Blanco como Presidente de la Comisión y como Secretario Ejecutivo al Dr. Edgar Paredes Pisani (Mem.89:2).

La COPRE procedió a reestructurar su Secretaria Ejecutiva con miras a su adecuación a los “nuevos desafíos”, los cuales se inscribían en la situación crítica, ya diagnosticada, pero ahora acentuada por los sucesos del 27 y 28 de febrero de 1989, durante el llamado “febrerazo” (3). Las coordinaciones principales fueron: Reformas Políticas, Descentralización del Estado y la Sociedad, Desarrollo del Estado de Derecho, Modernización Administrativa, Racionalización de las Políticas Públicas y Desarrollo de la Sociedad Civil.

El Presidente de la COPRE tuvo, a partir de 1989 (hasta 1993) rango de Ministro de Estado. El área de Reforma Administrativa pasó a llamarse Modernización Administrativa.

Las áreas de Reforma Económica y de Reforma Social pasaron a ser comprendidas bajo la común denominación de Análisis y Formulación de Políticas Públicas. Se instituyó una coordinación especialmente para la Descentralización que anteriormente era el tercer ítem

de la Reforma Administrativa, tomando ésta el carácter de estrategia fundamental de la Reforma del Estado durante este período. Se creó la Coordinación de Sociedad Civil y el área de Reforma Política, antes subsumida en Problemas Inmediatos, es encomendada ahora a Estado de Derecho, igual que la Reforma Judicial (Mem.89: 10).

En la etapa antedicha, a la cual se denomina Etapa 2 (período 1989-1993), se define al Estado como esfera separada de la sociedad civil, consideración que se inscribe en la corriente liberal. Asimismo, se pasa de considerar, en el PRIE, que la Reforma era un elemento movilizador de la totalidad de las fuerzas sociales, a tipificarla como modificadora del aparato de Estado, sustituyendo la concepción amplia del Estado como "condensación de fuerzas sociales" (Arenas, 1986) por una restringida que lo limita al aparato de Estado.

La concepción de integralidad de la Democracia con sus dimensiones de apertura a canales de representación y participación que abarcasen al todo social, se va quedando reducida a mecanismos de participación ciudadana, destinados a co-gestionar carencias locales, fundamentalmente servicios públicos, dentro del ámbito que el mismo Estado les asigna.

Cuadro 3
Etapa 2 Período 1989-1993

Coordinaciones	Reuniones Consultivas	Eventos	Leyes y Reglamentos Aprobados
Estado de Derecho	10	5	3
Mod. Administrativa	2	—	2
Políticas Públicas	—	4	1
Soc. Civil	6	3	1
Descentralización	—	5	12
Total	18	17	19

Elaboración Propia.

En la Etapa 2 (1989-1993), se constriñó a los partidos políticos (AD y COPEI) a pronunciarse por las reformas ante la opinión pública, lo cual creó muchas resistencias. Estas intransigencias se manifestaron especialmente entre los factores más reaccionarios de AD que no asistieron a la mayoría de las convocatorias de la COPRE para llegar a un avenimiento y estuvieron ausentes del Foro por la Reforma. Ante la posibilidad de

quedarse aislados y solos en la trinchera de la resistencia a los cambios, los sectores dirigentes de Acción Democrática por fin accedieron, a regañadientes, a firmar el Pacto para la Reforma.

Luego se produjo la salida de Pérez que estaba comprometido con la reforma, pero se contó con la suerte de que se designara Presidente interino de la República, a Ramón J Velásquez, primer presidente de la COPRE, y personalidad sumamente comprometida con el proceso, quien aprovechó la Habilitante que se le otorgase para implementar avances en el proceso descentralizador. Estas circunstancias viabilizaron la labor de la COPRE como mecanismo de desarrollo político que contribuyó a la estabilidad del sistema político en esos años turbulentos.

En este lapso, se hace menos énfasis en las reuniones consultivas (18) y en los eventos (17) pero la normativa aprobada (19) aparece arrojando resultados sustantivos, fundamentalmente en Descentralización. Los apoyos proporcionados por los mecanismos de "Buen Gobierno" impulsados por la COPRE se concentran en Leyes y Reglamentos, lo que evidencia el papel legitimador que tuvieron las iniciativas de la COPRE frente a las turbulencias enfrentadas, en esos momentos, por el sistema político venezolano. El grado de legitimidad, aportado por los mecanismos de "Buen Gobierno" implementados por la COPRE fue "máximo", ya que abarco los tres ítems (mínimo, mediano y Máximo), contribuyendo con sus reformas a la gobernabilidad del tambaleante sistema político venezolano. En especial, el proceso descentralizador y el hecho de que los gobernadores fuesen electos llevó un mayor equilibrio político a las diversas regiones del país, y, además, dicho proceso dotó de apoyos y recursos al sistema permitiéndole atravesar este período sin que se produjese una ruptura institucional, a pesar de las circunstancias turbulentas que se vivieron a nivel nacional (dos intentos de golpe de Estado y el desplazamiento del poder de Carlos Andrés Pérez).

Durante la Etapa 3 (1994-1998) se trazaron tres áreas maestras fundamentales: Reformas Político Institucionales, Reforma de la Administración Pública y Descentralización. Las ideas matrices de esta etapa se dirigen a la consolidación de una relación de subsidiariedad entre el Estado y la sociedad, en la cual se privilegia un comunitarismo signado por la responsabilidad individual encaminada hacia el bien común.

En tal sentido, "la COPRE se plantea en el año 1994 seguir bajo una tradición de funcionamiento, pero será menos extensiva y más intensiva en su área de trabajo". Las líneas maestras del proceso reformador propuestas por la COPRE para 1994 son :

Reformas Político - Institucionales.
Reforma de la Administración Pública
Descentralización.

En el marco de tales objetivos y de las circunstancias presentes, la COPRE se planteó objetivos estratégicos delimitados para el quinquenio 94-99 (Mem 95).

Las líneas de acción propuestas por la COPRE fueron las siguientes : Promover e instrumentar la Reforma General de la Constitución, afianzar los medios que hiciesen posible la consolidación y consecuente institucionalización de la Participación ; reforma estructural y legal de la Administración Central y de la Administración Descentralizada, profesionalización de la Gerencia Pública, simplificación de procedimientos y Participación ciudadana y reconversión laboral de funcionarios públicos, así como continuar apoyando el proceso de Descentralización (Memorias COPRE 94-98).

Según Decreto No. 284 del 20 de julio de 1994, la Comisión tuvo carácter permanente y fue asesora del Ejecutivo Nacional para la formulación de los programas, la supervisión y coordinación del proceso de reforma integral del Estado y de los Poderes legislativo y Judicial, cuando éstos lo requieran. Los miembros de la Comisión fueron nombrados por Decreto Presidencial No. 302 del 9 de agosto de 1994 en G. O. No. 35.520, Presidente : Ricardo Combellas y Secretario Ejecutivo: Período 94-96: Julio César Fernández (Mem.94). Período 96-98: Nelson Rodríguez García (Mem.97).

Cuadro 4
ETAPA 3 Período 1994-1998

Áreas	Reuniones Consultivas	Eventos	Leyes y Reglamentos Aprobados
Ref. Político-Institucionales	—	50	2
Ref. Admin..Pública	—	20	1
Descentralización	—	30	2
Total		100	5

Elaboración propia.

Durante la Etapa 3 (1994-1998) la concentración de actividades de la COPRE en mayor número se da en difusión (100 Eventos). El grado de legitimidad aportado por los

mecanismos de Buen Gobierno aplicados por la COPRE, como institución retroalimentadora al sistema político venezolano en situación de inestabilidad política fue mediano, ya que no se consiguió implementar acuerdos vinculantes entre los diferentes actores con poder de decisión (es decir, los partidos políticos AD y Copei). Esta orientación, sesgada hacia la difusión, posiblemente se origina, en la incapacidad del Gobierno de Convergencia de aprobar las reformas, por no contar con la mayoría parlamentaria, ya que la mayoría la constituía Acción Democrática en el Congreso (4).

La falta de acuerdos obligatorios en torno a las reformas que se dio durante esta lapso, a diferencia de lo sucedido durante las dos Administraciones anteriores (Lusinchi y Pérez) que se había conseguido constreñir a los partidos políticos tradicionales a suscribir compromisos de corto y mediano plazo (PRPI, Acuerdo para la Profesionalización de la Administración Pública, Pacto para la Reforma y Acuerdo para la Descentralización), conlleva a que los mecanismos de “Buen Gobierno” implementados por la COPRE durante la Administración Caldera hayan sido menos eficaces que en su trayectoria entre 1984 y 1993. En el Cuadro 5, pueden constatarse las diferencias existentes entre los Acuerdos que se convierten en Normativa Aprobada, durante la vida institucional de la COPRE (Ver Cuadro 5 Normativa aprobada 84-88, 89-93 y 94-98).

Cuadro 5

Normativa aprobada en los períodos 1984-98, 1989-1993 y 1994-98

Etapa 1: 1984-88

Reforma parcial a la Ley Orgánica de Régimen Municipal 10-10-88 y la Ley de Elección y Remoción de los Gobiernos de Estado (29-8-88)

Ley Orgánica Consejo de la Judicatura y fue promulgada el 27-7-88

Etapa 2: 89-93

Reglamento Parcial N° LORM (1991)

Anteproyecto Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Nacional a los Estados (1991)

Acuerdo Nacional para la Descentralización (período 93-96) aprobado en marzo de 1993. En el marco del Acuerdo se aprobaron las siguientes normativas legales:

1. Reglamento Parcial N° 2 LOD crea Comisión Nacional para la Descentralización. (Decr.3085.G.Of.3526805 del 5-8-93)

2. Reglamento Parcial N°. 3 LOD, crea Consejo Territorial de Gobierno y la Organización Intergubernamental para la Descentralización. (Decreto 3104. G Of. 35273 del 12-8-93)

3. Ley Habilitantes (G.OF.35280 del 23-8-93) que autoriza creación IVA. Decreto 3145 G.Of. 35304 del 24-9-93

4. Reglamento Parcial N° 4 LOD, sobre Nombramiento Directores o Coordinadores de las dependencias de los Ministerios y de los Institutos autónomos de los Estados. Decreto 3109, G.Of. 35281 del 24-8-93

5. Regl. Parcial N°. 5 LOD Desconcentración atribuciones materia transporte, tránsito terrestre, vigilancia de la circulación, Decreto 3121.G.Of. 35289 del 3-9-93

6. Reglamento Parcial N° 6 LOD sobre el CONSEJO DE Gobierno del Área Metropolitana de Caracasentre el Ejecutivo Nacional y el Estado Miranda y el Distrito Federal.. (Decr.3133.G.Of.35301 del 21-9-93)
 7. Reglamento de Coordinación de los Servicios de Policía. Decreto 3179. G Of. 35317 del 14-10-93
 8. Ley Parcial N°.8 LOD sobre Encomienda a los Gobernadores del estado de las Atribuciones en materia de Administración de las Cárceles. Decreto 3179, G.Of.35317 del 14-9-93
 9. Creación Consejo Nacional Alcaldes. Decreto 3169, G.Of. 35320 del 19-10-93
 10. Reglamento Parcial Ley protección Consumir, (Decr. 3184.G.Of. 355326 del 27-10-93)
 11. Reglamento Parcial N°. 7 de la LOD sobre transferencias de competencias a los Estados. (Decreto. 3177.G.Of. 35327 del 28-10-93)
- RESTITUCIÓN GARANTÍAS ECONÓMICAS 1991
-

Etapa 3: 1994-1998

Ley Orgánica del Sufragio
Ley de Justicia Paz
Código Org. Procesal
Penal

Ni siquiera la Reforma General de la Constitución pudo ser llevada a buen término, a pesar de los deseos del gobierno y de la COPRE. Desde el 6 de junio de 1989, cuando el Congreso de la República la constituyó, hasta marzo de 1992, trabajó la Comisión Bicameral Especial de Revisión de la Constitución, encargada de estudiar la reforma constitucional, conocida como Comisión Caldera por cuanto Rafael Caldera la presidía (Pastor y Martínez, 2000:56). La Comisión aceleró sus trabajos en particular tras el intento de golpe de Estado del 4 de febrero de 1992, pero no sirvió para mucho. En septiembre de ese año se suspendió el debate cuando acabó la primera discusión del proyecto de reforma en el Senado, dejando al país en suspenso.

Tampoco prosperó la reforma dos años después, en 1994, formalmente declarado año de la reforma, cuando, como afirmó la COPRE, "no se concretó la voluntad política pretendidamente anhelada y tan necesitada" (COPRE, 1998:14). En 1998, la misma institución reformadora sostenía que la reforma constitucional era necesaria, pues requerimientos institucionales y políticos de trascendencia sólo se podían satisfacer gracias a una reforma general de la Constitución, aseveración que nuevamente fue desoída, dadas las circunstancias críticas ya señaladas para el gobierno de Convergencia. El fracaso de la reforma constitucional fue el fracaso de la clase política que, incapaz de adelantar un acuerdo político viable y expedito que incluyera profundas reformas de la Constitución, tampoco abrió las compuertas a la convocatoria de la Constituyente. (COPRE, Balance y Legado, 1998).

La imposibilidad de la gestión Caldera de implementar reformas, ineficacia originada en su debilidad política, puso en evidencia, una vez más, la ceguera de los partidos políticos tradicionales que condujeron al sistema político venezolano al "cuello de botella" en el que se encuentra. Coyuntura dramática ya anunciada en el PRIE en 1988 pero nunca enfrentada con eficacia. Aún hoy a tres años de haberse disuelto la COPRE, se presenta la misma disyuntiva "modificarse institucionalmente o sucumbir a la violencia".

CONCLUSIÓN

La creación de un ente negociador de carácter plural, promotor de procedimientos de coordinación, consulta y debate nacionales encargado de elaborar propuestas conducentes a armonizar democracia y eficiencia como forma de canalizar la turbulencia creciente que afectaba al sistema político venezolano, fue una innovación política de gran trascendencia, cuyos alcances se han evaluado en esta investigación.

Para ello realizamos un seguimiento al quehacer de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, analizando su influencia como impulsora de consensos y facilitadora de proyectos que propiciaron medidas dirigidas al mantenimiento del sistema y a la ampliación del repertorio de respuestas y de acuerdos políticos dirigidos a simplificar la complejidad de los variantes horizontes espacio temporales que ha aparejado la sociedad de riesgo. En una época en la cual tanto factores endógenos como exógenos presionaban por transformaciones en la relación Estado-sociedad la COPRE resultó ser una institución promotora del buen gobierno, que promovió en la sociedad venezolana una racionalidad reflexiva, otorgándole nueva beligerancia a los grupos emergentes y a los ciudadanos, contribuyendo con su acción difusora y negociadora a propiciar cambios importantes en el anquilosado sistema partidista.

La realización efectiva de consultas y debates a través de las cuales canalizar la negociación entre actores públicos y privados implementada por la COPRE para incorporar a diversos actores a la formulación de las decisiones públicas propugnó el aprendizaje interactivo y aumentó la capacidad de elaborar respuestas para manejar la complejidad del entorno turbulento del Estado venezolano, contribuyendo a cuestionar el monopolio representacional ejercido por los partidos tradicionales.

Las medidas contempladas desde el principio de la gestión de la COPRE como urgentes y plasmadas en las denominadas PRPI (marzo de 1986), constituyeron uno de los primeros acuerdos a los cuales llega la comisión por unanimidad, y que, constituyeron el núcleo de ideas aglutinador, sobre el cual se tejieron: el Acuerdo Nacional de los Partidos en 1988,

del Foro para la Reforma en 1989, el Pacto para la Reforma en 1990, el Acuerdo para la Descentralización y la aprobación de la normativa que lo regulaba (1993). El conjunto de reformas antedichas, que se dirigían a la modernización de la relación Estado-sociedad en el plano político, fueron las propuestas concertadas de mayor importancia, ya que en ellas se concentró el esfuerzo negociador de la COPRE con los demás sectores de la sociedad, así como con los partidos tradicionales que, a pesar de su apoyo retórico, se resistieron a su aprobación como instrumentos legales. A pesar del bloqueo de los actores fundamentales del sistema conformado por la esclerosis partidista, se logró, a través de diversas medidas una apertura política democrática que viabilizaría el desplazamiento de las roscas en el poder. Esto demostró la eficacia de la presión de la oposición, los medios, la opinión pública y grupos organizados de ciudadanos para enfrentarse al bloqueo adeco, en primer lugar, seguido de cierta complicidad copeyana, al principio del período (1984-1993) y de la debilidad de Convergencia (1994-1998).

Los mecanismos de "Buen Gobierno" implementados por la COPRE durante su vida institucional (1984-1999) para superar los dilemas que se le presentaron en el intento de establecer un proceso de toma de decisiones dialógico, los cuales fueron , las estrategias de concertación escalonada (las PRPI y el PRIE, el Pacto para la Reforma); la incorporación de nuevos actores a la negociación, pautada en las numerosas reuniones consultivas y foros de difusión (de cuya realización se dejó expresa constancia en las Memorias), funcionaron para fomentar el aprendizaje interactivo y el cambio incremental, así como para la acumulación de un acervo participativo que contribuyó al enriquecimiento de la cultura política democrática de la sociedad venezolana.

El monitoreo de los acuerdos, que buscaba superar el egoísmo de AD y COPEI, que aceptaban compromisos para incumplirlos, operó como mecanismo de desenmascaramiento progresivo, obligando a estas organizaciones partidistas, a mostrar cual era su verdadera actitud hacia las reformas. En este período, gracias a la acción de la COPRE, quedó claro, con el monitoreo de las Reformas Políticas Inmediatas (PRPI) y del Pacto para la Reforma, que el discurso de apoyo a las Reformas que pronunciaban los partidos políticos tradicionales, tenía como fin último aprovechar la oportunidad para ganar votos entre los electores, sin importarles la profundización de la democracia ni el rediseño del Estado. La COPRE en su Etapa 3 (1994-1998) operó como elemento de innovación política en el plano de la difusión de una cultura democrática. En cambio, en el terreno de los resultados sustantivos su quehacer no consiguió concretarse en las reformas que eran de urgente realización para la estabilidad y mantenimiento del sistema político venezolana en esa difícil coyuntura.

La COPRE elaboró a través de un sinnúmero de reuniones consultivas y eventos -foros de debate- compromisos a corto y mediano plazo en los cuales se planteaba un cronograma de reformas que, a nivel del discurso, contaban con el apoyo formal de todos los sectores políticos y sociales, de tal manera que los partidos tradicionales se vieron en la necesidad de suscribirlos o ser desenmascarados ante la opinión pública. Esta pudo haber sido una oportunidad para la rehabilitación de las organizaciones partidistas, en caso de haber cumplido con la palabra empeñada, pero no fue así, lo que dejó a las organizaciones partidistas al descubierto en sus prácticas oportunistas.

A estos sucesivos desengaños de la opinión pública sobre los compromisos políticos contraídos para impulsar las reformas, les siguió el descrédito de los partidos, el cual fue responsabilidad exclusiva de sus direcciones. Fueron estos anillos de poder, los culpables de que los partidos hayan llegado a simbolizar el incumplimiento de todo compromiso ante los ciudadanos.

El quehacer de la COPRE llevó su hálito reformista a todos los rincones de la sociedad política venezolana haciendo comprender la imperiosa necesidad de rediseñar la relación Estado – sociedad en el sentido de su democratización y modernización. Su labor abrió nuevos caminos de reflexión y mostró la viabilidad de las estrategias negociadoras para incorporar diversos actores al proceso de formulación de políticas públicas, con lo cual dio fuerza al desplazamiento de las cúpulas partidistas, demostrando a través de novedosas prácticas concertadoras la posibilidad de transformar el proceso de toma de decisiones jerárquico en uno dialógico y dando nuevos bríos a la consolidación de una cultura política participante.

En realidad, la corriente de opinión favorable a las reformas en pos de la profundización de la democracia, fue un logro efectivo de la COPRE, como se evidencia en la crecida vocación democrática de la ciudadanía venezolana, expresada en su adhesión a los valores institucionales de alternabilidad, justicia e igualdad.

Se concluye que los aportes de la COPRE no deben ser evaluados solamente estableciendo una relación directa entre logros y objetivos, relación en la cual los resultados parecen insuficientes si se valoran en relación a la ambición de los proyectos, pues, en este plano, no se logró ni siquiera aprobar todas las reformas destinadas a impulsar el desarrollo político y consideradas urgentes en 1986 (PRPI); sino que los aportes de la COPRE deben ser evaluados, fundamentalmente, teniendo en cuenta su capacidad de ir creando, en la medida que las circunstancias variaban, un panorama de horizontes compartidos que señalaron y señalan, la orientación hacia la cual el Estado y la

sociedad venezolanos deben avanzar.

Esto fue exactamente lo que hizo la COPRE como institución innovadora al chocar con los vetustos intereses del liderazgo partidocrático tradicional, por eso, se sostiene, que su labor no debe ser valorada sólo por sus logros concretos en el corto plazo, sino que debe ser evaluada, además y en forma fundamental, por su contribución al desarrollo político y a la consolidación de una cultura democrática en Venezuela, fruto trascendente y de muy largo alcance.

Notas

* Este artículo constituye un avance del Programa de Investigación: HACIA UN NUEVO MODELO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA: DEMOCRATIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA, financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad del Zulia (CONDES), Maracaibo (Venezuela).

1. Ver al respecto: Bob Jessop "El ascenso del buen gobierno y los riesgos del fracaso: el caso del desarrollo económico", Gerry Stoker "El buen gobierno como teoría: cinco propuestas" y Cynthia Hewit de Alcántara "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad".

2. Lusinchi: Cámara Diputados AD=56%.COPEI=30%; Cámara Senadores AD=64%.COPEI=32% C.A.Pérez: Diputados AD=53%.COPEI=40%; Cámara Senadores AD=48%. COPEI=33% Caldera: Diputados AD=27%. COPEI=22%; Causa R=20%; Convergencia=13%; MAS=11%. Senadores: AD=32%; COPEI=28%; Convergencia=20%; Causa R=18%; MAS=2%. Estos datos vienen a demostrar la mayoría absoluta que tuvo Acción Democrática durante los periodos de Lusinchi y Pérez en ambas Cámaras del Congreso Nacional. Así mismo se evidencia la mayoría relativa que tuvo AD durante la Administración Caldera, circunstancia por la cual sus votos eran indispensables a la hora de tomar decisiones. Datos tomados de Brian Crisp, op. Cit. 1998, p. 24.

3. Se denomina "febrerazo" a las movilizaciones populares seguidas de saqueos que se sucedieron durante el 27 y 28 de febrero de 1989, y cuyo catalizador fue el aumento de pasajes impuesto por los conductores como respuesta ante el aumento de la gasolina. Este movimiento popular el cual fue aprovechada en sus desbordamientos por el hampa común fue brutalmente reprimido por el gobierno, quien puso al ejército en la calle.

4. Caldera: Diputados AD=27%. COPEI=22%; Causa R=20%; Convergencia=13%; MAS=11%. Senadores: AD=32%; COPEI=28%; Convergencia=20%; Causa R=18%; MAS=2%.

Bibliografía

1. ARENAS, E. 1986. "Aproximación teórica al problema de la centralización y

descentralización del Estado en Venezuela" en Revista **Cuestiones Políticas** No. 1, pp. 97-136.

2. BARRAGÁN, J. 1994. **Cómo se hacen las leyes**, Caracas, Editorial Planeta.

3. BLANCO, C. y otros. 1986. **Consultas. El liderazgo nacional**, Documentos para la Reforma del Estado, Vol. I. COPRE.

4. COPRE, **COPRE 1994-1998. Balance y legado**. Caracas, 1998.

5. CÓRDOVA, A. 1990. **El VIII Plan y el PRIE**. COPRE. Caracas (Venezuela).

6. CRISP, BRIAN, F. 1998. "El sistema electoral venezolano y las relaciones entre los poderes gubernamentales" en Revista **Cuestiones Políticas** No. 21, pp.11-46. Maracaibo (Venezuela).

7. JESSOP, B. **El ascenso del "buen gobierno" y los riesgos de fracaso: el caso del desarrollo económico**, R.Jessop@lancster.ac.uk.

8. PASTOR y MARTÍNEZ. 2000. **Cambio político y Proceso Constituyente en Venezuela (1998-2000)**, Vadell Hermanos Editores, Valencia.

9. SYLVAIN, A. 2000. "Gouvernance: le pouvoir partagé" en Revista **Sciences Humaines**, No. 101, enero, p.13, París (Francia).

Fuentes Documentales

10. Actas de las reuniones Plenarias de la COPRE (período 85-89)

11. Actas del Comité Coordinador de la COPRE (período 88-98)

12. Memorias de la COPRE, años: 86,87,88,89,90,91,92,93,94,95,96 y 97, Balance y Legado 1990.

13. Diarios de Debate del Congreso de la República sobre Descentralización, Reforma Municipal, Ley del Sufragio, Reforma Partidos Políticos (SAIL, 1984-1998).