

Democracia, Descentralización y Participación Ciudadana

JOSÉ MENDOZA ANGULO*
Ex-Rector de la ULA

INTRODUCCIÓN

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA en los asuntos públicos, aquellos que trascienden los estrechos y, las más de las veces, egoístas límites del ámbito natural de actuación de las personas consideradas individualmente o en su núcleo familiar, es, en verdad, el acceso efectivo del ciudadano al ejercicio de la democracia. Así como hablamos de una justicia y de un sistema de administración de justicia concebidos teóricamente y legalmente para todos los habitantes de un país pero al que sin embargo solo tiene acceso una minoría de la población; puede decirse que la democracia es, hasta ahora y en la mayoría de los países, el sistema de gobierno que viene del pueblo, se ejerce en nombre del pueblo y para beneficio del pueblo pero al que, lamentablemente, tienen acceso muy pocos ciudadanos. Desde este punto de vista, la lucha por y el logro de una participación creciente de los ciudadanos en el funcionamiento de las diversas instancias y órganos del sistema político es una lucha por la realización plena de la democracia.

La hipótesis general del presente enfoque es que, por una parte, la legitimación del sistema democrático en nuestro tiempo, además de un origen legítimo y de ejecutorias que lo legitimen, depende de la medida en que se faciliten y amplíen las fronteras de la participación ciudadana en el manejo, seguimiento y control de los asuntos públicos y, por la otra,

* Universidad Central de Venezuela, Doctor en Derecho, Profesor. Universidad Montevideo, Profesor.

que la suerte del proceso de descentralización se juega, en buena medida, en la capacidad que tengan los entes descentralizados para asegurar a las organizaciones de la sociedad civil y a los individuos el sentimiento de ser agentes del progreso y del destino de las comunidades a las que pertenecen.

El proceso de descentralización política y la profundización de la democracia exigen, para su consolidación, una profunda toma de conciencia por parte de los habitantes, de los dirigentes y de las instituciones del país así como de los de cada Estado y Municipio. En el caso específico de Venezuela, si cada una de las porciones que hoy constituye uno de sus Estados o Municipios no logra convertirse, al mismo tiempo que se desconcentra el poder, en un proyecto político con fuerza y características propias, corremos el riesgo de hacer de la descentralización una ficción. Por "proyecto político" entendemos a una formulación coherente de proposiciones sobre los problemas socio-económicos de la colectividad, así como la manera de encararlos y, obviamente, sobre el futuro del Estado y los Municipios que lo componen. Es la forma de concretar el resultado de reflexiones, sueños y esperanzas para un territorio y la población que lo ocupa, establecidos no como el capricho o la ocurrencia afortunada de un líder, sino como la culminación de un examen lógico de la realidad y del correspondiente proceso de participación de la comunidad en el que los ciudadanos hayan enjuiciado la situación de su entorno y expresado sus anhelos para el porvenir. En definitiva, se trata de establecer un proyecto de comunidad con valores respetados y queridos por sus moradores, definidos y contruidos por ellos mismos, capaces de ser la guía tanto de la acción de los poderes públicos estatales y locales como de las iniciativas de los particulares.

Un Estado o un Municipio que sean un artificio político o un capricho de la geografía pero que carezcan de viabilidad económica, no pueden subsistir sino como parásitos del presupuesto nacional o estatal. La dependencia administrativa externa de cualquier entidad político-territorial, no solo anula en la práctica lo que la descentralización ha pretendido lograr en beneficio de ellas, sino que contribuye a profundizar el desaliento de la gente en la democracia y en sus posibilidades como fórmula ideal para hacer que las colectividades avancen, armónicamente, hacia estadios de progreso y de bienestar material y espiritual.

Para romper con el contrasentido de unos procesos electorales en los cuales los electores se abstienen más en las elecciones estatales y locales que en las nacionales, hay que inducir que el ejercicio del poder y de la administración pública en los Estados y Municipios deje de ser una fórmula abstracta, distante y sin contenido. El ciudadano tiene que sen-

tir que cuando elige a una Junta Parroquial, a un Alcalde, a un Concejo Municipal, a un Gobernador o a un Consejo Legislativo Estatal, no solo está escogiendo a un partido político o a un grupo electoral sino a personas con capacidad para atender la superación de los problemas en el ámbito territorial dentro del cual ejercen sus funciones. Deben saber además, y sentir, cuál será la dirección que aquellos tomarán una vez electos y cuál el resultado que deben esperar, con el tiempo, de la aplicación de los recursos a determinados planes y programas, entre otras razones porque han tenido -o deberían haber tenido- algún grado de participación en el diseño y articulación de los mismos. La falta de continuidad administrativa, que es el más grande despilfarro de recursos y de tiempo en que pueden incurrir los gobernantes, tiene su explicación en la falta de planes y en la ausencia de participación ciudadana en los asuntos públicos. El vacío, en este caso, lo llena el funcionario que cree que el mundo comienza y termina con él, que considera que todo lo pasado ha sido inútil y que piensa que el futuro sólo se asegura si sus ideas y caprichos son cumplidos. Después de todo, la dimensión territorial de nuestras entidades federales y municipales y el número de personas que en ellas habitan, son magnitudes manejables sin mayor complicación. En cualquier Estado de Venezuela y, con seguridad, en cualquier Municipio (salvo el caso de un grupo reducido de entidades), quienes en ellos vivimos nos conocemos, sabemos lo que necesitamos y no es muy difícil ponernos de acuerdo sobre iniciativas de interés general, si existe la voluntad política así como la comprensión de las limitaciones y posibilidades para intentarlo.

Por esta razón creemos de utilidad explorar el ámbito conceptual de la participación ciudadana, sus potencialidades en el proceso de descentralización y los obstáculos que pueden frustrarla. Ese es el orden que seguiremos en estas breves reflexiones y comentarios.

I. LOS ÁMBITOS DE LA PARTICIPACIÓN. EL MARCO CONCEPTUAL.

I. I. Globalización y localización.

Los últimos veinticinco años del siglo XX y el que va del siglo XXI han sido el marco temporal de un extraordinario proceso político, económico, administrativo, legal, etc. de carácter mundial que ha adoptado casi en todas partes una forma aparentemente contradictoria. De una parte, la globalización o mundialización de las economías que, apoyada en la eliminación de las barreras proteccionistas entorpecedoras de la libre expansión de los mercados y en un impresionante "boom" de innovacio-

nes tecnológicas, ha terminado por inducir cambios que conciernen a las realidades políticas de las naciones y de los Estados Nacionales. De la otra, un movimiento hacia lo local en el que el horizonte económico se reduce y se estrecha y sobre el cual gravitan barreras invisibles establecidas por identidades que conectan a unos hombres con otros, sin intermediaciones. Es que en la pequeña escala de lo local terminan por prevalecer el apego a usos, costumbres y formas productivas simples que están más cerca, o al menos así se percibe, de lo tradicional. Entre estos extremos tiene lugar el rico y polifacético proceso que está definiendo en este entresiglos los límites de la acción humana en las diversas escalas de su actuación.

El portento de la revolución de las telecomunicaciones ha terminado por resolver esta aparente contradicción. Desde el hogar individual, la aldea, el barrio, el pequeño pueblo de provincia, o a partir de las sencillas organizaciones parroquiales y municipales, las comunicaciones ponen al alcance del hombre informaciones, adelantos tecnológicos y relaciones planetarias. Sin que muchas veces nos hayamos dado cuenta y casi creyendo que el refugio familiar nos protege de los "peligros" del mundo, por las mismas ventanas por las que entran el aire y la luz que nos dan vida, penetra también la realidad de lo que ocurre en todo el orbe. Por consiguiente, es la noción de esa "aldea universal" de que habla Marshall McLuhan la que termina por resolver la aparente contradicción. No se trata de que se subsane por medio de las comunicaciones lo que alguien podría tener como un efecto indeseado de la dinámica social de todos los países de la tierra, sino más bien de tomar conciencia de que el aseguramiento del futuro pasa por la promoción conjunta y sincronizada de ese doble movimiento hacia lo global y lo local.

Como con acierto lo dice Sergio Boisier, "la globalización es un proceso multifacético que tiene características shumpeterianas simultáneas de 'creación' y de 'destrucción'". Apoyada en innovaciones tecnológicas, como la microelectrónica, y en nuevas condiciones políticas como es el nuevo orden internacional finalmente consolidado después de la Guerra del Golfo, crea nuevas estructuras políticas en una escala supranacional, refuerza antiguas o nuevas estructuras a un nivel subnacional, modifica el "discurso" de la política económica en todos los países, aumenta la incertidumbre y la turbulencia, provoca, dialécticamente, en los individuos, el deseo de ser "universal" y la necesidad de ataduras e identidades "locales".

¹ "La geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios" en: ANALES 1: DESAFIOS Y PERSPECTIVAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN. Caracas, CLAD, 1997: pp.27-28.

Hay países que al convertir este movimiento alterno en políticas de Estado, como es por ejemplo el caso de España, han logrado encontrar la salud perdida o la vitalidad quebrantada por desencuentros históricos, obteniendo, al mismo tiempo, un lugar en los procesos de integración que se están articulando en el mundo, un sentido coherente de lo nacional y una manera enriquecedora de reconocer los particularismos económicos, políticos y culturales que existen dentro de su territorio.

1.2. Descentralización y Municipalización.

Aunque en el dominio de la jerga política existe la tendencia a identificar lo "local" con lo "municipal", lo cierto es que la "localización" no es un sinónimo de "municipalización". Con todo y que el Municipio es, desde el punto de vista político, la organización germinal de los Estados modernos y así lo consagran buena parte de los textos constitucionales, la realidad termina por ser mucho más rica que el contenido que son capaces de encerrar las normas y los esquemas teóricos para interpretarla.

En el caso específico de Venezuela pesa, además, una tradición de muchos años que el "impulso municipalizador" más reciente no ha logrado borrar. En efecto, hasta el momento en que existieron los "distritos" como los entes públicos en que se dividían los Estados, los Municipios que los integraban eran, en la ley y en la práctica, la base de la estructura política del país y la organización local por excelencia. Al desaparecer la "organización distrital" de los Estados y ser substituida por la "organización municipal", los antiguos Municipios se convirtieron en Parroquias que, de esta manera, pasaron a ser las estructuras locales del sistema político venezolano. Por otra parte, la cuestión tiene que ver también con la dimensión geográfica, el peso poblacional de los Municipios y la relación existente entre la administración local o municipal y el tamaño de la población del Municipio o de la Parroquia².

De la misma forma y casi por las mismas razones, la municipalización no es la descentralización, aún cuando este movimiento pueda encerrar a aquel. No son procesos idénticos pero apuntan en la misma dirección. Y debe tomarse conciencia de esta circunstancia para impedir que prospere la idea de que el desarrollo y fortalecimiento del Municipio y de las instituciones municipales representa un peligro o una negación del proceso de descentralización que, al menos en Venezuela, ha sido concebi-

² Para mayor ilustración Cf. Andrew Nickson: "¿Hacia dónde se dirige el gobierno local en América Latina?: una perspectiva comparativa", en ANALES 1: DESAFIOS Y PERSPECTIVAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN. Caracas, CLAD, 1997: pp. 11-25.

do básicamente en función de los Estados. Los Gobernadores de Estado en Venezuela recelan, por una incorrecta visión del problema, la fuerza e importancia que pueden llegar a tener los Alcaldes, al igual que estos desconfían y se comportan cicateramente frente a las Juntas Parroquiales³. Las visiones parciales pueden terminar asfixiando la obligada comprensión totalizadora del proceso, única garantía de su éxito y perdurabilidad.

1.3. La región y lo regional.

Desde el punto de vista científico, el concepto de región es más preciso que el de Estado, Departamento o Provincia. Mientras que la noción de región tiene sólidos fundamentos en la geografía, la economía, la antropología y la sociología; el ámbito del Estado, además del indudable anclaje histórico, tiene su explicación en circunstancias de índole prevalentemente políticas. A la hora de determinar los límites de los Estados y de la Provincias, tanto en la época colonial como en el período republicano tuvieron mucho que ver conveniencias administrativas, intereses personales o la extensión del dominio de caudillos regionales.

Nos parece que este enfoque de la cuestión es interesante tenerlo presente porque se hace un uso equívoco de los vocablos región y regional. Las más de las veces se las toma como expresiones equivalentes a formas de organización político-territorial convencionales. No solo se habla de organismos internacionales regionales (la Comunidad Económica Europea, el Pacto Andino, MERCOSUR, etc.) sino, por ejemplo, en el caso de Venezuela, se ha hecho habitual en el lenguaje político confundir Estado y Región.

Ahora bien, lo cierto es que las fuerzas culturales que subyacen en el concepto de región van imponiendo también su gravitación histórica. No hay que olvidar que, por ejemplo en nuestro país, en la época en que la región y los regionalismos eran realidades que se integraban en la unidad de una Venezuela que todavía no tenía vías de comunicación y en la cual las distintas zonas del territorio no tenían una articulación física o económica, los venezolanos nos identificábamos como "centrales", "andinos", "llaneros", "orientales", "guyaneses" o "maracuchos", nociones altamente cohesionadoras desde el punto de vista cultural, facilitadoras de una identidad que ayudó a preservar la integridad territorial y la so-

³ Cf. "Foro Universitario: La crisis del Modelo Centralista de Estado" en *PROVINCIA*, Mérida, ULA, 1997, Primer Trimestre, Nos. 3 y 4: pp.6-10.

beranía nacional. No se trata de substituir al Estado por la Región. Ambas realidades pueden coexistir perfectamente. En la mayoría de los casos el ámbito regional es mayor que el de los Estados, por tanto lo que hay es que encontrar mecanismos capaces de facilitar salidas a los puntos de estrangulamiento que pueden llegar a presentarse en el proceso de descentralización.

Desde la óptica de lo local, lo municipal, lo estatal y lo regional, entendido en sus especificidades, es mucho más fácil arribar al descubrimiento de las claves de la participación ciudadana en los asuntos públicos, frente a lo nacional o supranacional que actúan más bien como factores de restricción o de inhibición de la participación de los individuos.

2. LAS FORMAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LOS ESPACIOS PARA SU DESARROLLO.

La descentralización requiere, para hacerse una realidad irreversible, de la participación más decidida y entusiasta de las comunidades organizadas. Afortunadamente, los entes descentralizados ofrecen una más variada gama de opciones para la participación ciudadana que aquellos de rango nacional o internacional. El tamaño del ámbito de la actuación cotidiana de los hombres induce o inhibe su participación, más allá del dominio privado o individual, según que sea más pequeño o más grande. Lo local, lo municipal, lo estatal y lo regional parecieran estar diseñados a la escala de los seres humanos.

Por otra parte, en el caso de Venezuela, la descentralización aparece como el eslabón entre el cierre de un ciclo histórico y el comienzo de otro. Son demasiado ostensibles los signos que muestran que el modelo de democracia de partidos inaugurado el 18 de octubre de 1945 se agotó y mientras se perfila el modelo que habrá de reemplazarlo, la descentralización ha aparecido como la salida lógica, como la continuidad de procesos que se habían venido preparando en la realidad, muchas veces a contrapelo de la voluntad de los factores sociales y políticos dominantes y que poco a poco han sido formalmente asumidos en decisiones políticas, en leyes y en actos administrativos, aún cuando muchos de ellos luego se conviertan en letra muerta.

Venezuela ha experimentado en el transcurso de los últimos setenta años un intenso proceso de urbanización. Se ha producido durante ese tiempo una verdadera mudanza del campo a la ciudad y, junto a ese fenómeno, ha tenido lugar la mejora sensible de los sistemas de comunicación y de entrelazamiento de las distintas regiones del país, la expansión del sistema educativo que provocó un poco por todas partes la presencia de

una masa crítica de recursos humanos con un buen nivel de instrucción, con lo que la sociedad, en general, experimentó notables avances en la comprensión de su papel dentro del sistema político, en sus expresiones organizativas y en la valoración que tiene de esas organizaciones. Esos factores dieron como resultado el establecimiento de condiciones para la implantación de una vida municipal más vigorosa, avances en algunos esfuerzos descentralizadores y desconcentradores que prepararon el terreno para el movimiento que hoy tiene lugar (por ejemplo, la regionalización administrativa, la creación de polos de crecimiento como Guayana o el Zulia, y la autonomía universitaria entre otros) y manifestaciones relevantes en el dominio de la privatización de servicios (salud, educación, correos, policía, etc.). Todos estos antecedentes permiten explicar la reacción forzada de la clase política nacional que, finalmente, en 1989 dió el gran paso de crear el marco legal de la descentralización.

Ahora bien, la descentralización requiere de un nuevo liderazgo para cumplirse a cabalidad. Afortunadamente, tal vez no haya mejor ambiente que el que crea la propia puesta en marcha del proceso para ver aparecer ese liderazgo emergente, con características completamente diferentes de las de la vieja conducción. La nueva dirección social debe ejercer, en primer lugar, un "liderazgo natural", es decir, producto del respeto social por la trayectoria vital del líder (honorabilidad, honradez, hombre o mujer de trabajo, preocupado por los problemas de la colectividad, con sentido del equilibrio y de la tolerancia); en segundo lugar, debe tener la capacidad para la formulación de proyectos, planes y programas técnicamente concebidos, que partan de una evaluación de la realidad y que, por su coherencia y fuerza interior, sean capaces de lograr la adhesión de la colectividad, y, finalmente, debe ser capaz de establecer una relación de tipo nuevo con los dirigidos, vale decir, con sentido autocrítico y sin que su influencia dependa del logro de favores individuales o de algún tipo de recompensa personal a expensas del Estado. En el nuevo tipo de relación se está buscando, al menos por parte de la comunidad, mayor participación suya, más transparencia, un diálogo en lugar de un monólogo y el rescate de ciertos valores como, por ejemplo, el respeto recíproco, decir la verdad en todo momento, etc. En una sociedad más educada y mejor informada, los viejos atributos del líder (fé en sus decisiones más o menos sobrenaturales, en su sabiduría a toda prueba, en su infalibilidad, etc.) están cuestionados.

Es este conjunto de condiciones lo que puede revertir la tendencia a que se observe menos interés regional o municipal por la forma de participación por antonomasia que es el voto. Y es lo que puede permitir que otras formas de participación ciudadana adquieran el rango que están llama-

das a tener. Las prácticas referendarias, la organización vecinal y la riqueza de formas de esta época que bien pudiéramos llamar de las "ONG"; el control de la gestión pública y la intervención cotidiana de la ciudadanía en los asuntos políticos, administrativos o de planificación, podrían convertir el proceso de descentralización en el laboratorio de la nueva democracia que todavía un poco a tientas andamos buscando. Habría, por supuesto, que privilegiar o priorizar los espacios para el desarrollo de la participación ciudadana y nos parece que, además de la política, las áreas de la salud, la educación, la seguridad, la justicia (especialmente en su versión de la justicia de paz), los servicios de agua potable, el manejo de los desechos sólidos y la vivienda social, deberían ocupar los primeros rangos a la hora de crear condiciones para la intervención social e individual en los asuntos públicos.

3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEGISLACIÓN VENEZOLANA.

La Constitución de la República de 1961 consagraba un marco precario para la participación directa de los ciudadanos en la vida pública. Pese a ser el texto constitucional de más larga vigencia en la historia nacional y el que se elaboró poniendo todo el cuidado de que fuese un conjunto de normas flexibles y aptas para servir de soporte al experimento político de la democracia, en el ambiente intelectual dentro del cual se redactó prevalecieron las ideas tradicionales sobre las formas de participación de la sociedad organizada en las cuestiones de gobierno. El voto es, para esa Constitución, la forma natural de participación y cualquier desarrollo de esa idea básica fue remitida a la ley.

Algunos analistas de la Constitución de 1961 al hablar de otros mecanismos de participación que se encuentran en su texto los han llamado "espejismos representativos" para referirse al contenido de los artículos 109, 165 y 246 que trataban, respectivamente, de la posibilidad de establecer cuerpos consultivos para oír la opinión de los distintos sectores sociales; la iniciativa popular de las leyes y el referendo en caso de reforma de la Constitución⁴. Hay otros comentaristas que piensan que la base constitucional de la participación social en Venezuela en la Constitución del 61 es más amplia y que la misma está prevista, además de las disposiciones señaladas antes, en los artículos 66, 67, 70, 71, 72 y 115 que hablan de la libertad de expresión, del derecho de presentar o dirigir peticio-

⁴ Cf. Julio César Fernández Toro: "De la democracia insuficiente a la democracia plena" en: UNA CONSTITUCION PARA EL CIUDADANO. Caracas, COPRE, 1994: pp. 117-118.

nes, del derecho de asociación con fines lícitos, del derecho de reunión, de la protección de las asociaciones para la realización de los fines de la persona humana y del derecho de manifestación⁵.

Lo cierto es que en la oportunidad en que el Congreso de la República tomó la determinación, en 1989, de revisar la Carta Fundamental de 1961, en vista de que se aproximaba el trigésimo aniversario de su promulgación y al calor de los acontecimientos políticos que aceleraron el pulso de la nación, a partir de ese año se adquirió la convicción de que la definición del sistema político venezolano era insuficiente en los términos del texto de 1961. Se adoptó entonces una fórmula en la que lo novedoso fue, precisamente, la incorporación de la participación de manera expresa. La redacción propuesta en lugar del texto del Artículo 3 de la Constitución derogada fue la siguiente:

"El Gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, **participativo**, responsable y alternativo"

Y como para que no quedaran dudas de la intención del legislador, en los debates que tuvieron lugar en las Cámaras, en el transcurso de 1992, se propuso modificar también el contenido del Artículo 4 de la anterior Constitución, de manera que quedara explícito que "la soberanía popular se ejerce **directamente** en la forma prevista en esta Constitución y en las leyes, e indirectamente, mediante el sufragio por los órganos del Poder Público"⁶.

En la misma onda del frustrado proyecto de reforma de la Constitución de 1992, aunque a fuerza de empujones, el Congreso, a fines de 1997 sancionó la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio que pasó a denominarse "Ley Orgánica de Elecciones y Participación Política". En este texto se dan pasos de avance hacia la ampliación de la participación en dos direcciones: la búsqueda, aún inacabada, de un mecanismo de personalización creciente del voto que haga el acto del sufragio más individual, más consciente, más responsable y más independiente; y la consagración del sistema referendario consultivo de tal manera que mediante decisión del Congreso de la República, del Presidente en Consejo de Ministros, o

⁵ Cf. Adela Abbo de Calvani: LAS BASES DE LA PARTICIPACION SOCIAL EN VENEZUELA (Vol. I). Caracas, Centro de Promoción del hombre (Prohombre), 1986: pp. 21 y sigs.

⁶ Cf. Humberto Njaim: "Participación y referéndum: política y derecho comparados en los casos de Venezuela, Colombia, España e Italia, en: EL NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANO (Vol. I). Caracas, COPRE (conjuntamente con Konrad Adenauer Stiftung, CIEDLA y Asociación Venezolana de Derecho Constitucional), 1996: p. 160.

a solicitud de un número de electores pueda someterse a referéndum de cuerpo electoral decisiones de especial trascendencia nacional⁷. Me ubiqué, muy a mi pesar, entre los que no se hicieron muchas ilusiones sobre las resultas de la reforma electoral. En los últimos tiempos se ha hecho costumbre en el país reformar la ley electoral antes o después de los diversos procesos comiciales y, en el caso de marras, muy pronto comenzaron a oírse quejas de las manipulaciones partidistas para escamotear legítimas esperanzas de democratización del sistema electoral venezolano. En todo caso, registramos el hecho de que la clase política venezolana, más por las presiones que de grado, como ha ocurrido en otros dominios, se vio obligada a abrir una ventana a los planteamientos sociales que procuran una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos que tienen que ver con el destino de la nación y de la democracia.

Y en otro proyecto, ya sancionado y promulgado, el "Código Orgánico Procesal Penal", inscrito en el conjunto de iniciativas propiciadas por la convicción de reformar el sistema de administración de justicia venezolano, se abrió, como en otros países, una puerta para la participación ciudadana. "En este sentido el legislador venezolano, incorporó aspectos del denominado "escabinado", modelo adoptado por las más influyentes naciones europeas, entre ellas Alemania y que se caracteriza por la integración del Tribunal con jueces populares o legos electos por la comunidad, conjuntamente con jueces profesionales..."⁸.

En la "Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público", promulgada en diciembre de 1989 y que es la llave legal que abrió el proceso de descentralización en el país, se estableció en el artículo 25 que "en cada Entidad Federal se creará un Comité de Planificación y Coordinación presidido por el Gobernador e integrado por su tren ejecutivo estatal, los Alcaldes y por los jefes de las oficinas nacionales y organismos regionales con jurisdicción en el Estado a fin de garantizar la necesaria coordinación, planificación, evaluación y control de los programas y acciones que se ejecuten en la Entidad Federal" y, en su único aparte, consagra que "el Gobernador dictará el reglamento de dicho comité y podrá organizar su funcionamiento inter-

⁷ Cf. a) Orlando Contreras Pulido: "Elecciones y Participación Política", en: PROVINCIA, Mérida (Venezuela), 1997, Primer Trimestre, Nos. 3 y 4, pp. 18 y 19 y b) Luis Enrique Useche Díaz: "El régimen electoral local. Los partidos políticos y la descentralización como alternativa", en: PROVINCIA, Mérida (Venezuela), 1997, Primer Trimestre, Nos. 3 y 4, pp. 30-37, y c) Proyecto de Ley Orgánica de Elecciones y Participación Política.

⁸ Magaly Vásquez G. y Jesús María Manzaneda Mejía: EL NUEVO PROCESO PENAL VENEZOLANO. Caracas, COPRE, 1996: pp. 39-40.

no por materias o ramas de actividad, como también podrá establecer la participación en el Comité de los Parlamentarios Nacionales y de los sectores económicos, sociales, laborales y culturales de la comunidad" (Subrayado nuestro). A decir verdad, este mecanismo de participación, gracias en parte a la redacción ambigua que combina el mandato de establecer un organismo estatal de planificación y coordinación con la potestad otorgada al Gobernador de integrarlo o no con representantes de la comunidad, ha hecho de esa posibilidad letra muerta, a pesar del reclamo que muchas personas hemos interpuesto para que se convierta en lo que pudiera llegar a ser una de las más interesantes experiencias de la descentralización. Sobre todo, porque de acuerdo al contenido del Artículo 26 de la misma ley, "el Gobernador del Estado dirigirá a través del Comité de Planificación y Coordinación el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo del Estado, del Plan Operativo Anual y del Presupuesto Anual, estableciendo la debida coherencia y coordinación con los planes correspondientes a nivel nacional".

Lástima que hasta ahora esta posibilidad se haya perdido en los vericuetos de las manipulaciones partidistas o encerrada en la caja negra en la que los gobernadores guardan cualquier iniciativa que en su subjetiva opinión ponga en duda o arriesgue su posición de prima donna en los territorios que gobiernan.

Un capítulo complementario de esta ley lo representa el conjunto de decretos reglamentarios de la misma, dictados en el transcurso de 1993 durante el gobierno de transición presidido por el Dr. Ramón J. Velázquez, bajo la dirección del Dr. Allan Brewer Carías, a la sazón designado Ministro de Estado para la Descentralización. En particular, el decreto Número 3.085 que establece el "Reglamento parcial Número 2 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público sobre los mecanismos institucionales para la descentralización de la administración pública" pauta en su artículo 11 que "los Organismos Regionales de Planificación y Desarrollo, en el marco de la descentralización deberán: ... 5) Dar apoyo a la sociedad civil para su incorporación y participación en el proceso de descentralización"⁹ y el Decreto Número 3184¹⁰ que estatuye el "Reglamento Parcial de la Ley de Protección al Consumidor y de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público sobre encomienda a los Gobernadores de Estado y sobre delegación a los gobiernos municipales de las atribuciones de fiscalización y control

⁹ Cf. República de Venezuela, Gaceta Oficial No. 35268 del 05/08/1993.

¹⁰ Dictado el 07 de octubre de 1993.

del alza indebida de precios y protección a los consumidores" estipula normas para apoyar a las Asociaciones de Consumidores mediante el desarrollo de programas educativos, de orientación, de información y de asesoramiento para que puedan actuar con eficacia como auxiliares de la policía de precios.

Venezuela cuenta desde 1993 con una "Ley Orgánica de Justicia de Paz" que debió sufrir, como muchas otras leyes de importancia sancionadas en los últimos tiempos, una reforma en 1994, antes de su entrada en vigencia. A este texto se llegó por esos extraños vericuetos a que nos tiene acostumbrados la clase política de nuestro país, más afanosa de actualidad por efectismo que por convicción, en medio de la lluvia de críticas que no cesa sobre el sistema de administración de justicia nacional. En un esfuerzo maratónico del Parlamento que estaba a punto de concluir su período constitucional, se logró imponer, casi por sorpresa, la justicia de paz en una ley que reúne estupendas características. Entre esos rasgos merecen ser destacados el de ser el primer acto de descentralización del Poder Nacional hacia el Municipio y el de representar, al menos en teoría, la posibilidad de una magnífica oportunidad para la práctica cotidiana de la participación, aparte de tener la potencialidad de convertirse en una contribución señera a la reforma de la administración de justicia desde una óptica diferente a la de las propuestas tradicionales.

En efecto, la Ley Orgánica de Justicia de Paz es, de hecho y aún cuando ese no haya sido su propósito, un instrumento de fortalecimiento del poder local. Primero, porque en su origen es una justicia de la comunidad (el juez de paz es elegido por los vecinos); lo es en su funcionamiento (pues la comunidad está obligada a cooperar con el juez de paz en el desempeño de sus funciones), y en el control de su administración (la comunidad tiene la facultad de revocar el mandato del juez de paz dentro de las condiciones establecidas en la ley). En segundo lugar, porque la ley consagra la municipalización de esta forma de administrar justicia, pues más que una "materia", un "servicio" o una "competencia", ella ha transferido al Municipio parte de una "función" hasta entonces reservada al Poder Nacional en exclusividad. En tercer lugar, la Ley Orgánica de Justicia de Paz pauta la municipalización del sistema electoral venezolano pues ya no será el Consejo Nacional Electoral el organismo que regirá la elección del juez de paz sino el Concejo Municipal de cada Municipio mediante ordenanza dictada al efecto.

Desde otro punto de vista, la Ley Orgánica de Justicia de Paz constituye un marco destacado para el repensamiento y reconstitución de nuestra democracia, objetivo que solo es posible si hacemos de los Municipios, de verdad y no en el papel, las células germinales de la democracia, vale

decir, la personificación del poder más cercana a los ciudadanos. En esta dirección, la justicia de paz representa una forma de educación social (comunitaria) para vivir en un Estado de derecho y la ley que ha creado la institución, junto con la Ley Orgánica de Régimen Municipal permiten prefigurar, en cada Municipio y en pequeño, a los Poderes Públicos Nacionales. Ahora existe o puede llegar a perfilarse en cualquier Municipio un Poder Ejecutivo (el Alcalde), un Poder Legislativo o deliberativo y de control (el Concejo Municipal) y un Poder Judicial (el Juez de Paz). Todo esto, considerado en conjunto, revela que la Ley Orgánica de Justicia de Paz puede ser en la práctica un poderoso inductor de cambios, si somos capaces de imaginar una perspectiva temporal de mediano y largo plazo.

Hay que admitir, sin embargo, que hasta ahora, en más de ocho años de vigencia que tiene la Ley Orgánica de Justicia de Paz, el desinterés de los Alcaldes y de los Concejos Municipales por llevarla a la práctica ha sido patente, salvo contadas excepciones. Debe convenirse en que algún grado de responsabilidad en ese resultado tienen las comunidades que por ignorancia o desinterés han sido espectadores de piedra frente a la vigencia de la ley.

Ahora bien, donde en nuestra opinión se encuentra un potencial, todavía inexplorado, para establecer sólidas bases a la participación cotidiana en los asuntos del gobierno de la sociedad, es en lo que genéricamente pudiéramos llamar la capacidad legislativa o de regulación de los Estados y de los Municipios. Estamos hablando de las posibilidades de desarrollo que dan, por una parte la Ley Orgánica de Régimen Municipal y, por la otra, la facultad constitucional dada a cada Estado de dictar su propia constitución así como dictar el conjunto de leyes que permitirán la organización de los poderes públicos estatales y, a los Municipios, el poder de regular la vida municipal mediante ordenanzas.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal estipula, de manera general, que las entidades locales se regirán por la Constitución de la República, por las previsiones que la misma ley consagra, por las leyes que dicten las Asambleas Legislativas (hoy Consejos Legislativos Estadales) y por lo establecido en las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos municipales¹¹. Aparte de disposiciones varias en su texto, el Título X tutela específicamente lo concerniente a la participación de la comunidad. Allí encontramos ratificada en primer lugar, la forma de participación por antonomasia, la de elegir y ser elegido, pero, además un conjunto de dispo-

¹¹ Cf. Venezuela, Ley Orgánica de Régimen Municipal, Título II, Capítulo I, Art. 14.

siciones que ofrecen las más grandes posibilidades a la participación de los ciudadanos como la obligación de suministrar información a la ciudadanía, el reconocimiento del acceso de las personas a los archivos y registros municipales, el derecho de participar bajo ciertas reglas en las reuniones de los Concejos Municipales, el derecho de obtener respuesta, el derecho a organizarse vecinalmente, el derecho de presentar proyectos de ordenanzas sobre las más diversas materias de la vida municipal. Por supuesto, está establecido el referéndum consultivo sobre las ordenanzas que el Municipio adopte, salvo excepciones, y existe el referéndum revocatorio del mandato del Alcalde, aún cuando los ciudadanos no tienen la iniciativa legal para provocarlo. Sin embargo es de lo más amplia la posibilidad para los vecinos de integrar las comisiones permanentes de los cabildos y de participar en las importantísimas tareas de inspección de los servicios municipales.

En cuanto se refiere a las facultades legislativas de los Estados, puede decirse que desde 1990 se inició en casi todas las Asambleas Legislativas de las entidades federales un movimiento destinado a renovar las Constituciones de los Estados a la luz de las leyes que habían dado inicio al proceso de descentralización. Con diferencias marcadas por las motivaciones políticas de los gobiernos estatales de diversos signos surgidos en las elecciones de 1989; por la calidad de las asesorías especializadas requeridas por los Parlamentos y Gobiernos Estadales, y por el grado de influencia derivado de los trabajos de revisión de la Constitución de la República iniciados en 1989; en las exposiciones de motivo, en los proyectos y en los textos constitucionales finalmente adoptados por los Estados, se encuentra un rico material que no hace sino mostrar el potencial que existe en las entidades federales y municipales para impulsar y profundizar el proceso de participación ciudadana en la renovación democrática del país. En contrapartida, aún cuando ello no es responsabilidad de la descentralización, tendríamos que señalar que en los Estados y Municipios se están refugiando muchas de las prácticas malsanas que el viejo partidismo experimentó durante muchos años a nivel central. Y a pesar de que en la esfera del Poder Nacional esas prácticas están siendo enfrentadas con diferente suerte y que la dinámica política les tiene reservada su muerte a plazo, la mañosería de una acción política sin vuelo ni imaginación intenta levantar barreras artificiales en las entidades federales y municipales para prolongar la existencia de un estilo de hacer política que ya no soporta más pruebas de la realidad ni merece más oportunidades por parte de la historia.

No obstante, de la revisión de algunos de esos textos¹² puede hacerse la siguiente enumeración de logros en el largo y dificultoso esfuerzo de ensanchar el camino para la participación ciudadana en los asuntos públicos:

- 1) Conferimiento de la condición de "participativo" en la definición del régimen político del Estado (Proyecto de Constitución del Estado Zulia; Proyecto de Reforma de la Constitución del Estado Carabobo; Proyecto de Constitución del Estado Aragua).
- 2) Consagración a favor de los ciudadanos del derecho político de participar en el Gobierno y en la dirección de los asuntos públicos del Estado, directamente o por medio de representantes efectivos (Proyectos de Constitución de los Estados Aragua y Bolívar).
- 3) Consagración de la "Consulta Popular" Democracia Participativa" o "Participación democrática" mediante el sistema de referendos (Constituciones de los Estados Mérida y Táchira; Proyectos de Reforma de las Constituciones de los Estados Carabobo y Aragua).
- 4) Establecimiento como competencia del Estado de "el fomento de la organización social del pueblo y la promoción de la participación de los ciudadanos en el proceso de formulación, toma y ejecución de las decisiones estatales (Proyecto de Reforma de la Constitución del Estado Bolívar).
- 5) El derecho de la sociedad civil organizada del Estado, por órgano de sus representantes y directivos, de participar con derecho a voz en las deliberaciones y sesiones de la Asamblea Legislativa (hoy Consejo Legislativo) y de sus Comisiones, conforme a la Ley (Constitución del Estado Mérida) o mediante la designación de representantes permanentes de las organizaciones de trabajadores, de empresarios, de colegios profesionales, de las universidades e instituciones de educación superior y de los Municipios (Proyecto de Reforma de la Constitución del Estado Mérida).
- 6) La potestad de la Asamblea Legislativa (Consejo Legislativo) de adoptar normas y procedimientos que promuevan la descentralización, la desconcentración administrativa y la participación ciudadana y de las organizaciones vecinales en la vida política del Estado y en el proceso de

¹² Hemos tenido a la vista y consultado; a) Constitución del Estado Mérida, (1995); Proyecto de Constitución del Estado Zulia (1993); c) Constitución del Estado Carabobo (1991); d) Proyecto de Reforma General de la Constitución del Estado Carabobo (1994); e) Proyecto de Constitución del Estado Aragua (1994); f) Proyecto de Constitución del Estado Bolívar (1994); g) Constitución del Estado Táchira (1993).

formulación y ejecución de las decisiones estatales (Constitución del Estado Mérida y Proyecto de Reforma de la Constitución del Estado Bolívar).

7) Reconocimiento de la iniciativa popular en el proceso de formación de las leyes (Todas las Constituciones Estadales).

8) Otorgamiento de rango constitucional al Comité de Planificación y Coordinación del Estado, contemplado en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público (casi todas las Constituciones Estadales).

9) Imposición al Gobernador del deber de "promover la participación de las sociedades intermedias y de la comunidad en general, en la formulación y ejecución de las decisiones del Gobernador" (Constitución del Estado Mérida) o de "promover la participación de los grupos organizados de la comunidad y de los Municipios en la formulación, toma y ejecución de las decisiones de competencia estatal" (Proyecto de Reforma de la Constitución del Estado Bolívar).

10) Establecimiento del referéndum para evaluar la gestión del Gobernador y, eventualmente, revocar su mandato (Proyecto de Reforma de la Constitución del Estado Bolívar).

Por lo demás, puede decirse que las iniciativas en el campo de la participación no han cesado de producirse y a este respecto vale la pena subrayar, por ejemplo, que en el Estado Lara llegó a promulgarse una Ley de Participación Ciudadana.

Sobre la base de toda esta experiencia hay que inscribir el tratamiento dado a la participación ciudadana por la Constitución de 1999. El impulso constitucional dado a la participación ciudadana por la Asamblea Nacional Constituyente difícilmente se puede comprender si no se tiene en consideración el proceso de amplificación de la democracia venezolana dado en la década anterior a la promulgación de la vigente Constitución. Sin mezquindades hay que reconocer, aún cuando todavía sea una expresión sobre el papel, que la reformulación del sistema legal del país que debe ser cumplido por mandato de la nueva Constitución, encontrará en el texto de ésta una sólida base para potenciar todavía más la participación ciudadana en los asuntos públicos y en el destino de la democracia venezolana. Lo mismo puede decirse, con mucha más propiedad todavía, del inminente movimiento de revisión de las Constituciones de los Estados y de la legalidad municipal.

En una revisión ligera del texto constitucional actual encontramos, además del Preámbulo, por lo menos treinta (30) disposiciones que hacen

referencia directa a la cuestión de la participación ciudadana. Por una parte se conservan las formas tradicionales de la participación (concepto de soberanía (Artículo 5), el sufragio (Artículo 63), los derechos de asociación (Artículo 67), de manifestación (Artículo 68), etc ...) y, por la otra, se incorpora un vasto panorama de posibilidades que nos atrevemos a calificar de carácter programático. El gobierno de la República, además de democrático, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables, pasa a ser participativo (Artículo 6), como se quiso en la intentona de reforma del 92. Pero, además, se consagra como un derecho fundamental de los venezolanos el de participar libremente en los asuntos públicos (Artículo 62), se enuncian los "medios de participación y protagonismo del pueblo" en lo político, lo social y lo económico (Artículo 70), los diferentes tipos de referendos (nacional, estatal, municipal y parroquial -Artículo 71-, revocatorio -Artículo 72-; aprobatorio -Artículo 74-), así como la posibilidad de participación en la toma de decisiones sobre planificación, ejecución y control de la política de las instituciones públicas de salud (Artículo 84) o en el proceso de educación ciudadana (Artículo 102). En el mismo sentido, hay previsiones para la eventual participación de los trabajadores y de la comunidad en el desarrollo de asociaciones de carácter social como cooperativos, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas (Artículo 118); la participación de los pueblos indígenas en la demarcación y garantía de la propiedad colectiva de sus tierras (Artículo 119) y en los asuntos políticos (Artículo 125); o la participación de la sociedad en el cuidado y protección del ambiente (Artículo 127). Todo esto complementado con el deber ciudadano de participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país (Artículo 132).

En cuanto se refiere al Poder Público se establece que la administración pública, entre otros principios, se fundamenta en la participación ciudadana (Artículo 141) y que esta participación descansa, en buena medida, en el derecho de los ciudadanos a ser informados por la administración pública (Artículo 143). En el ámbito municipal se consagra la iniciativa vecinal o comunitaria en la creación de Parroquias y otras entidades locales (Artículo 173) así como la posibilidad de transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados de servicios prestados por Estados y Municipios (Artículo 184). Las posibilidades de participación que abre la vigente Constitución llegan hasta la eventual integración de representantes de la sociedad en el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano (Artículo 279), del Consejo Nacional Electoral (Artículo 295), y al hablar del régimen socio económico de Venezuela se habla de la "planificación estratégica democrática, participativa y de con-

sulta abierta" (Artículo 299). Obviamente, se consagra la iniciativa ciudadana en las enmiendas y reformas de la Constitución (Artículo 341) así como en la eventual convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (Artículo 347).

4. LOS OBSTÁCULOS A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

A pesar de todas las condiciones que de una u otra manera se han establecido para que la participación ciudadana se convierta poco a poco en la columna vertebral de la descentralización, lo cierto es que los resultados, hasta ahora, son menguados. En algunos casos por lamentables vacíos que no han sido llenados todavía. En la mayoría de las situaciones porque prevalecen las prácticas políticas del centralismo transferidas a las escalas estatal, municipal y local, con tanta fuerza que puede decirse que los fenómenos malsanos de aquel se han reproducido en pequeño.

Tal vez el vacío más lamentable es el que se refiere a las Parroquias. Por mandato de la ley, "las Parroquias son demarcaciones de carácter local, dentro del territorio de un Municipio, creadas con el objeto de descentralizar la administración municipal, promover la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos locales" ¹³ y "serán entes auxiliares de los órganos de gobierno municipal y de participación local, a través de los cuales los vecinos colaborarán en la gestión de los asuntos comunitarios" (subrayados nuestros) ¹⁴. Sin embargo, en lo que luce como una evidente contradicción dentro de la ley o cuando menos con un insuficiente desarrollo conceptual, resulta que "las Parroquias ejercerán las atribuciones que les sean delegadas por el órgano de gobierno municipal las cuales podrán tener carácter de gestión, consultivo y de evaluación. La delegación podrá hacerse para todas las Parroquias o sólo para algunas de ellas.." (subrayado nuestro) ¹⁵. Resulta evidente que no hay proporción entre el mandato legal y la facultad discrecional que se otorga a los órganos del gobierno municipal para hacer de las Parroquias algo más que entelequias.

En Venezuela se ha producido una curiosa situación después de que se inició el movimiento de municipalización a raíz de la eliminación de los "distritos" como las entidades en que se dividían los Estados. Se ha mantenido la cristalización de los espacios político-territoriales de los veinte

¹³ *Ibidem*, Art. 32.

¹⁴ *Ibidem*, Art. 34.

¹⁵ *Ibidem*, Art. 35.

Estados establecidos hace más de cien años,¹⁶ a pesar de que la urbanización del país así como la ocupación y desocupación de zonas destinadas a la actividad económica parecieran aconsejar un acoplamiento de las nuevas realidades con una división territorial diferente, pero dentro de los Estados se ha operado una gran movilidad de linderos. La hipótesis que parece prevalecer para explicar este doble comportamiento se emparenta con motivaciones de orden político más que con el resultado de serios estudios. Muchos Municipios y Parroquias de los surgidos con posterioridad a 1989 han nacido para alimentar el juego de la demagogia política, crear ilusiones en los pobladores de pequeñas circunscripciones y facilitar la clientelización de la función pública municipal por parte de los partidos y de quienes quieren iniciar una carrera política. También por conveniencias y cálculos, en el país ha faltado voluntad para evaluar si se justifica a estas alturas de nuestra historia una división político territorial como la que tenemos, con Estados desproporcionadamente extensos en algunos casos (Bolívar, Amazona, Zulia), formaciones metropolitanas con pertenencia a diversas entidades federales o municipales (Caracas con pertenencias al Distrito Federal y al Estado Miranda, Barcelona-Puerto La Cruz en el Estado Anzoátegui; Acarigua-Araure en el Estado Portuguesa; Caja Seca y Nueva Bolivia en los Estados Zulia y Mérida; San Cristóbal y Táriba en el Estado Táchira), o la germinación de dinamismos demográficos, económicos y de otra índole que desde hace tiempo están exigiendo un tratamiento que desafía el status (por ejemplo, las propuestas de que la Costa Oriental del Lago de Maracaibo, el Alto Apure, el Sur del Lago de Maracaibo deberían constituir nuevas entidades federales). La presencia de estos problemas perturba el más adecuado tratamiento de las cuestiones que interesan a la gente y, en particular, el relativo a la participación ciudadana.

En el mismo sentido, pesa mucho lo que pudiéramos llamar la "cultura política del centralismo". Sin exagerar puede decirse que el largo camino que siguió la cultura centralista en Venezuela encontró su primer abono en el fracaso de la Primera República y de la Constitución de inspiración norteamericana que se adoptó cuando el país nació a la vida independiente. En medio de los vaivenes del siglo XIX el proceso de centralización lo consolida la llegada de los andinos al poder y, sobre todo, la larga dictadura de Juan Vicente Gómez. Pero lo que pudiera sorprender es que la culminación de ese proceso, llevado hasta los más increíbles detalles, tiene lugar en los últimos cuarenta años de nuestra vida republicana, justo

¹⁶ Los tres últimos Estados nacidos en los años noventa y con los cuales se suman veintitrés, no fueron resultado de la revisión de límites y realidades de los Estados preexistentes, sino la transformación de territorios federales en Estados.

cuando se conformó la experiencia democrática venezolana. No solo las grandes decisiones políticas y económicas de la nación tienen que pasar por el centro del poder sino que las más importantes determinaciones que conciernen a los Estados y a los Municipios, deben someterse a las mismas pautas. Y la cuestión no se circunscribe a la esfera pública sino que comprende igualmente el dominio de la iniciativa privada.

En nuestro país, todavía hoy y después de doce años de vigencia de los instrumentos legales básicos de la descentralización, ningún aspirante a representar un Estado en la Asamblea Nacional, a las Gobernaciones o a las Alcaldías, a los Consejos Legislativos Estadales o a las funciones edilicias, adquiere forma si no recibe antes la confirmación de las direcciones nacionales de los partidos políticos o Jefe del Estado. Y los Gobernadores y Alcaldes en ejercicio, electos ya por el voto popular, a pesar del mejoramiento sensible de las finanzas públicas de las entidades federales y municipales, continúan en una permanente romería por ante las oficinas del Presidente de la República, los despachos ministeriales y el Palacio Legislativo Federal buscando la solución de problemas que deberían ser resueltos en cada Estado o Municipio. El Funcionamiento del modelo de democracia de partidos, tal y como operó desde el 18 de octubre de 1945 y que representó, en su momento, un amplísimo marco para el desarrollo de la democracia; terminó por establecer un sistema de amarras tan vasto sobre las más diversas manifestaciones de la vida política nacional, regional y municipal que ahogó la riqueza de formas de la participación ciudadana que podrían haber aparecido y que, de hecho, subyacen en los Estados y en los Municipios. Lo lamentable es que, a contrapelo de la letra de la nueva Constitución, los pro-hombres de la "Revolución Bolivariana", en la práctica, han consagrado un régimen más absorbente todavía de la participación ciudadana.

En la misma dirección actúa lo que se puede denominar la "cultura del petróleo", estudiada y caracterizada exhaustivamente por distinguidos analistas nacionales. Setenta y Cinco años de economía petrolera han terminado por imponer sobre el país un severo patrón productivo, un modelo de Estado y una manera de ser de los venezolanos que nos ha marcado indeleblemente. El gran poder del Estado centralista se consolidó gracias a ingentes recursos financieros aportados por la explotación de la riqueza petrolera y, junto con ese poder, la expansión del populismo y de las prácticas paternalistas oficiales. La riqueza fácil del petróleo ha imposibilitado la formación de una conciencia productiva entre los habitantes del país y ha establecido un tipo de relación entre el ciudadano y el Estado en virtud del cual estamos persuadidos de que frente al Tesoro Público sólo tenemos derechos. La base de la expansión de la corrupción y de las prácticas clientelares de los partidos se encuentran

en un tipo de sociedad y en un comportamiento político en los que se considera por parte de muchos funcionarios corrompidos que robar al erario nacional no es robar a nadie en particular y que se puede mantener una frondosa burocracia (vale decir los redivivos ejércitos de los señores feudales) si quien la paga no es el bolsillo de un líder sino las arcas del Estado. Ha calado tan profundamente en este sentido la cultura del petróleo que después de veinticuatro años seguidos de crisis económica y de momentos en que las circunstancias han obligado al Estado central y a los Municipios a hacernos pagar unos impuestos que hace apenas quince años eran completamente desconocidos para todos nosotros, no solamente no se ha producido una conmoción política y social en el país sino que a pesar de haber llegado la población venezolana a unos niveles de pobreza generalizada francamente inquietantes, los recursos provenientes de la industria petrolera permiten disfrazar los dramáticos momentos por los que atraviesa la República. Esto fue así, incluso, con la caída que experimentaran los precios del petróleo en 1998 y sigue siéndolo en la actualidad.

Finalmente, estimo que la adopción de la institución de la reelección inmediata de Gobernadores y de Alcaldes en la oportunidad de sancionar los instrumentos legales de la descentralización y que la nueva Constitución ha reforzado con creces pues extendió la duración de los mandatos del Presidente, de los Gobernadores y de los Alcaldes, han terminado conspirando contra cualquier esfuerzo que se haga para profundizar la participación ciudadana en los asuntos públicos. Consagrar constitucionalmente los períodos de cuatro años para el ejercicio de las funciones de Gobernadores y de Alcalde y, en contrapartida, establecer el derecho a la reelección en el periodo inmediato siguiente y la posibilidad de una nueva elección, con la eventual consecuencia de otra reelección inmediata, es el peor error en que pudo incurrir el legislador de 1989 y el Constituyente de 1999. A este respecto, no solo ignoramos las malas experiencias que los "segundos gobiernos" han dejado como herencia en nuestra vida republicana, sino que hicimos caso omiso de las dudas que embargaron a los redactores de la Constitución de 1961, los cuales creyeron resolver el problema de la reelección presidencial prohibiéndola en forma inmediata y permitiendo una nueva elección luego de transcurridos dos períodos constitucionales, es decir diez años, con lo cual calcularon que serían imposible en la práctica (por razones de edad y por otras causas) que algún Presidente democrático pudiera optar a un segundo período. A estas alturas tenemos la demostración con que no contábamos en 1989. Pero, además, sin darnos cuenta creamos las condiciones para que pudiera reproducirse la situación contra la cual más se advirtió en la discusión pública que precedió al proceso de descentrali-

zación, la posibilidad del resurgimiento del caudillismo estatal y del gamonalismo municipal. Con el tratamiento que se le dio a la reelección de Gobernadores y de Alcaldes, una vez que pase la ilusión -y en algunos casos el desvarío- de que el paso siguiente de un Gobernador electo es la Presidencia de la República, los efectos pueden ser los de consolidar un poder regional o local a base de cultivar una clientela al servicio personal con los recursos del Estado. Ya existen al lado de las clientelas nacionales, clientelas estatales y municipales, un subproducto que es el rostro opuesto de la participación, básicamente porque el cliente no participa, actúa según ordenes e instrucciones y crea una barrera infranqueable alrededor de los centros de decisión.

CONCLUSIÓN

En la hora de la descentralización, no basta con la convicción de importantes sectores nacionales a favor de este proceso para conseguir el propósito de desmontar la tupida red de intereses tejida alrededor del centralismo. Tampoco son suficientes la elaboración de una teoría política que repiense la democracia venezolana como una realidad que funcione armónicamente en todo el territorio nacional, ni la promulgación de leyes nacionales que sirvan de marco al proceso descentralizador. "Buscando solo desconcentrar y descentralizar en la esfera productiva y administrativa, se han agravado los problemas, de tal manera que, en la práctica las políticas de desarrollo regional solo han servido para subsidiar el desarrollo industrial capitalista. Debe, en verdad, desconcentrarse y descentralizarse, pero a la vez debe dársele a la comunidad humana que habita y trabaja en una región, significación política, presencia real en la toma de decisiones que atañen a la construcción de su propia historia"¹⁷. Para que la descentralización no pueda ser escamoteada desde Caracas es preciso que en cada Estado de la República surja y se desarrolle un movimiento social capaz de concientizar a la comunidad estatal acerca de las bondades del cambio y de facilitar que los más distintos sectores de la colectividad regional se incorporen a las luchas, a las miles de pequeñas batallas que todavía hay que librar para que el desmontaje del centralismo se convierta en una realidad irreversible, sin las deformaciones, desviaciones y vicios que vienen gangrenando a nuestra democracia.

Y para que la democracia se reconstituya y recupere su fuerza moral es necesario ensanchar su base de sustentación. El sistema de libertades

¹⁷ José Mendoza Angulo: "La fuerza del regionalismo" en PROYECTO PARA UNA CRISIS (CRITICA DE LA UNIVERSIDAD POPULISTA), Mérida, ULA, 1983.

públicas puede ser falsificado cuando un reducido grupo de personas adquiere la capacidad de decidir por las mayorías sin que estas conserven la posibilidad de someter a evaluación y, eventualmente corregir, las determinaciones que los representantes han tomado. Por estas razones, la descentralización y la participación ciudadana se convierten en dos poderosos impulsos en el proceso de reconstrucción de nuestra democracia. Como se comprenderá, por todo lo que hemos dicho, de lo que se trata es de substituir unos hábitos políticos por otros, unos valores sociales por otros, unas prácticas que han perdido su carga democrática por otras que la restituyan y, también, reemplazar los viejos agentes por nuevos protagonistas del acontecer social. Por eso insistimos que no es una cuestión de leyes, de teorías, de decretos o de discursos, aún cuando todo eso forme parte del comienzo. En realidad, es un laborioso proceso cultural que hay que comenzar a trájinar cuanto antes para que gobernantes y gobernadores podamos substituir en el camino lo malo de lo viejo por lo bueno de lo nuevo, síntesis que, en definitiva, representará a la nueva cultura política. Esta nueva cultura política supone, por un lado, la presencia al frente de los poderes públicos, en la dirección de los partidos y de las distintas expresiones organizadas de la sociedad civil, de líderes con un patrón de comportamiento diferente del que prevalece en la actualidad, alguien que se reconozca y que pueda ser reconocido como un servidor de la comunidad y no como un zángano social; y por el otro, unos ciudadanos que seamos menos conformistas, más vigilantes de nuestros derechos y mucho más autónomos en nuestras determinaciones.