



De la descentralización territorial a la descentralización participativa en Venezuela

From Territorial Decentralization to Participative Decentralization
in Venezuela

Haydée OCHOA HENRÍQUEZ, Jennifer FUENMAYOR
y Deyanira HENRÍQUEZ

*Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia.
Maracaibo, Venezuela*

RESUMEN

Paralelo a la promoción de la economía de mercado, el Estado venezolano impulsó un proceso de descentralización político territorial que ha sufrido cambios con la aprobación de la nueva constitución. El propósito de este trabajo es estudiar la participación ciudadana en los niveles subnacionales de gobierno en los dos modelos de descentralización. Los resultados dan cuenta de: 1) Una descentralización aplicada a lo largo de los noventa con escasa participación ciudadana con presiones paralelas desde organizaciones de la sociedad civil por obtener participación, 2) Un nuevo marco constitucional a fines de los noventa que sienta las bases para la participación ciudadana en los niveles subnacionales, 3) Promovida por el Gobierno Nacional se aprobó la ley de los Consejos Locales de Planificación y la ley de los Consejos Comunales, que dan poder en la formulación de políticas públicas subnacionales a la sociedad organizada, para avanzar en la aplicación de la participación establecida en el nuevo marco constitucional, 4) Proceso de formación para la aplicación de las nuevas condiciones legales, impulsado por sectores de la Asamblea Nacional, el Gobierno Nacional y organizaciones de base de

ABSTRACT

Along with the promotion of a market economy, the Venezuelan state promoted a process of political territorial de-centralization that has suffered changes with the approval of a new constitution. The purpose of this paper is to study citizen participation in sub-national governmental levels in the de-centralization model. The results indicate that: 1) decentralization was applied during the nineteen-nineties with little citizen participation and with parallel pressures from civic societal organizations looking to obtain participation, 2) a new constitutional framework at the end of the 1990s established the bases for citizen participation on sub-national levels, 3) a law promoted by the government was approved for Local Planning Councils and a law for Community Councils, which gives power to the formulation of sub-national public policy in organized societies, in order to advance in the application of participation established in a new constitutional framework, 4) a process of formation for the application of new legal conditions promoted by sectors of the National Assembly, the National Government, and base organizations in society, 5) obstacles to

la sociedad, 5) Obstáculos en la aplicación presentados por los gobiernos locales y otros sectores adversos al gobierno nacional. Se concluye que en los noventa se produjo una descentralización territorial del poder que negó la participación ciudadana, mientras que desde fines de los noventa se promueve un proceso de descentralización participativa de la sociedad organizada que encuentra restricciones de los promotores del viejo modelo de descentralización.

Palabras clave: Descentralización, participación, gobiernos subnacionales, gobierno nacional.

its application were presented by local governments, and other sectors antagonistic to the national government. The conclusion was that during the early 1990s a territorial de-centralization of power occurred which negated citizen participation, while towards the end of the same decade a process of participatory decentralization of organized society occurred which encountered restrictions on the part of the promoters of the previous decentralization model.

Key words: Decentralization, participation, sub-national governments, national government.

INTRODUCCIÓN

A fines de los ochenta se inició en Venezuela un proceso de reforma del Estado, paralelo a la promoción de una economía de mercado. Un eje fundamental de este proceso de reforma lo constituyó la descentralización, para lo cual se utilizó como justificación la necesidad de avanzar en la participación ciudadana y profundizar la democracia, cuestión que se produce en un contexto en el que el discurso sobre la participación ciudadana se pone de moda. Dice Joan Font¹ sobre la participación ciudadana en los noventa: “Tanto en el ámbito político como en el ciudadano o en el académico, la participación ‘vende’ y adquiere un protagonismo del que careció durante mucho tiempo”, se trata según este autor, de momentos en los cuales la democracia representativa sufre de “abstención electoral, crisis de confianza de las instituciones y los partidos, cinismo político, incapacidad de procesar nuevas demandas y conflictos emergentes...”

Para avanzar en la reforma hacia la descentralización y la participación, el Estado venezolano aprueba dos leyes importantes: La Ley de Descentralización y la Ley de elección y remoción de Gobernadores y Alcaldes. Además de esto tiene lugar la Reforma a la ley del Régimen Municipal, con especial detenimiento en la creación de condiciones para la participación ciudadana. A pesar del discurso sobre la participación, la normativa creada no la garantiza, de modo que en definitiva convierte el proceso, en una descentralización territorial del poder.

Sobre la descentralización se ha escrito mucho, en general con una orientación apolo-gética, las pocas críticas en su mayoría giran en torno a las dificultades para la transferencia de competencias desde el nivel nacional a las gobernaciones, instancias receptoras de las funciones y recursos para su administración, escasamente es considerado el tema de la participación ciudadana, a pesar de haber sido el principal argumento para impulsar la descentralización.

1 FONT, J (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel, Ciencia Política. Barcelona. España, p. 14.

Diez años después, a fines de los noventa, con la llegada de Hugo Chávez al poder, se aprueba una nueva constitución donde queda plasmado un modelo de descentralización, con cambios profundos en materia de participación ciudadana, sobre lo cual se ha avanzado a través de numerosas leyes y en particular con Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública² y la ley de los Consejos Comunales³, se trata de un proceso muy reciente para evaluar su aplicación, pero sobre el cual la norma da cuenta de diferencias profundas en materia de participación ciudadana, en relación a la descentralización iniciada a fines de los noventa.

El propósito de este trabajo es explorar lo que ha sido la participación ciudadana en los dos modelos de descentralización. Partimos de los siguientes supuestos: 1) La descentralización iniciada a fines de los noventa y puesta en práctica en muchos países, es una descentralización territorial del poder que excluyó la participación ciudadana, 2) En la nueva constitución se definen formas de participación ciudadana que apuntalan a una descentralización del poder hacia los sectores hasta ahora marginados de las decisiones en el aparato público, modificando el modelo de descentralización impuesto a fines de los ochenta, 3) Persisten viejos problemas, cuya solución pasa por creación de condiciones subjetivas en los ciudadanos, que permitan poner los intereses colectivos por encima de intereses particulares y de grupos políticos.

1. UNA PRECISIÓN SOBRE EL CONCEPTO “PARTICIPACIÓN CIUDADANA”

Dado que el término participación ciudadana se utiliza para dar cuenta de diversos tipos de participación, consideramos necesario precisar qué estamos entendiendo como tal. Siguiendo a Nuria Cunill⁴, “la participación ciudadana se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales”, al distinguir las modalidades de participación, queda claro para la autora que las actividades públicas se refieren a las realizadas en el aparato estatal, por lo que precisando más claramente nuestra definición, por participación ciudadana entendemos la intervención de los particulares en el aparato estatal, como portadores de intereses sociales.

Existen distintos tipos de participación de los ciudadanos en el aparato público, sobretodo si tenemos en cuenta las experiencias que se ha producido desde la década de los noventa en distintas partes del mundo⁵. El aporte que cada uno de estos tipos de participación hace al proceso de democratización varía, de allí la necesidad de precisión mínima.

De acuerdo a las etapas del proceso de gestión, la participación puede darse en: Las decisiones, la ejecución y el control. La participación en las decisiones, puede ser: Resolutiva y Consultiva. La primera tiene “un carácter obligante para la administración”⁶ en la definición de políticas y otras decisiones. La posibilidad que la posición de los ciudadanos se

2 ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2002): “Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública”. *Gaceta Oficial*, n°. 37643. Caracas.

3 ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2006). *Ley de los Consejo Comunales*. Caracas.

4 CUNILL, N (1991): *Participación Ciudadana*. CLAD. Caracas, p. 56.

5 FONT, J (2001): *Op. cit.*

6 CUNILL, N (1991): *Op. cit.*, p. 59.

convierta en una decisión depende del peso que dicha capacidad resolutoria tenga en la instancia de decisión. Teniendo carácter resolutorio la participación, su condición de minoritaria en la instancia de decisión, puede no permitir que los ciudadanos tengan la última palabra. En general la participación ciudadana resolutoria es escasa, las experiencias son muy puntuales. Según Font⁷, siguiendo a Navarro, los políticos ponen la capacidad decisoria en manos de los ciudadanos, cuando esto no entra en contradicción con su aspiración de ganar nuevas elecciones, “los gobernantes, sólo cederán espacios a instrumentos participativos que crean poder controlar y de los que, por tanto, pueda esperarse colaboración activa o pasiva en la tarea de mantener el apoyo electoral de los ciudadanos”. Siendo así, la participación resolutoria exige definición legal de este tipo de participación de manera que no quede a discrecionalidad de los gobernantes. Quizás en este tipo de participación se ha avanzado a través de la incorporación del Referéndum vinculante en materias específicas, sobre lo cual es cada vez mayor la experiencia en distintos países, especialmente a nivel local, aún cuando se trata de un instrumento fácil de aplicar en ámbitos mayores.

En cuanto a la participación consultiva, “se expresa como opinión o manifestación de conocimiento que en tanto tales no obligan al sujeto que adopta la decisión”⁸. La participación consultiva se presenta a través de una amplia gama de formas, que van desde el referéndum consultivo a través del cual se conoce la opinión de todos los ciudadanos, pasando por la consulta a grupos muy específicos, se trata, como dicen⁹ Gomá y Font, “de escuchar la voz de los usuarios de los servicios públicos y utilizarla para mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos. Para ello se ha combinado el uso de instrumentos de quejas y sugerencias por parte de los usuarios, con el uso de técnicas clásicas de investigación de mercados, tanto cuantitativas como cualitativas”, como tradicionalmente lo han hecho la empresa privada. La participación consultiva es la más utilizada, especialmente a raíz del *boom* de la participación, aunque en general se trata de experiencias aisladas que no forman parte de un sistema integrado en ningún nivel estatal.

La participación en la ejecución, es la que se produce cuando el ciudadano realiza directamente una actividad o prestación de un servicio que corresponde al Estado. Es el tipo de participación promovida por el neoliberalismo, vinculada a la reducción del tamaño del Estado. Los ciudadanos se organizan bajo diversas formas para resolver los problemas que antes eran responsabilidad del Estado, es el tipo de participación que ha dado lugar al crecimiento de las ONGs.

Tanto la descentralización como la privatización y el traspaso de funciones a organizaciones de la sociedad civil, han sido promovidas como procesos necesarios para la búsqueda de eficiencia y democratización del Estado, en momentos en los cuales un rasgo fundamental de la actividad del Estado era la pésima calidad de los servicios, un elevado gasto público, un gran deterioro de las condiciones sociales de la mayoría de la población y un fuerte cuestionamiento a la democracia, fundamentalmente por los elevados niveles de pobreza, por lo que los argumentos

7 FONT, J (2001): *Op. cit.*, p. 22.

8 CUNILL, N (1991): *Op. cit.*, p. 58.

9 GOMÁ, R & FONT, J (2001): *Mecanismos de Participación Ciudadana en la toma de Decisiones*. Ariel Ciencia Política. Barcelona. España, p. 68.

de eficiencia y democratización lucen lógicos... , se parte de la base que es el tamaño del Estado la razón fundamental de los problemas antes enunciados, lo cual oculta que parte importante del crecimiento del gasto público del Estado de Bienestar, ha sido producto de traspasos de recursos de éste al capital para favorecer a la oferta en la economía por sustitución de importaciones y pagos a una elevada burocracia necesaria tanto para incrementar la demanda requerida dada una economía para el consumo interno...¹⁰.

La participación en el Control, es la que involucra a los sujetos en el seguimiento del cumplimiento de las decisiones. Para Cunill¹¹, quien la denomina, Fiscalizadora, es un tipo de participación resolutoria porque tiene carácter obligante en las decisiones. A nuestro juicio lo que predomina en la fiscalización es tomar la voz de los ciudadanos en el ejercicio de control como opinión, sin obligación sobre su aplicación, sin embargo, sin ser vinculante, el llamado control social, es un mecanismo que presiona con un gran potencial para que la opinión incida en la decisión. La participación de los Ciudadanos en el Control se promueve a raíz del agotamiento de la administración pública llamada autorreferenciada, donde el ciudadano poco cuenta, aunque dicha promoción luce sesgada hacia el ciudadano-usuario.

Atendiendo a quien interviene, la participación ciudadana puede ser clasificada en directa e indirecta, en la primera la voz del ciudadano se escucha directamente sin mediación, constituyen formas de participación directa, el referéndum, la consulta popular, las asambleas de ciudadanos y numerosas formas de reuniones con los interesados. Más allá del referéndum y la consulta popular, cuya participación se limita a respuestas cortas, la participación ciudadana de modo directo con deliberación, tiene limitaciones para ser aplicada cuando el tamaño de la población que debe participar es grande, más aún, como señala Font¹², cuando “el ámbito temático de la política ha crecido de forma notable y no deja de hacerlo. Temas que no hace tanto se hubieran considerado fuera del terreno de la intervención pública pasan a formar parte de éste... a la vez que aparecen nuevos temas provocados por cambios sociales o tecnológicos”. Esto le resta posibilidades y potencia la participación indirecta. Ésta “supone la intervención de organizaciones que actúan en representación de intereses específicos: desde organizaciones de base, grupos de intereses públicos y grupos de interés u organizaciones intermedias”¹³. En general se trata de organizaciones de la sociedad civil, que dan cuenta de su capacidad organizativa, tienen muchos problemas, pero lo relevante es que con frecuencia dichas organizaciones son cooptadas por los partidos políticos, lo que desvirtúa la representatividad. Entre estas organizaciones se destacan las Asociaciones de Vecinos.

Otra forma de ver la participación ciudadana es según Cunill¹⁴, de acuerdo a quien la impulsa, en este sentido se identifican dos tipos: “La acción ciudadana, iniciada y controlada por los propios sujetos sociales con relación a propósitos que ellos determinan” y “La

10 OCHOA HENRIQUEZ, H (2001): “Descentralización y retiro del Estado de la prestación de Servicios en Venezuela”, *Ciencias de Gobierno*, n°. 9. Maracaibo. Venezuela, p. 101.

11 CUNILL, N (1991): *Op. cit.*, p. 59.

12 FNT, J (2001): *Op. cit.*, p.18.

13 *Ibid.*, p. 60.

14 *Ibidem.*

implicación ciudadana, la cual es iniciada y controlada por el Estado para mejorar y obtener apoyo para decisiones, programas o servicios”. A nuestro juicio esta clasificación excluye la participación ciudadana que siendo promovida por el Estado, éste puede perder el control, el cual puede ser ejercido por partidos políticos o por los propios ciudadanos en relación a sus intereses.

Finalmente, la participación ciudadana puede clasificarse de acuerdo al ámbito en el cual actúa en: macro-participación, participación de nivel intermedio y micro-participación. Utilizamos aquí los términos de Cunill¹⁵, pero con definiciones diferentes, no estamos de acuerdo con la autora en cuanto a que la participación a nivel sectorial no compromete el destino de la colectividad en su conjunto, esto a nuestro juicio podría ser válido para algunos sectores, no para la mayoría que si tienen incidencia directa en la sociedad en su conjunto, es el caso por ejemplo del sector petrolero en Venezuela.. La primera es aquella en la cual se afectan intereses de dimensión nacional, es decir “decisiones que comprometen el destino de la colectividad en su conjunto”; la segunda, se refiere a intervención en ámbitos regionales, y la última a nivel local, como dice Cunill¹⁶, “referida a las materias más cercanas al destino cotidiano de los individuos y los grupos pequeños”, es decir que no afectan a las regiones ni a la nación en su conjunto.

Identificar el tipo de participación ciudadana de acuerdo a estos diversos criterios, nos permite un mayor acercamiento a su carácter, veamos la situación venezolana a raíz de la descentralización político-territorial iniciada a fines de los 80.

2. LA PARTICIPACIÓN EN LA DESCENTRALIZACIÓN DE FINES DE LOS OCHENTA

Desde mediados de los ochenta, en el marco de vientos neoliberales, el Estado Venezolano crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) con el propósito de diseñar propuestas para la reforma del Estado, producto de lo cual se la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y se reforma la Ley Orgánica del Régimen Municipal, instrumentos legales dirigidos a favorecer el proceso de descentralización como una estrategia para promover la participación y profundizar la democracia y apuntalar a la eficiencia. Se trata de instrumentos legales que afectan a dos niveles subnacionales de gobierno: El estatal y el municipal.

2.1. LA CUESTIÓN EN EL NIVEL ESTADAL

Un paso importante en materia de participación política tiene lugar cuando se aprueba la elección directa de gobernadores nombrados hasta entonces por el Presidente de la República, de las filas del Partido Político que lo llevó al gobierno. Este proceso ha asignado a los ciudadanos formalmente el derecho de elegir la máxima autoridad del estado, constituye un intento de fortalecimiento de la democracia representativa, lamentablemente sin introducir otros cambios dirigidos a atacar los problemas propios de la representación y de los procesos electorales.

15 *Ibid.*, p. 57.

16 *Ibid.*, p. 58.

Si bien la elección directa de los gobernadores abre un espacio político alternativo al pluralismo político, el mantenimiento de viejas condiciones dificulta que esta estrategia se constituya en una vía para distribuir socialmente el poder, es decir los sectores sociales hasta entonces marginados del poder, continúan como tal, de modo que el papel de esta estrategia en la profundización de la democracia se pone en duda.

El aporte de la elección de gobernadores se ha dado a nuestro juicio en el mejoramiento en áreas que les resulta fácil capitalizar electoralmente y que por lo tanto favorece su proyecto de reelección o ascenso a otros niveles de poder en su carrera política.

En este proceso que favoreció a las gobernaciones, la posibilidad de participación diferente a la otorgada con la elección de los gobernantes, es limitada formalmente. El Artículo 25 de la Ley de Descentralización establece que en cada Entidad Federal se debe crear un Comité de Planificación y Coordinación, donde podrán participar varios sectores entre ellos las comunidades¹⁷, de modo que queda a criterio de los Gobernadores la incorporación de los ciudadanos al proceso de decisiones.

(...) 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 de las elecciones de 1989; por la calidad de las asesorías especializadas requeridas por los Parlamentos y Gobiernos Regionales, 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 motivos, proyectos y 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 país¹⁸.

Sin embargo, tanto los Comités como estos intentos legislativos, no pasaron de ser un formalismo, la posibilidad de participación se ha “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 el territorio que gobierna”¹⁹. Más allá de esta disposición la promoción de la participación ciudadana por parte de los gobernadores ha sido escasa, con diferencias entre las competencias exclusivas y las concurrentes.

En el proceso de descentralización de las competencias exclusivas, es decir aquéllas vinculadas directamente con la economía, “A lo máximo que se ha llegado en materia de participación ciudadana en estas competencias, es a la eventual consulta en la búsqueda de

17 CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA (1989): *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*. Caracas.

18 MENDOZA ANGULO, J (1997): *La Participación Ciudadana y la Descentralización*. Trabajo presentado en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Isla de Margarita. Venezuela.

19 *Ibidem*.

solución de problemas de las empresas”²⁰, se trata de consultas realizadas a ciudadanos directamente afectados por las empresas creadas por las gobernaciones para la prestación de los servicios, producto de la transferencia de competencias, como señalan Gomá y Font²¹, es la voz de los usuarios para mejorar el servicio. Dicha participación está vinculada a los requerimientos de eficiencia en la producción de servicios relacionados con la economía²², en ningún caso con preocupaciones democráticas o de búsqueda de solución de problemas de la colectividad. Igualmente por razones de eficiencia las mencionadas empresas, realizan consultas a los clientes (no a los ciudadanos), siguiendo recomendaciones de marketing, las cuales en ningún caso deben confundirse con estrategias de participación ciudadana, como tampoco debe confundirse con esto, la contratación de los sectores económicos, la cual ha proliferado en el proceso de descentralización, lo que para algunos es democratización del capital. Lejos está esta participación realizada con base en intereses particulares, de poder considerarse como participación ciudadana, tal como la hemos definido, en función de intereses colectivos.

Distinta es la situación en las competencias concurrentes, es decir, en aquéllas con responsabilidades de tipo social, donde las presiones en torno a la eficiencia han sido menores. En estas competencias la mayoría de las gobernaciones han promovido estrategias de participación consultiva, fiscalizadora y de ejecución de actividades, excluyendo toda posibilidad de participación resolutoria. La práctica ha sido a nivel micro, excluyendo la posibilidad de intervención sobre políticas sectoriales o regionales. Cada gobierno estatal utiliza las estrategias de participación que considera conveniente, pero un rasgo común es que las estrategias tienen poca continuidad, cambian con los gobiernos e incluso a lo interno de éstos, es un proceso de ensayo en el cual cumple un papel importante el potencial que tiene la estrategia para el logro de los objetivos del gobierno, como señala Fadda²³, se trata de una participación cooptada por “objetivos preconcebidos por las autoridades”.

2.2. LA CUESTIÓN EN EL NIVEL MUNICIPAL

En la Ley de Descentralización, deja a discrecionalidad de los Gobernadores de Estado la transferencia de competencias al Municipio. En la práctica, “muy pocas gobernaciones han tomado la iniciativa de transferencia de competencias del gobierno regional hacia el municipal”²⁴

20 OCHOA HENRIQUEZ, H, CORDOVA, E & LEAL, G (2000): “Participación y Descentralización en Venezuela”. *CONVERGENCIA*, año 7 n°. 21. Universidad Autónoma del Estado de México, p. 300.

21 GOMÁ, R & FONT, J (2001): *Op. cit.*

22 Una explicación sobre las demandas de eficiencia del Estado en la prestación de servicios vinculados a la economía puede verse, In: OCHOA HENRIQUEZ, H, CORDOVA, E & LEAL, G (2000): *Op. cit.*, pp. 298-299.

23 FADDA CORI, G (1990): *La participación como encuentro: discurso político y praxis urbana*. Fondo Editorial Acta Científica y Universidad Central de Venezuela. Caracas.

24 OCHOA HENRÍQUEZ, H & LEAL RIOS, G (2001): “Descentralización del Gobierno Estatal al Municipio en Venezuela: El caso del Estado Zulia”. *ARGUMENTOS* n°. 38. Universidad Autónoma Metropolitana. México, p. 60.

Pero con la reforma a la Ley Orgánica del Régimen Municipal²⁵ se establecen formalmente condiciones que favorecen la participación ciudadana en este nivel del aparato público, cuando se incorporan las parroquias como “demarcación 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” (Art. 32), al mismo tiempo se crean las Juntas Parroquiales como nivel de gobierno, constituido por cinco miembros, elegidos por votación, directa, universal y secreta, cuya principal función es consultar a la comunidad y a sus organizaciones sociales sobre sus aspiraciones y elevar estas aspiraciones a consideración de los alcaldes.

Al no modificarse el sistema electoral y no haber introducido correctivos a los problemas de la representación expuestos en páginas anteriores, las Juntas Parroquiales, entran a formar parte de la vieja dinámica, en la cual se destaca la cooptación por los partidos políticos.

Además de este agregado a la participación representativa, la reforma a la ley del régimen municipal establece, la obligación de informar a la ciudadanía, el derecho a presentar proyectos de ordenanzas en diversas materias y entre otras cuestiones, el referéndum consultivo sobre ordenanzas²⁶. La forma como quedan establecidos estos derechos, dejan abierta la posibilidad de no usarlos, de hecho es escasa la participación ciudadana a nivel municipal, en una encuesta realiza por Reverón²⁷ a los alcaldes del país, sólo el 12% manifestó haber incorporado participación ciudadana. Entre las experiencias interesantes encontramos que en el Municipio Caroní en el Estado Bolívar, a las comunidades se les da el derecho a decidir sobre el 40% del presupuesto destinado a obras²⁸.

Las Asociaciones de Vecinos, son introducidas en la referida reforma a la Ley del Régimen Municipal, como estrategia privilegiada de participación ciudadana. En el Artículo 170 se establece que los Municipios y demás entidades locales deben favorecer el desarrollo de las Asociaciones de Vecinos, facilitarles información y ayudas para sus fines, impulsando su participación en la gestión. Se establece además (Art. 174) que las Asociaciones de Vecinos, así como otras agrupaciones representativas de la comunidad, podrán presentar proyectos de ordenanzas.

El reglamento parcial a la ley, sobre participación de la comunidad²⁹, establece las funciones de las Asociaciones de Vecinos, de las cuales se desprende la posibilidad de participación de tres tipos: 1) Consultiva cuando queda expresada la posibilidad de proponer planes y programas para el mejoramiento de los servicios públicos, sin que las autoridades municipales estén obligados a aceptarlos, 2) De Control, cuando se da la potestad de velar

25 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA (1989): *Ley Orgánica del Régimen Municipal*. Gaceta 4109. Caracas.

26 MENDOZA ANGULO, J (1997): *La participación ciudadana y la descentralización*. Trabajo presentado en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Isla de Margarita. Venezuela.

27 REVERÓN ESCOBAR, Z (2003): “El Proceso de Descentralización de Venezuela desde la perspectiva de los alcaldes electos para el período 2000-2004”. *América Latina Hoy*, n°. 35. pp. 199-224.

28 SCOTTO DOMINGUEZ, C (1998): “Participación Ciudadana: Reflexiones de la experiencia de Almacaróni (Período 1990-1995)”. In: COPRE: *Participación Ciudadana y Democracia*. Caracas, pp. 291.

29 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA (1990): Reglamento n°. 1 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, sobre la Participación de la Comunidad. Decreto 1297. Gaceta 5398. Caracas.

porque los organismos correspondientes, equipen y mantengan los servicios públicos y 3) De ejecución, que es la predominante, cuando se asignan un conjunto de funciones dirigidas a promover en la comunidad acciones de colaboración con las autoridades municipales sobre las funciones de éstas.

En la práctica las asociaciones de Vecinos, han estado subordinadas a intereses de los partidos políticos que las controlan, alejadas de la posibilidad de participación en función de intereses colectivos.

En definitiva, el proceso de descentralización iniciado a fines de los ochenta, promueve inquietudes respecto a la participación ciudadana que son acogidas por algunos gobernantes de modo aislado, sin que se produzca como política de Estado, ni siquiera a nivel subnacional la incorporación de los ciudadanos en el proceso de gestión, lo que si se produce es una descentralización territorial del poder, en tanto se traspasan capacidades y recursos a otros niveles territoriales del aparato estatal, conservando sus dirigentes la capacidad de decisión, es decir, sin distribuir el poder entre los sectores marginados de él.

3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL

En el marco de una gran crisis en todos los órdenes en el país y de fuertes críticas a la democracia representativa, triunfa en las elecciones presidenciales de 1998, Hugo Chávez Frías, quien desarrolla su campaña electoral prometiendo cambios políticos profundos a través de una constituyente. La Asamblea Nacional Constituyente se aprueba casi de inmediato, de lo cual es producto la constitución de 1999, con profundas diferencias con la derogada constitución de 1961, en diversas materias, entre ellas en lo que corresponde a derechos políticos y como parte de ellos, la participación.

Como principio fundamental, en el artículo 6° de la Constitución³⁰ se establece que “El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”. De este modo las condiciones de Estado participativo y descentralizado, quedan plasmadas como principios constitucionales, que toman fuerza a lo largo del articulado de la carta magna.

La participación ciudadana es un derecho y un deber en la nueva constitución, el artículo 62 establece que

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas”, el artículo deja plasmado que “Toda persona tiene el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país...”

En cuanto a la descentralización como estrategia democrática, en su artículo 158, la nueva constitución, deja claramente expresado que la “descentralización, como

30 ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas.

política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”. Igualmente queda expresada una reorientación de la descentralización hacia el Municipio, cuando se señala que “Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencia concurrentes entre ambos niveles del Poder Público” (Asamblea Nacional Constituyente, 1999), esta transferencia que tenía condición legal, asume ahora nivel constitucional, sin embargo se deja la regulación de los mecanismos de transferencia a los estados, tal como se previó en la ley de descentralización, con lo cual le resta posibilidad a la realización de esta orientación constitucional.

En concordancia con la idea de democratización, se plantean en la nueva constitución numerosas estrategias de participación ciudadana, con un carácter diferente a lo que ha sido la práctica en el marco de la ley de descentralización:

1. Se prevé la intervención en un ámbito mucho mayor al micro, cuando establece en su artículo 70 formas de participación directa a través de: “la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa...” lo cual procede tanto para el nivel nacional como el subnacional estatal y municipal.
2. Queda expresamente establecido en el artículo 128 que la política de ordenación del territorio debe incluir la participación ciudadana.
3. El artículo 168 establece que las “actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley”. Este artículo sienta las bases para la participación ciudadana en el municipio de manera obligante, sin que quede a discrecionalidad de los gobernantes como se plasmó en la ley de descentralización.
4. A través de varios artículos queda plasmada la obligación de los distintos poderes del Estado, de promover la participación ciudadana.
5. Se crea según el artículo 182, “el Consejo Local de Planificación Pública, presidido por el Alcalde o Alcaldesa e integrado por los concejales y concejalas, los Presidentes o Presidentas de la Juntas Parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley”.
6. Se prevé en el artículo 166, la creación en cada estado, de un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, presidido por el Gobernador e integrado por los Alcaldes, los directores estatales de los ministerios y representación de: los legisladores elegidos por el Estado a la Asamblea Nacional, del Consejo Legislativo, de los concejales y de las comunidades organizadas, incluyendo las indígenas donde las hubiere.
7. Quedó plasmada en el artículo 185, la creación del Consejo Federal de Gobierno como órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias

del Poder Nacional a los Estados y Municipios, el cual estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo e integrado por los Ministros, los Gobernadores, un Alcalde por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley.

8. En el artículo 184 se prevé la creación de “mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos”. Se prevé en este artículo:

a) La transferencia “de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos”, es decir de servicios que son responsabilidad de las Gobernaciones y las Alcaldías,

b) La posibilidad de realización de propuestas de inversión por las comunidades, a las autoridades estatales y municipales.

c) La posibilidad de ejecución, evaluación y control de obras y programas sociales por las comunidades,

d) El estímulo por parte de los gobiernos estatales y municipales, de formas de economía social y

e) Creación de nuevas organizaciones de la comunidad para que se inserten como sujetos de descentralización.

Como puede observarse en los mencionados artículos se da la posibilidad de activar diversos mecanismos de participación ciudadana, en los tres niveles político-territoriales de gobierno: 1) Resolutiva en temas relevantes como la revocatoria del mandato, 2) Consultiva, en materias de incidencia en distintos niveles territoriales, 3) Fiscalizadora, especialmente de programas sociales y 4) En la ejecución de programas de servicios públicos.

De estas posibilidades formales, la participación ciudadana a nivel local, es la que más ha avanzado, forma parte del sistema de planificación, más allá de la voluntad de los gobernantes. En el artículo 27 de la Ley Orgánica de Planificación queda establecido que el Consejo Local de Planificación debe asegurar la coordinación y participación social de la planificación municipal³¹.

4. DESCENTRALIZACIÓN Y CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA

La ley de los Consejos Locales de Planificación, si bien se gestó en el año 2001, lo cual es evidente porque la primera discusión en la Asamblea Nacional tuvo lugar en junio de ese año, fue aprobada en 2002, en el marco de una serie de eventos dirigidos a derrocar del gobierno a Hugo Chávez Frías. Habiendo sido discutida por segunda vez en septiembre de 2001, fue retomada en mayo de 2002, poco menos de un mes después del golpe de Estado que dejó fuera del poder a Chávez por 48 horas, vinculado esto a la política del gobierno, de rechazo de las tendencias neoliberales de los noventa. Según Julia Buxton,

31 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2001): *Decreto con fuerza de la Ley Orgánica de Planificación*. Gaceta oficial No. 5554. Caracas.

al rechazar la hegemonía intelectual del neoliberalismo y centrarse en las necesidades de los sectores marginales de la población, el gobierno enfrentó la crítica hostil de un amplio rango de intereses que incluía a los partidos de oposición, que no estaban acostumbrados a carecer de poder, a los “clientes” del Pacto de Punto Fijo, el sector privado y un cauteloso Departamento de Estado norteamericano³².

Para algunos se trata de una ley que fue apresurada para utilizarla como instrumento de legitimación, sin embargo, no dudamos que la mencionada ley tiene aceptación de numerosos actores de la oposición, especialmente en el mundo académico, pero no debe perderse de vista que por el contrario, se trató de una ley que no constituía interés para los sectores comprometidos con el golpe de Estado, mientras que sí permitía avanzar en la incorporación al poder, de los sectores marginados de éste, de modo que más que legitimación, se busca avanzar en el proyecto que rechazan los sectores de la oposición.

¿En qué consisten los Consejos Locales de Planificación Pública? A nuestro juicio son la instancia a través de la cual el gobierno municipal cede a la sociedad la capacidad de decisión, son además una instancia del sistema de planificación nacional. Constitucionalmente queda establecida la participación de la sociedad organizada como lo apuntamos arriba, pero es la Ley la que precisa la capacidad de decisión de la sociedad, cuando se señala en el artículo dos, que el número será igual a la sumatoria más uno del resto de los integrantes del Consejo, como lo expresan los impulsores de esta ley en la Asamblea Nacional,

la mayoría la tiene la representación de las comunidades y de la sociedad civil, entonces en este concepto se está privilegiando al ciudadano, a las comunidades organizadas, a la sociedad civil, es decir se está facilitando la participación ciudadana en la decisión de la dirección municipal, en otras palabras, nosotros estamos entonces ante una ley que desarrolla y que elabora los pasos para que la participación ciudadana consiga un marco legal para desarrollarse³³.

A nuestro juicio, va mucho más allá de la decisión a nivel municipal, en tanto los CLPP forman parte de un sistema de Planificación, definido en la constitución (Art. 299 de la Constitución) como una estrategia democrática, participativa y de consulta abierta para lograr una justa distribución de la riqueza. En este contexto, los Consejos Locales de Planificación son una instancia del proceso de planificación, al cual corresponde según la Ley de Planificación “asegurar la coordinación y participación social en la elaboración y seguimiento del Plan Municipal de Desarrollo, de los programas y acciones que se ejecuten en el municipio, y garantizar que los Planes Municipales de Desarrollo estén debidamente articulados con los Planes Estadales de Desarrollo”, éstos últimos a la vez deben articularse con los lineamientos del Plan Nacional.

Se trata de una instancia de gobierno, responsable según el artículo dos de la Ley de los CLPP, “de la planificación integral del gobierno local”, y aún cuando es en el marco de

32 BUXTON, J (2003): “Política Económica y Ascenso de Hugo Chávez al Poder”. *La Política Venezolana en la Época de Chávez. Nueva Sociedad*. Caracas, p. 166.

33 LEONET CANALES, F, BARRÁEZ P, V & PEREZ MONAGAS, V (2003): Conferencia dictada en el Auditorio de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela.

una política general de Estado, entre las funciones se encuentran por una parte, elaborar el mapa de necesidades del municipio, lo cual potencia un proceso de planificación para dar respuesta a estas necesidades y por otra parte, formular los planes de inversión para el municipio. (Art. 5). Se deducen dos cuestiones, por una parte, que se trata de una participación promovida por el Estado, pero con posibilidad que los ciudadanos impulsen sus propios intereses. Por otra parte se deduce de esta función que la participación es decisoria, pero también tiene numerosas funciones de colaboración con las distintas instancias del gobierno local, estatal y municipal para el cumplimiento de las funciones municipales. Se previó además tareas de control por parte de los CLPP, cuando se establece como función “Evaluar la ejecución de los planes y proyectos e instar a las redes parroquiales y comunales a ejercer el control social sobre los mismos” (*Ibid.*). Quizás un ruido lo constituye la dependencia del Alcalde, de una Sala Técnica prevista, donde se manejará la información para la gestión de los CLPP, y si bien la selección de los miembros está prevista por concurso público, históricamente los gobernantes se las han arreglado para ejercer control sobre las instancias creadas con criterios técnicos, caso concreto son las Contralorías.

Los Alcaldes quedan obligados en la mencionada Ley a ponerla en funcionamiento en un plazo de 120 días a partir de su vigencia, el incumplimiento de lugar a multa entre 1000 y 2000 unidades tributarias, esto da cuenta de la creación de mecanismos de control que permitan el desarrollo de la presente ley. Asimismo se dieron 30 días a las Cámaras para crear la ordenanza respectiva. A pesar de estas disposiciones, la instalación de los CLPP ha encontrado resistencia de los Alcaldes, especialmente los de oposición al gobierno nacional, quienes ven en este sistema de participación, pérdida de poder.

Ahora bien, está claro que existe un avance formal en cuanto al poder del ciudadano en la administración de los recursos del Estado en el nivel local, concretamente el municipal, pero dado que se trata de una participación indirecta, mediada por organizaciones, para que realmente el ciudadano se involucre en este proceso es necesario garantizar la escogencia de representantes que defiendan intereses colectivos, de lo contrario se desvirtúa la mediación como participación ciudadana.

La ley de los CLPP creó ciertas condiciones para avanzar en este sentido, además de la posibilidad de revocatorio, se establece en el Artículo 4 que “la elección de los representantes de las organizaciones vecinales y de los sectores de la sociedad organizada, es competencia de la asamblea de ciudadanos de la comunidad o sector respectivo, para lo cual deberá ser convocado un representante de la Defensoría del Pueblo, de su jurisdicción, quien testificará en el acta de la asamblea de ciudadanos los resultados de dicha elección”. La incorporación de la Defensoría del Pueblo es un medio de control, sin embargo no es garantía de que estas organizaciones no sean cooptadas por intereses ajenos a los de los ciudadanos.

Sin lugar a dudas los partidos políticos tratarán de ejercer control sobre los grupos, como lo hicieron con las Asociaciones de Vecinos, las cuales son parte de los CLPP, también los Alcaldes buscarán controlar los CLPP, según Leonet, Barráez y Pérez Monagas³⁴, promotores de los CLPP desde la Asamblea Nacional, la mayoría de los Alcaldes tratan de controlar los CLPP a través del partido político que lo respalda, sin embargo les va a resultar más difícil por la existencia de controles respecto a la organización de la comunidad, es-

tablecidos en el Artículo 9, lo cual está siendo acompañado con programas de capacitación, desde diversas instancias del aparato público y de organizaciones de la sociedad civil, sobre lo que son los CLPP y el rol de los ciudadanos en la definición, entre otras cuestiones, de sus necesidades como insumo de la planificación local, hecho que sucede en el marco de un alto proceso de politización de la sociedad venezolana desde que se inició el proceso de transformación en 1999.

¿Cómo modifican la descentralización los Consejo Locales de Planificación Pública?. La modifican en cuanto a que la gestión de las competencias municipales es ahora participativa de manera obligante, es decir no queda a voluntad de los gobernantes como estaba prevista en la ley del Régimen Municipal, sin embargo mientras la administración estatal (nivel intermedio subnacional) no se descentralice, es decir, mientras no se trasladen competencias al Municipio, grandes recursos seguirán concentrados en poder en los gobernadores de los estados, en detrimento del nivel municipal que es el más cercano al ciudadano en este momento debido al sistema de participación que se adelanta.

A esto es necesario agregar que con la aprobación de la reciente ley de los Consejos Comunales se trasladan directamente recursos a las comunidades organizadas, con base en sus demandas, de tal manera que se avanza hacia una descentralización participativa.

A MODO DE CONCLUSIÓN

En el marco de la promoción de una economía de mercado y de la instalación de una cultura clientelar con liderazgo de los partidos políticos, el Estado venezolano avanzó en un modelo de descentralización en nombre de la democratización y la eficiencia, que muy poco aportó a la democratización del poder, se produjo en definitiva una descentralización territorial del poder, es decir, el poder se distribuyó entre los mismos sectores sociales en distintos territorios, con avances en cuanto al mejoramiento de algunos servicios, especialmente los que generan legitimidad en procesos electorales. En el contexto de un nuevo proyecto de sociedad formalmente caracterizado como de justicia social, se avanza en la implantación de un modelo de planificación participativa con un rol importante de los ciudadanos, es un proceso que apenas comienza, que revela desde ya un gran potencial para profundizar la democracia, pero también están presentes, obstáculos provenientes de sectores adversos al proyecto de cambio, así como límites del propio modelo de descentralización que se intenta aplicar, al mantener a criterio de los gobernadores el traslado de competencias hacia el municipio.