

RETO ACTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN VENEZUELA (2008)

Allan R. Brewer-Carías

Profesor de la Universidad Central de Venezuela
Vicepresidente de la Academia Internacional de Derecho Comparado
(La Haya)

La descentralización política territorial, es decir, el proceso político constitucional de distribución vertical del Poder del Estado (Poder Público) entre entidades territoriales autónomas dotadas de gobiernos democráticos propios, es un fenómeno propio del Estado de derecho desde su concepción inicial montado sobre el principio de la limitación del poder, precisamente por su distribución y separación; y además, de las democracias para asegurar la posibilidad de la participación política, es decir, para asegurar que sean participativas.

De ello resulta, como además la historia política lo confirma, que nunca ha habido autocracias o regímenes autoritarios descentralizados. La descentralización política siempre ha sido y es un asunto que sólo concierne a la democracia, para su sobrevivencia o perfeccionamiento. En cambio, los regímenes autoritarios, caracterizados por la concentración y centralización del Poder, más bien temen y rechazan tanto la descentralización política como la participación democrática porque esencialmente implican y conllevan limitar el Poder del Estado, mediante su distribución en entidades políticas que no necesariamente controlan.

Hace 15 años, en pleno comienzo de la crisis del sistema político del Estado centralizado y democrático de partidos que nos rigió durante toda la segunda mitad del Siglo pasado, al tratar de hacer el diagnóstico de la misma –y que no ha concluido aún–, afirmábamos que el mencionado sistema, que ya se encontraba en fase terminal, había estado basado en dos pilares fundamentales que eran, por una parte, la

democracia de partidos y por la otra, el Estado Centralizado. Conforme a ello, los partidos políticos monopolizaron la representatividad y la participación política, es decir, el poder, cerrándose en si mismos, ahogando progresivamente la emergencia de nuevos liderazgos, el funcionamiento de la sociedad civil, y a los entes descentralizados, los Estados y Municipios. En cuanto a los primeros, decía entonces, habían quedado:

“como meros desechos históricos; sus Asambleas Legislativas como meras formas de reducto del activismo político partidista local; y los Ejecutivos Estadales, como meros agentes del Poder Nacional, particularmente agentes de carácter policial; funciones que compartían con las de gestores para sus jurisdicciones de alguna que otra obra pública que podían lograr del Poder Central.”

Todo ese proceso -decía en aquél momento (1994)-, había contribuido:

“a configurar la gran entelequia contemporánea del Estado Federal, vacío de contenido, donde no había efectivo poder político regional y local, ni niveles intermedios de poder, habiendo quedado concentrado todo el poder político, económico, legislativo, tributario, administrativo o sindical, en el ámbito nacional. El centralismo de Estado fue, así, acompañado de otros centralismos, como por ejemplo, el de los partidos políticos, organizados internamente bajo el esquema del centralismo democrático. En igual sentido se desarrolló un centralismo sindical, como otro elemento fundamental en la interpretación del sistema.”

Todo este andamiaje, -afirmaba en esa época-:

“desde la década de los ochenta, ha comenzado a resquebrajarse, y se ha estado desmoronando ante nuestros ojos. Los venezolanos de estos tiempos hemos sido testigos de ese proceso de cambio y transformación que, a la vez, y ello es lo más importante, es producto de la propia democracia”¹.

Hoy, 15 años después, al haberse totalmente abandonado los esfuerzos por perfeccionar la democracia mediante la descentralización política, lo que tenemos a la vista son las ruinas del Estado democrático y el humo que sale de las máquinas del autoritarismo, causantes de la

¹ Véase *Informe sobre la Descentralización in Venezuela, Memoria del Ministro de Estado para la Descentralización*, Caracas 1994.

demolición institucional que hemos sufrido.

No debemos olvidar que con las reformas de 1989, al inicio de la crisis política, el liderazgo político entendió que la única forma de salvar la democracia era mediante la descentralización política, y por ello, en 1989, en buena parte por presión de la sociedad civil, se efectuaron las que pueden considerarse las reformas políticas más importantes de todo el siglo XX, al disponerse la elección directa de gobernadores y alcaldes y sancionarse la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

Con esas reformas se buscaba profundizar la descentralización política de la Federación, dándose inicio a un proceso de transformación que estaba signado por la búsqueda de una mayor participación política, y al cual le dedicamos un muy importante esfuerzo durante los meses del gobierno de transición de 1993-1994. Pretendimos, además, que hubiera podido haber servido de vehículo de la transición de un sistema político a otro, en la cual la política de descentralización tuviera un significado determinante. Para esos años –decía– el período político del Estado Centralizado de partidos que había dominado las décadas precedentes ya estaba agotado, por lo que había que comenzarle a cerrar la puerta para abrir la de un nuevo período distinto que debía ser el del Estado democrático Descentralizado y Participativo, asegurando como meta fundamental, que ese cambio fuera democrático.

Ese proceso, sin embargo solo tuvo un comienzo que se agotó con las elecciones de diciembre de 1993, y nada más; a pesar de las advertencias de que nos “estábamos jugando la democracia” en el sentido de que “o hacíamos [mediante la descentralización] todo para que la democracia continuara en Venezuela o esta corría el riesgo de derrumbarse”.² Advertíamos, además, sobre “los inevitables cambios políticos que se habían estado produciendo y que se continuarían efectuando” en el país, insistiendo en que como la participación era la única vía para que nuestra democracia se perfeccionase, la descentralización debía estar en “el centro de la política de cambio”. Concluía por ello reafirmando que “con la descentralización nos estamos jugando la democra-

² Idem.

cia”, de manera que su continuación a partir de 1994 constituía “un proceso de sobrevivencia de la propia democracia”.³

Pero lamentablemente ocurrió lo contrario, y se abandonó la política de descentralización con lo cual la democracia ha venido resquebrajándose ante nuestros ojos: primero, durante el gobierno del Presidente Caldera, entre 1994 y 1998, donde lamentablemente no se entendió el mensaje de sobrevivencia y se comenzó a dar marcha atrás a la política de descentralización; y luego, durante todo el período de gobierno del Presidente Chávez a partir de 1999, donde deliberada y paradójicamente, en nombre de una supuesta participación que no pasa de ser una movilización popular, se ha demolido el sistema democrático y su base descentralizadora.

Después de una década de gobierno autoritario, por lo demás, en esta materia su programa se puso en evidencia frente a todos, con las rechazadas propuestas de reforma constitucional de 2007. Por ello, ya no es posible que el país se deje engañar más con los cantos de sirenas que no se cansan de hacer referencia a la democracia participativa, pero no para hacerla posible, sino para acabar con la democracia representativa, imposibilitando a la vez la participación política. Ya no es posible que haya más confusión en la respuesta que exige la política de participación, que no se agota con el sólo establecimiento de mecanismos de democracia directa, y que exige, de nuevo, que se destaque la esencia de la política de descentralización.

I. LA DEMOCRACIA Y EL DISCURSO AUTORITARIO

En efecto, los cantos de sirenas autoritarios que hemos venido oyendo en estos años están basados en un falaz discurso que supuestamente pretende sustituir la democracia representativa por una “democracia participativa” como si se tratara de conceptos dicotómicos; discurso que contra lo que atenta es contra la propia democracia como régimen político y, por supuesto, contra la descentralización política y

³ Idem.

el gobierno local⁴.

Algo es definitivo en esta materia por más que se la quiera distorsionar, y es que la democracia participativa, es decir, la posibilidad del ciudadano de participar en la conducción de los asuntos públicos, sólo es posible en un sistema de descentralización política y de municipalización de un país. En el discurso autoritario, en cambio, cuando se habla de “democracia participativa”, manejada y manipulada desde el Poder Central a través de un llamado “Poder Popular” estructurado en paralelo e ignorando los gobiernos regionales y locales de los Estados y Municipios, de democracia sólo tiene el nombre, pues está basada en la sola existencia de asambleas de ciudadanos y Consejos Comunales integrados por personas que no han sido electas democráticamente, y que son manejadas desde el Poder Nacional, a través de un partido gubernamental único.

⁴ Véase en general sobre estos temas, Allan R. Brewer-Carías, “Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal”, en Miguel Alejandro López Olvera y Luis Gerardo Rodríguez Lozano (Coordinadores), *Tendencias actuales del derecho público en Iberoamérica*, Editorial Porrúa, México 2006, pp. 1-23; “Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal”, en *Urbana*, Revista editada por el Instituto de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela y por el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Diseño, Universidad del Zulia, No 36, 2005, pp.33-48; “Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal”, en *La responsabilidad del Estado frente a terceros. Ponencias Continentales del II Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo y Público*, Asociación Iberoamericana de Profesionales en Derecho Público y Administrativo “Jesús González Pérez” Capítulo Ecuador, Ecuador 2005, pp. 273-294; “La descentralización del poder en el Estado democrático contemporáneo”, en Antonio María Hernández (Director), José Manuel Belisle y Paulina Chiacchiera Castro (Coordinadores), *La descentralización del poder en el Estado Contemporáneo*, Asociación Argentina de derecho constitucional, Instituto Italiano de Cultura de Córdoba, Instituto de derecho constitucional y derecho público provincial y municipal Joaquín V. González, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Universidad nacional de Córdoba, Córdoba Argentina, 2005, pp.75-89; “Democracia municipal, descentralización y desarrollo local”, en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, No. 11, Ministerio de Administraciones Públicas. Julio-Diciembre 2003, Madrid 2004, pp.11-34; “El Municipio, la descentralización política y la democracia” en *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios*, Guadalajara, Jalisco, México, 23 al 26 de octubre del 2001, México 2003, pp. 53-61.

Ese discurso del “Poder popular”, en realidad, lo que oculta es un feroz modelo de gobierno autoritario que históricamente se creía superado después de la caída del Muro de Berlín, y que ahora comienza a reaparecer envuelto en ropaje militar de camuflaje, con pintas populares y de legalidad, apoyado, como siempre ocurrió en el pasado, por masas desencantadas y empobrecidas que reciben dádivas, pero sin que se genere riqueza ni empleo. Hay un neo populismo rico o petrolero rampante que reparte para lograr apoyos populares, pero sin lograr disminuir la pobreza, sino más bien la aumenta.

La participación política no debe confundirse con la movilización política ni con la sola democracia directa o de asambleísmo popular inorgánico que en nombre de una supuesta “democracia participativa”, se utiliza como una clara y engañosa estrategia para acabar con la democracia como régimen político y con la descentralización política territorial.

El reto actual de la descentralización política venezolana por tanto, pasa primero por tratar de entender toda esta falacia y maraña política del “Poder Popular” que se nos quiere imponer para destruirla completamente, lo que impone tratar de precisar el tema de la democracia y sus componentes, la representación y la participación. Sólo así podemos entender el significado y propósito del discurso y la practica autoritarios que para supuestamente hacer participar, destruye la descentralización. Con esto claro, el liderazgo político entonces debe valorar lo que realmente significa la elección general gobernadores y alcaldes, y el impacto que el resultado de ese proceso puede tener en el futuro de lo que nos queda de democracia.

II. SOBRE LA REPRESENTACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN EN LA DEMOCRACIA

La democracia, como régimen político, tiene dos componentes fundamentales que son la representación y la participación. El primero, la representación, es el que permite distinguir la democracia representativa de la democracia directa, de manera que la dicotomía –aún

cuando no antagonismo- está aquí entre la democracia indirecta o representativa y la democracia directa⁵. Sobre este elemento de la representatividad, en todo caso, el mismo es tan de la esencia de democracia, que es imposible su sustitución si de democracia se trata, lo que no excluye que deba enriquecerse con mecanismos de democracia directa que la puedan y deban complementar, pero que jamás la pueden sustituir.

En otras palabras, no puede existir en el mundo contemporáneo una democracia que sólo sea directa, refrendaria, de cabildos abiertos o de asamblea de ciudadanos o vecinos permanentes. Estos instrumentos pueden contribuir a la movilización popular y a la relativa manifestación directa de la voluntad del pueblo; pero es claro que esos mecanismos no pueden sustituir a la democracia conducida por representantes electos mediante sufragio universal, directo y secreto.

El segundo principio, el de la participación, es el que permite distinguir la democracia participativa de la democracia de exclusión, de manera que la dicotomía aquí está entre inclusión y exclusión políticas, y no entre participación y representación. Y esto es precisamente lo que deliberadamente se trata de confundir cuando en el discurso autoritario se habla de “democracia participativa” como supuestamente “contrapuesta” a la democracia representativa, pretendiendo sustituir esta última y asegurar la primera en entidades del “poder popular” integradas por personas no electas mediante sufragio, sino impuestas por el Poder Central, dispuestas para hacer creer que se participa, cuando para lo que están destinadas es para tratar de asegurar una relación directa entre la cúpula del Poder Ejecutivo y el pueblo, para su manipulación.

Sobre este segundo principio de la democracia, el de la participación política, lo que impone un régimen democrático es que tiene que

5 Véase en general, Luis Aguiar de Luque, *Democracia directa y Estado Constitucional*, Editorial Revista de Derecho Privado, Edersa, Madrid 1977.

ser de inclusión política, donde el ciudadano sea parte de su comunidad política, y pueda contribuir a la toma de las decisiones que le conciernen.

Hay que repetir una y cien veces que participar, en realidad, es estar incluido, lo que se opone a la exclusión política, la cual además conlleva la de orden social y económico, y con ello la marginalización. *Participar*, en efecto, en el lenguaje común, es “ser parte de...”; es “pertenecer a...”, es “incorporarse, contribuir, estar asociado o comprometerse a...”; es “tener un rol en...”; es “tomar parte activa, estar envuelto o tener una mano en...”; es, en fin, “asociarse con...”, es “compartir o tener algo que ver con...” Por ello, la participación política no es otra cosa que poder ser parte de una comunidad política, en la cual el individuo tenga un rol específico de carácter activo conforme al cual pueda contribuir a la toma de decisiones, y que no se puede agotar, por ejemplo, en el sólo ejercicio del derecho al sufragio (el cual sin duda es una forma de participación); o en ser miembro de sociedades intermedias, aún las de carácter político como los partidos políticos; o en votar en referendos (que también es otra forma mínima de participación); o votar en asambleas de vecinos o ciudadanos.

Participación política democrática, por tanto, es estar incluido en el proceso político y ser parte activa del mismo, sin mediatizaciones; es en fin, poder tener acceso a la toma de decisiones públicas. Y ello, en ninguna sociedad democrática del mundo –excepto según algunos, en la antigua Grecia– se ha logrado permanentemente con referendos, cabildos abiertos o asambleas de ciudadanos. Estos pueden ser formas de participación, sin duda, pero como se han venido implementando en Venezuela, son más bien, medios de movilización popular, como son también las manifestaciones públicas. Esas últimas formas, la historia se ha encargado de enseñarnosla en todas sus facetas, incluyendo las propias de los autoritarismos fascistas. Pero lo que es cierto es que no se las puede confundir con participación política.

La democracia participativa, o si se quiere, para que la democracia

sea inclusiva o de inclusión, tiene que permitir al ciudadano poder ser parte efectivamente de su comunidad política; tiene que permitirle desarrollar incluso conciencia de su efectiva pertenencia, es decir, de pertenecer a un determinado orden social y político, por ejemplo, a una comunidad, a un lugar, a una tierra, a un campo, a una comarca, a un pueblo, a una región, a una ciudad, en fin, a un Estado. Se trata de lo que Norberto Bobbio denominó “el proceso de expansión del poder ascendente”, que amplía la esfera de las relaciones políticas, y que pasa -decía-:

“de la esfera de las relaciones en que el individuo es tomado en consideración en su papel de ciudadano, a la esfera de las relaciones sociales, donde el individuo es tomado en consideración en una diversidad de estatus y papeles específicos, por ejemplo, como padre y como hijo, como cónyuge, como empresario y trabajador, como maestro y como estudiante; y también como oficial y como soldado, como administrador y administrado, como productor y como consumidor, como gestor de servicios públicos y como usuario”⁶.

Pero por supuesto, el tema central a resolver cuando se trata de la participación democrática, es determinar cómo y en qué lugar la misma puede realizarse. Como por su parte lo advirtió Giovanni Sartori, cuando frente al tema decía:

“O el autor de la democracia participativa se decide a clarificar positivamente dónde está lo que corresponde a cuál participación (de cuál naturaleza) y en cuáles lugares (en todas partes?); o nos quedamos con un animal que no logró identificar”.

Sobre el tema, agregaba había: “mucho ruido, es cierto, también mucha polémica furiosa; pero queda la duda de que haya nacido algo nuevo”⁷.

III. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y GOBIERNO LOCAL EN LAS

6 Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México 1992, p. 42 .

7 Giovanni Sartori, *¿Que es democracia?*, Altamira Editores, Bogotá, 1994.

DEMOCRACIAS DESARROLLADAS

Y esto es, precisamente, lo más importante a determinar cuando se habla de participación política, es decir, precisar de “cuál” participación es que se está hablando y “dónde” es que puede efectuarse. Lo primero, sobre cuál participación, si se trata de participación “política”, ello solo es posible mediante la estructuración de gobiernos democráticos representativos locales; y en cuanto a lo segundo, sobre “donde”, la decisión está en determinar el nivel territorial adecuado para establecer dichos gobiernos.

Al entender esto, en definitiva, se disipa la duda que mencionaba Sartori⁸ sobre si en verdad con la democracia participativa había nacido algo nuevo, y nos lleva a la conclusión de que en realidad nada nuevo ha nacido con tal idea. Siempre ha estado allí, en lo profundo de la democracia, desde el inicio del constitucionalismo, desde los mismos días de las Revoluciones del Siglo XIX, habiéndose desarrollado imperceptiblemente y sin aspavientos en las democracias consolidadas del mundo contemporáneo; allí, en el nivel más ínfimo de los territorios de los Estados, en las Asambleas locales, en los Municipios, en las Comunas; y en los niveles intermedios del federalismo y de las regiones. Lo que pasa es que no la hemos querido reconocer, e insistimos en confundirla con algunos instrumentos de democracia directa. Es decir, en las sociedades democráticas avanzadas, la participación ha estado siempre en la corriente sanguínea de la propia democracia, por lo que incluso quienes la ejercen y la viven cotidianamente no se dan cuenta de ella; no le prestan atención y por ello, a veces no se la logra identificar, incluso por ser a veces democracias demasiado inclusivas.

Recordemos que fue a comienzos del siglo XIX, cuando Alexis de Tocqueville en su estudio sobre el entonces naciente Estado federal norteamericano, descubrió para Europa la democracia participativa en América al toparse con el régimen local asambleario que funcionaba

8 Giovanni Sartori, *¿Que es democracia?*, Altamira Editores, Bogotá, 1994.

desparramado en todo el territorio de las antiguas colonias inglesas en la costa este de Norteamérica. Efectivamente constató en su libro *La Democracia en América*, que en esas comarcas la democracia hervía en los *Town Halls*⁹, es decir, en los cabildos e instituciones comunales que, decía, “son a la libertad lo que las escuelas vienen a ser a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo, le hacen paladear su uso político y lo habitúan a servirse de ella”¹⁰.

Y en Europa misma, esa democracia participativa local había sido uno de los productos más acabados y a veces más incomprendidos de la propia Revolución Francesa, desde que mediante Decreto de 22 de diciembre del mismo año 1789 la Asamblea Constituyente dividió el territorio francés de manera uniforme en departamentos, distritos y cantones, suprimiéndose los intendentes, disponiéndose, además, que “en cada villa, en cada burgo, en cada parroquia y en cada comunidad del campo habrá una municipalidad”¹¹. De ello resultó, en 1791, la creación en todo el territorio de Francia (que tiene menos de la mitad del de Venezuela) de 43.915 municipios, que comenzaron a denominarse comunas, originándose entonces la concepción de un nuevo poder, el “Poder Municipal”¹², que luego se arraigaría en el constitucionalismo iberoamericano¹³. Ello también fue advertido por el propio De Tocqueville en su otra obra clásica, sobre *El Antiguo Régimen y la Revolución*, donde dijo de la administración local que tenía:

9 Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México 1973, pp. 79 y ss.

10 Idem, p. 78. Esa tradición de gobiernos locales siguió siendo el elemento central de la democracia norteamericana, para asegurar la participación, lo que explica que en la actualidad existan en los Estados Unidos, más de 75.000 gobiernos locales con un promedio general de alrededor de 5.000 habitantes.

11 Albert Soboul, *La révolution française*, Gallimard, París 1981, pp. 198 y ss.

12 Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Taurus Ediciones, Madrid 1981, pp. 72, 76, 135.

13 En Venezuela, por ejemplo, aparece a partir de la Constitución de 1857, artículos 6 y 85. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1997, pp. 467 y 475.

“un contacto diario con [los ciudadanos]; toca continuamente sus puntos más sensibles; influye en todos los pequeños intereses que forman el gran interés que se pone en la vida; es el objeto principal de sus temores y también el de sus esperanzas más queridas; los mantiene vinculados a ella por una infinidad de lazos invisibles que los arrastran sin que se den cuenta”¹⁴.

Y en efecto, la participación política como democracia de inclusión en la cual el ciudadano puede tomar parte personalmente en un proceso decisorio, interviniendo en actividades estatales y en función del interés general¹⁵, sólo puede tener lugar efectivamente en los estamentos políticos territoriales más reducidos, en el nivel local, comunal o municipal. Es decir, sólo en los niveles territoriales inferiores de la organización política del Estado es que se puede montar una organización participativa que permita la incorporación del ciudadano individual o de grupos o comunidades, en la vida pública, y particularmente, en la toma de decisiones públicas generales o de orden administrativo.

Pero por supuesto, el tema central que tiene que resolverse cuando se habla con propiedad de democracia participativa, como lo decía Sartori, es determinar de cuál participación se trata y dónde desarrollarla¹⁶. Si se trata de participación “política”, ello sólo puede lograrse estableciendo gobiernos locales autónomos; y en cuando al dónde, determinando el nivel territorial que se requiere para la participación como cotidianeidad democrática; y la opción resulta en un gobierno local autónomo, organizado como municipio u otra entidad local, desparramado en todos los rincones de un Estado, en cada villa, en cada pueblo y en cada caserío, situado bien cerca del ciudadano¹⁷. Por ello,

14 Alexis de Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Alianza Editorial, Tomo I, Madrid 1982, p. 15.

15 Véase por ejemplo, en relación con la administración de justicia, Alberto González, “Participación en la Administración de Justicia” en Jorge Londoño U. (Compilador), *Constitucionalismo, participación y democracia*, Librería Jurídica Ethos, Uniboyacá, Bogotá-Tunja, 1997, pp. 76-77.

16 Giovanni Sartori, *¿Que es democracia?*, Altamira Editores, Bogotá, 1994.

17 Esto es lo que caracteriza a los regímenes democráticos europeos donde predomina la existencia de muchos pequeños municipios, como entidades políticas de auto gobierno democrático, como es el caso por ejemplo, de Alemania, con 16.098 municipios, de los

entre los principios que configuraron el régimen municipal en los inicios del municipalismo moderno, estuvo precisamente la creación de municipios en cada colectividad local –aún de dimensiones mínimas– abarcando desde el pequeño pueblo rural hasta el gran centro urbano; el cual dejó su impronta en toda Europa¹⁸.

Lamentablemente, en contraste con la tradición europea y norteamericana, en el municipio republicano latinoamericano, desde el inicio, por la escasa densidad de población de nuestros países y por el centralismo colonial, no llegó a arraigarse el principio de la creación de un municipio por cada colectividad local, es decir, por cada caserío, por cada pueblo, por cada villa o ciudad, y la organización municipal que se estableció después de la independencia siguió el mismo esquema de los viejos Municipios provinciales coloniales, con territorios amplísimos, muy alejados del ciudadano y de sus comunidades¹⁹. En esta tra-

cuales el 76% tiene menos de 5.000 habitantes; y de España, con 8.056 municipios, de los cuales el 86% de los mismos tienen menos de 5.000 habitantes, y el 61% menos de 1.000 habitantes. Véase Torsten Sagawe, “La situación de los pequeños municipios en Europa: con especial referencia a la República Federal de Alemania”, en Luis Villar Borla et al, *Problemática de los pequeños Municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2003, p. 40. En contraste, en Venezuela, con aproximadamente el doble de territorio, y bastante menos población, sólo tenemos 338 Municipios, con un promedio de población superior a los 70.000 habitantes

- 18 Por ello, además de los 36.433 comunas que quedaron en Francia con promedio general de 1.600 habitantes; en Bélgica hace unas décadas aún existían 2.539 Municipios, con una población promedio de 3.600 habitantes, los cuales después de la paradigmática operación quirúrgica realizada en el mapa municipal en 1972, hayan sido reducidos a 589 municipios, ahora con una población promedio de 16.900 habitantes por municipio; en Italia hay 8.104 municipios con un promedio de 7.156 habitantes; y en Suiza hay 3.000 cantones con 2.333 habitantes promedio. Véase Luciano Vandelli, *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid 1992, pp. 179; Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 139 y ss.
- 19 En contraste con la situación descrita en Europa, por ejemplo, en Argentina, hay 1617 municipios con un promedio de población de 22.882 habitantes; en Bolivia, hay 312 municipios con un promedio de población de 25.642 habitantes; en Brasil, hay 5.581 municipios con un promedio de población de 30.102 habitantes; en Chile, 340 municipios con un promedio de población de 44.117 habitantes; en Colombia, hay 1.068 municipios con un promedio de población de 39.326 habitantes; en Ecuador, hay 1.079

dición, el municipio latinoamericano contemporáneo a veces ha adquirido un ámbito territorial tan grande y extraño al ciudadano, que lamentablemente hace que no sirva para nada bueno, ni para gerenciar adecuadamente los intereses de la vida local ni para servir de instancia de participación política de la ciudadanía en la decisión o gestión de sus propios asuntos comunales.²⁰

IV. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y LA DESCENTRALIZACIÓN POLITICA

Y allí está precisamente la clave de la participación política en la democracia, precisamente en la necesidad de desarrollar un vigoroso y autónomo gobierno local, donde el poder del Estado sea distribuido y donde el ciudadano puede hacerse parte del mismo.

Por ello, como hemos dicho, la democracia participativa está indisolublemente ligada a la descentralización política y la municipalización, de manera que la misma no se puede materializar con las solas propuestas de incorporación al régimen democrático de instrumentos de democracia directa, como los referendos, las consultas o las iniciativas populares; ni con la sola movilización popular mediante la creación de organizaciones a nivel local pero controladas por el Poder Central,

municipios con un promedio de población de 11.121 habitantes; en El Salvador, 262 municipios con un promedio de población de 22.900 habitantes; en Guatemala, hay 324 municipios con un promedio de población de 33.950 habitantes; en Honduras, hay 293 municipios con un promedio de población de 20.478 habitantes; en México, hay 2.418 Municipios con un promedio de población de 40.116 habitantes; en Nicaragua, hay 143 municipios con un promedio de población de 34.965 habitantes; en Paraguay hay 212 municipios con un promedio de población de 23.585 habitantes; en Perú, hay 1808 municipios con un promedio de población de 13.827 habitantes; en República Dominicana, hay 90 municipios con un promedio de población de 88.889 habitantes; en Uruguay, hay 19 municipios con un promedio de población de 157.894 habitantes; y en Venezuela, hay 338 municipios con un promedio de población de 71.006 habitantes. Véase las referencias en Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 139 y ss.

20 Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 127 y ss.

como las asambleas de ciudadanos, sin autonomía ni representación popular democrática. Y eso es lo que ha ocurrido con los llamados Concejos Comunales establecidos en 2006²¹, los cuales no son entidades políticas locales, ya que no tienen gobiernos electos popularmente, sino que son organizaciones que pertenecen a la organización central del Estado, manejadas y financiadas por el Poder Nacional, sin autonomía política alguna. Por ello, no son ni pueden ser instrumentos para la participación política, sino a lo sumo, para la movilización popular. Son organizaciones que en contraste con los municipios de las democracias europeas, siguen lo que hace casi cien años se estableció con la Revolución Rusa, con los denominados *Soviets*, palabra que en castellano precisamente significa Consejos.

Este contraste entre la participación política en las democracias europeas contemporáneas y la situación de nuestras democracias latinoamericanas debe destacarse, porque al contrario de estas últimas donde se clama cotidianamente por la participación política, en las democracias desarrolladas no es un tema de discusión ni de reforma política. ¿Y por qué? ¿Qué es lo que pasa? ¿Por qué será que en los países democráticamente desarrollados en los cuales precisamente impera la fragmentación municipal, no se plantea con tanta urgencia la necesidad de la participación ciudadana, como clamamos tanto en los países con poco desarrollo democrático? ¿Será que esas democracias no son democracias participativas?

Bajo otro ángulo, ¿Por qué será que en todos nuestros países latinoamericanos, al contrario, al tener muy pocos gobiernos locales o municipios para sus enormes territorios y población, es donde sin embargo más se reclama contra las insuficiencias democráticas y se clama a la vez por una democracia participativa?

Ese contraste es así, precisamente, porque la participación política como cotidianeidad democrática o como parte de la democracia como

²¹ Ley de los Consejos Comunales, en *Gaceta Oficial* n° 5.806 Extraordinaria del 10-04-2006.

forma de vida, sólo puede darse a nivel local, en una multiplicidad de gobiernos municipales democráticos y autónomos. Y cualquier otra solución no es más que falacia y engaño, o simplemente, la introducción de mecanismos de democracia directa.

Por ello es que el tema, precisamente no tiene tanta notoriedad en los países europeos, donde la participación es de todos los días, en los muchísimos pequeños municipios y gobiernos locales que existen.

La participación política o la democracia participativa son por tanto conceptos indisolublemente unidos al localismo y a la descentralización política, y ésta, a la limitación del poder, lo que es consustancial con la democracia.

El régimen local es, entonces, como lo dijo hace años nuestro apreciado amigo Eduardo García de Enterría, la estructura que “da curso al derecho ciudadano a participar en todos, completamente en todos los asuntos públicos que afectan a la propia comunidad”²²; de manera que como ya nos lo advirtió hace casi cuarenta años nuestro recordado amigo Sebastián Martín Retortillo, cuando España aún no había entrado en el proceso de transición hacia la democracia, en aquella excelente obra que dirigió sobre *Descentralización administrativa y organización política*, al destacar las raíces eminentemente políticas del tema; simplemente que la participación efectiva del ciudadano común, siempre presupone la descentralización.²³ En consecuencia, sin temor a equivocarnos podemos afirmar que no sólo sin descentralización político territorial, es decir, sin que exista una multiplicidad de poderes locales y regionales democráticos y autónomos, no puede haber participación política, sino que en definitiva no puede haber una democracia participativa. La descentralización es, por tanto, la base de la democracia participativa y a la vez, el impulso de la democratización y control del po-

22 Citado en Sebastián Martín Retortillo, en “Introducción” al libro Sebastián Martín Retortillo et al, *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo I, Ediciones Alfaguara, Madrid, 1973, p. LVIII.

23 *Idem*, p. LIX.

der. El centralismo, en cambio es la base de la exclusión política al concentrar el poder en unos pocos.

Hace varios años, en una conferencia sobre “El Municipio, la descentralización política y la democracia” en uno de los Congreso Iberoamericanos de Municipios, decía – y hoy lo repetimos- que:

“el debate contemporáneo en nuestros países por más democracia, tiene que centrarse en el rescate del proceso de descentralización política. Perfeccionar la democracia exige hacerla más participativa y más representativa, para lo cual la única vía posible que existe es acercando el Poder al ciudadano, y ello sólo puede lograrse descentralizando territorialmente el Poder del Estado y llevarlo hasta la más pequeña de las comunidades; es decir, distribuyendo el Poder en el territorio nacional”.

Y agregaba, además, que:

“cualquiera que sea la forma de descentralización política, se trata de proyectos y propuestas contrapuestos radicalmente al centralismo de Estado y a la concentración del Poder, que son esencialmente antidemocráticos”.

En definitiva, la propuesta política que entonces formulamos, y ahora insistimos en ratificar, es la que:

“busca el diseño en nuestros países, de un nuevo sistema político que la democracia exige, y que sólo puede tener por objeto hacerla más participativa, con gran presencia de la sociedad civil, y más representativa de las comunidades. Ello implica desparramar el poder en todo el territorio, hasta la última de las comunidades, para que el ciudadano y sus sociedades intermedias puedan realmente participar”²⁴.

Y ello implica, por sobre todo, la municipalización de los territorios de nuestros países, para rescatar, más de doscientos años después, lo que fue la decisión terminante de la Asamblea Constituyente francesa en aquél diciembre de 1789, y que se traduciría hoy en nuestros países contemporáneos, en la frase de que toda comunidad rural, todo ca-

24 Véase en *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, Guadalajara, Jalisco, México del 23 al 26 de octubre de 2001*, Fundación Española de Municipios y Provincias, Madrid 2003, pp.453 y ss

serío, todo pueblo, todo barrio urbano, debía tener su autoridad local como comunidad política, con representantes electos mediante sufragio; es decir, lo contrario a los Consejos Comunales que se nos quieren inconstitucionalmente imponer, que no son ni democráticos ni autónomos, y que están controlados por la cúpula del Poder Ejecutivo Nacional.

Pero por supuesto, para ello, es decir, para una reforma política de esta naturaleza, hay que pensar en otro municipio para no despararrar territorialmente la estructura burocrática local, mal y uniformemente concebida que hemos tenido y que lo que podría provocar es peor democracia. La diferenciación municipal, entonces, es consustancial con la municipalización como instrumento para acercar el municipio al ciudadano; porque como ya lo señalamos, un municipio lejos de las comunidades y vecindades, como han sido en general nuestros municipios, materialmente no sirve para nada bueno.²⁵

A nivel local, además, es donde florece la libertad en medio de la diversidad, y es donde en definitiva en un mundo cada vez más globalizado como el actual, el hombre, el ciudadano común, encuentra su refugio e identifica el lugar de su pertenencia. Los hombres tenemos que terminar de constatar que, en definitiva, frente a la incontenible tendencia hacia la globalización, que está allí y aquí, basada en lo transnacional y en la integración de los países, que produce ese proceso de uniformismo personal que desdibuja la singularidad de las personas o que despersonaliza al individuo, que todos captamos; frente a ello, se ha venido desarrollando otra tendencia mundial en paralelo pero hacia la lugarización, basada en el rescate de los "lugares", donde se identifica la singularidad de las personas, es decir, se vuelve a la persona, en su pertenencia a un lugar, donde se revaloriza la vecindad. Eso es lo que los europeos han llamado como regionalismos o localismos, y es lo que nuestro apreciado amigo Francisco González Cruz ha calificado

25 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 127 y ss.

como el rescate de la “comunidad definida en términos territoriales y de relaciones humanas, con la cual la persona siente vínculos de pertenencia” y que puede ser una aldea, un pueblo o un barrio, de tal manera que la gente pueda establecer relaciones interpersonales.²⁶ Es, en definitiva, la comunidad incluso tal y como la definió en la Ley de Consejos Comunales, concebida como “el conglomerado social de familias, ciudadanos y ciudadanas que habitan en un área geográfica determinada, que comparten una historia e intereses comunes, se conocen y relacionan entre sí, usan los mismos servicios públicos y comparten necesidades y potencialidades similares: económicas, sociales, urbanísticas y de otra índole (art. 4,1). Y allí, en definitiva, es donde se puede efectivamente participar desde el punto de vista político, siempre que se constituya en un gobierno local autónomo y electo democráticamente por sufragio.

De allí la enorme revalorización que requiere en nuestros países el tema del pequeño municipio rural y urbano, como parte del proceso de descentralización político-territorial, para asegurar no sólo la presencia del Estado en el territorio, sino para hacer posible la participación democrática del ciudadano, partiendo de la necesaria diversidad que deben tener las entidades locales; es decir, todo lo contrario al uniformismo organizacional.

V. LA CREACIÓN DE LOS CONSEJOS COMUNALES NO REPRESENTATIVOS COMO APÉNDICES DEL PODER CENTRAL PARA LA DESMUNICIPALIZACIÓN DEL PAÍS Y PARA IMPEDIR LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Pero en lugar de hacer efectivamente al Municipio la unidad política primaria dentro de la organización pública nacional a que se refiere la Constitución (art. 168), como parte del sistema constitucional de distribución vertical del Poder Público (art. 136), para hacer efectiva la

26 Francisco González Cruz, *Globalización y Lugarización*, Universidad Valle del Momboy, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, Universidad de los Andes, La Quebrada, 2001.

participación ciudadana, el régimen autoritario pretende desconocerlo y ahogarlo incluso en contra de la propia Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005²⁷ que dispuso que las actuaciones del municipio debían incorporar “la participación ciudadana de manera efectiva, suficiente y oportuna, en la definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados”.

Para ello, lo que era necesario para hacer posible y efectiva una verdadera democracia participativa en Venezuela, era acercar el poder municipal al ciudadano para poder acercar el ciudadano al poder, municipalizándose el territorio, mediante la multiplicación de los Municipios, de manera que en cada aldea, en cada caserío, en cada barrio hubiera un municipio con sus representantes electos por la comunidad; es decir, una entidad local democrática autónoma, no una entidad sometida y dependiente del Poder Nacional, como son los Consejos Comunales que se nos quieren imponer.

Sin embargo, esta posibilidad de hacer del Municipio la entidad política primaria en la organización nacional fue frenada e impedida por la Asamblea Nacional en la propia Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005, en la cual lejos de facilitar la participación política, el régimen autoritario comenzó por impedirla, estableciendo requisitos de imposible cumplimiento para la creación de municipios en las pequeñas comunidades. Luego vino el ahogamiento financiero de los Estados y Municipios, al sustraerse, en fraude a la Constitución, de la base de cálculo de los ingresos fiscales para conformar el Situado Constitucional, los ingresos adicionales extraordinarios derivados del alza de los precios del petróleo, que fueron destinados a todo tipo de fondos fuera del Presupuesto, manejados desde la Presidencia de la República, con lo que se atentó contra la autonomía financiera de los Municipios.

Y como secuela de este proceso de ahogamiento de la entidad polí-

²⁷ Véase la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, *Gaceta Oficial* N° 38.327 de 02-12-2005. Véase, Allan R. Brewer-Carías, “Introducción General al Régimen del Poder Público Municipal”, en Allan R. Brewer-Carías *et al.*, *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Colección Textos Legislativos N° 34, Editorial Jurídica Venezolana, Tercera edición corregida y aumentada, Caracas 2007, pp. 11-193

tica que regula la Constitución, el gobierno autoritario, mediante otra ley, la antes mencionada Ley de los Consejos Comunales de 2006²⁸, lo que hizo fue establecer un sistema institucional centralizado para la supuesta participación popular, denominado “del Poder Popular”, en paralelo e ignorando la propia existencia del régimen municipal, en el cual se busca concebir a la “comunidad” fuera del municipio, organizada precisamente en Consejos Comunales, que supuestamente “en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica”, se regularon como “instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos”. Es decir, lo mismo que la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal atribuye al Municipio, pero abandonándolo y sustituyéndolo por entidades dependientes del Poder Nacional, sin democracia local, es decir, por los Consejos Comunales que no están integrados ni regidos por autoridades electas popularmente, siendo concebidos como instrumentos del centralismo para el control de la ciudadanía, con el engaño de que son “participativos”.

En resumen, el régimen autoritario, mediante una Ley, impidió la municipalización del país; y con otra Ley, inconstitucionalmente pretende cambiarle el carácter de instancia política primaria de los Municipios y atribuírselos a las asambleas de ciudadanos que eligen a los integrantes de los Consejos Comunales, en los cuales en definitiva, el pueblo no participa, y sólo “participan” los agentes del régimen y su partido de gobierno para imponerse sobre los ciudadanos.

Con esta Ley de los Consejos Comunales, en definitiva, lo que comenzó en Venezuela fue un inconstitucional proceso de desmunicipalización del país²⁹ y, por tanto, de aniquilamiento de la posibilidad institucional de participación ciudadana en los gobiernos locales, estable-

²⁸ Véase en *Gaceta Oficial* n° 5.806 Extraordinaria del 10-04-2006.

²⁹ Véase Allan R. Brewer-carías, “El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: La organización del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local”, en *AIDA, Opera Prima de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, Coordinación de Postgrado, Instituto Internacional de Derecho Administrativo “Agustín Gordillo”, Asociación Internacional de Derecho Administrativo, México, 2007, pp. 49 a 67

ciéndose un sistema de entidades sin autonomía política alguna que se han denominado del “Poder Popular” directamente vinculados y dependientes, en un esquema centralizado del poder, del más alto nivel del Poder Ejecutivo Nacional, es decir, del Presidente de la República mediante una Comisión Presidencial del Poder Popular, designada y presidida por él, la cual, a su vez, designa en cada Estado unas Comisiones Regionales Presidenciales del Poder Popular, previa aprobación del Presidente de la República (art. 31); y además, designa en cada Municipio, unas Comisiones Locales Presidenciales del Poder Popular, también previa aprobación del Presidente de la República (art. 32); y todo ello, sin participación alguna de los Gobernadores de Estado ni de los Alcaldes municipales. Ello implica que su financiamiento se realiza a costa de los montos que deberían estar destinados a los entes descentralizados políticamente, como son los Estados y Municipios³⁰.

La dependencia respecto al Poder Central, por otra parte, deriva de la organización administrativa nacional que establece la Ley de los Consejos Comunales, mediante la creación de un Fondo Nacional de los Consejos Comunales para financiar los proyectos comunitarios, como servicio autónomo nacional sin personalidad jurídica, que forma parte de la Administración Nacional central, adscrito al Ministerio de Finanzas (art. 28); y de la mencionada Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular conforme al artículo 71 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (art. 30), para orientar, coordinar y evaluar el desarrollo de los Consejos Comunales a nivel nacional, regional y local; y nombrar las Comisiones Regionales y Locales Presidenciales del Poder Popular siempre previa aprobación del Presidente de la República (arts. 31,32).

Realmente, mayor centralización es imposible concebir; y con un esquema centralizado, férreamente controlado por la cúspide ejecutiva del Poder Central, no es posible participación política alguna, para cu-

³⁰ De acuerdo con el artículo 25 de la Ley de los Consejos Comunales, los mismos deben recibir de manera directa, entre otros, los siguientes recursos: 1. Los que sean transferidos por la República, los estados y los municipios; 2. Los que provengan de lo dispuesto en la Ley de Creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos

ya realización es indispensable la descentralización del poder.

Con estos Consejos Comunales, por tanto, supuestamente abogando por una participación popular, en definitiva, se ha diseñado un esquema completamente contrario a la democracia representativa, sustituyéndose la representación política que se origina mediante el sufragio universal, directo y secreto, que sólo entidades políticas como los Municipales pueden garantizar, por la organización de entidades que no tienen origen representativo electoral, pero sometida al control del propio Presidente de la República, para supuestamente permitir “al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social” (art. 2).

Se trata de un esquema organizacional completamente desvinculado de la descentralización política o la distribución vertical del Poder Público que establece la Constitución (art. 136), y que integra a los Consejos Comunales en la comunidad pero no como entidad política autónoma sino como integrante del Poder Nacional y, más precisamente, de la organización del Poder Ejecutivo Nacional, a cuyos Ministros, por lo demás, se los ha denominado como del mismo nombre del “Poder Popular”.

En la Comunidad, es donde debió haberse ubicado la nueva organización municipal que se debía haber establecido conforme a la concepción democrática y participativa que debió haber guiado su reforma. Era en los nuevos Municipios donde debió haberse ubicado a las estructuras básicas de la comunidad, como las asambleas de ciudadanos, los consejos comunales y sus órganos ejecutivo, financiero y de control, y las demás organizaciones comunitarias. Pero ello era incompatible con el régimen autoritario, porque cerca de 18.000 municipios³¹ en el país, en lugar de los 338 actuales, no hubieran podido ser contro-

³¹ Según información suministrada por el Ministerio del Poder Popular para la Participación y el Desarrollo, para finales de 2007 había 18.000 Consejos Comunales. Véase en Franklin González (Embajador de Venezuela en Uruguay), “¿Qué son los Consejos Comunales?”, en *La Republica*, Año 9, No. 2609, Montevideo 15-07-2007, www.larepublica.com.uy

lados por el Poder Central, dado que los Municipios son autónomos y sus miembros son electos democráticamente mediante sufragio.

Ello no es el caso de los Consejos Comunales. En estos, los integrantes de sus tres órganos (órgano ejecutivo, integrado por los voceros de cada comité de trabajo; Unidad de Gestión Financiera, como órgano económico-financiero; y Unidad de Contraloría Social, como órgano de control) son designados por la Asamblea de Ciudadanos sin intervención alguna del Consejo Supremo Electoral.

Todo este esquema centralista y autoritario fue el que se quiso constitucionalizar en 2007, mediante la reforma constitucional sancionada por la Asamblea nacional, la cual sometida a referendo fue rechazada por el pueblo en diciembre de ese año.

VI. LA RECHAZADA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007 QUE BUSCABA ELIMINAR DE LA CONSTITUCIÓN TODA REFERENCIA A LA DESCENTRALIZACIÓN COMO INSTRUMENTO PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA, Y LIMITAR EL DERECHO CIUDADANO A LA MISMA

En efecto, la reforma constitucional presentada por el Presidente de la República en 2007 ante la Asamblea Nacional³² tenía por objeto constitucionalizar el esquema autoritario, centralista que se había venido implementando al margen de la Constitución³³. En ella, en estas materias, por una parte se proponía eliminar la palabra “descentraliza-

³² Véase el *Proyecto de Exposición de Motivos para la Reforma Constitucional*, Presidencia de la República, *Proyecto Reforma Constitucional. Propuesta del Presidente Hugo Chávez Agosto 2007*. El texto completo fue publicado como *Proyecto de Reforma Constitucional. Versión atribuida al Consejo Presidencial para la reforma de la Constitución de la república Bolivariana de Venezuela*, Editorial Atenea, Caracas 01 de julio de 2007,

³³ Véase en general sobre la propuesta de reforma constitucional de 2007, Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la consolidación de un Estado socialista, centralizado, policial y militarista. Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional 2007*, Colección Textos Legislativos, No. 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007; y *La reforma constitucional de 2007 (Comentarios al Proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Colección Textos Legislativos, No.43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

ción” del léxico constitucional y como política de Estado; eliminar la democracia representativa a nivel local; establecer el “Poder Popular” en la distribución del Poder Público; “nacionalizar” las competencias del Poder Público; y limitar la autonomía municipal y eliminar las parroquias como entidades locales; y por la otra, se buscaba reducir el derecho a la participación política sólo para la ejecución de la ideología socialista; eliminar la participación de los representantes de la sociedad civil en la postulación de altos funcionarios del Estado; limitar al derecho a la participación política mediante referendos; y limitar el derecho a la participación política en materia de revisión de la Constitución.

1. *La rechazada propuesta de eliminar la descentralización política del Estado y la democracia representativa a nivel local*

En efecto, la Constitución de 1999 no sólo precisó que la República es un “Estado federal descentralizado” (art. 4), sino que definió a la descentralización como política de Estado (arts. 16, 84, 166, 184, 185, 269, 272, 285, 300) para “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” (art. 158).

Todo esto se buscaba eliminar en la rechazada reforma constitucional de 2007, en la cual siguiendo la orientación de la práctica política centralista de los últimos años, definitivamente se buscaba centralizar completamente el Estado, eliminándose todo vestigio de descentralización como organización y política pública, de autonomía territorial y de democracia representativa a nivel local, es decir, de la unidad política primaria en el territorio, lo que tocaba otro aspecto fundamental y medular del Estado venezolano, que es la forma federal. Con la rechazada reforma constitucional, en efecto, se buscaba formular una supuesta “nueva geometría del poder” donde no había ni podía haber autonomías, con la propuesta de creación de nuevas instancias territoriales todas sometidas al poder central, mediante las cuales el Poder Popular supuestamente iba a desarrollar “formas de agregación comunitaria política territorial” que constituirían formas de autogobierno, pero sin democracia representativa alguna, sino sólo como “expresión

de democracia directa” (art. 16).³⁴

En la Constitución de 1999, en cambio, la democracia no sólo se concibió como democracia directa, sino como democracia indirecta o representativa conforme a la cual todos los órganos del Poder Público tienen que tener su origen en elección popular.

Esa democracia representativa, como dijimos, no se opone ni a la democracia directa ni a la necesidad de que sea participativa; pero en forma alguna la llamada “democracia participativa” puede pretender sustituir a la representativa. La democracia, para que sea participativa, además de esencialmente representativa, lo que tiene es que permitir al ciudadano poder participar en los asuntos públicos, teniendo acceso al poder, lo que puede ocurrir sólo cuando lo tiene cerca. Ello implica necesariamente, como se ha señalado, un bien arraigado y desarrollado sistema de gobierno local, en cada lugar, asentamiento urbano o rural, que goce de autonomía política, lo que sólo puede estar basado en la descentralización política, es decir, en la creación de entidades políticas autónomas que permitan el autogobierno local.

Este sistema democrático es contrario a la concentración del Poder y al centralismo que es lo que se buscaba con la rechazada reforma constitucional, que estaba destinada a la construcción del socialismo, de una sociedad colectivista y de supuesta “participación protagónica”³⁵,

³⁴ Con ello se buscaba, como lo dijo el Presidente de la República, “el desarrollo de lo que nosotros entendemos por descentralización, porque el concepto cuartorepublicano de descentralización es muy distinto al concepto que nosotros debemos manejar. Por eso, incluimos aquí la participación protagónica, la transferencia del poder y crear las mejores condiciones para la construcción de la democracia socialista”. Véase *Discurso de Orden pronunciado por el ciudadano Comandante Hugo Chávez Frías, Presidente Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela en la conmemoración del Ducentésimo Segundo Aniversario del Juramento del Libertador Simón Bolívar en el Monte Sacro y el Tercer Aniversario del Referendo Aprobatorio de su mandato constitucional*, Sesión especial del día Miércoles 15 de agosto de 2007, Asamblea Nacional, División de Servicio y Atención legislativa, Sección de Edición, Caracas 2007 .

³⁵ En la *Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma Constitucional* presentado por el Presidente de la República en agosto 2007, se lee que el Poder Popular “es la más alta expresión del pueblo para la toma de decisiones en todos sus ámbitos (político, económico, social, ambiental, organizativo, internacional y otros) para el ejercicio pleno de su soberanía. Es el poder constituyente en movimiento y acción permanente en la construcción de un modelo de sociedad colectivista de equidad y de justicia. Es el

eliminando de la Constitución toda referencia a la descentralización política, y por tanto, de efectiva posibilidad de participación, y además, la sustitución de la democracia representativa por una supuesta “democracia participativa”.

Para ello, lo que se buscaba era acabar con la propia democracia como régimen político, tratando de sustituirla por un régimen autoritario, centralizador y concentrador del Poder que hubiera impedido la real participación política, al no existir entidades locales autónomas, y depender los Consejos Comunales de la cúspide del Poder Ejecutivo Nacional. Ello se pretendía lograr con la eliminación de los entes territoriales descentralizados políticamente, sin las cuales no puede haber efectivamente democracia participativa, y la creación en su lugar de Consejos del Poder Popular que no pasaban de ser una simple manifestación de movilización controlada desde el Poder Central. Como se dijo, ello es lo que ya había ocurrido, precisamente con los Consejos Comunales creados por Ley en 2006³⁶, cuyos miembros no son electos mediante sufragio sino designados por Asambleas de ciudadanos controladas por el propio Poder Ejecutivo Nacional.

Ello, por otra parte, era lo que con la rechazada reforma constitucional, se pretendía consolidar al proponerse una supuesta “nueva geometría del poder” en la cual se sustituía a los Municipios por las comunidades, como el “núcleo territorial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano”, que debían agrupar a las comunas (socialistas)³⁷ como “células sociales del territorio”, las cuales se debían agru-

poder del pueblo organizado, en las más diversas y disímiles formas de participación, al cual está sometido el poder constituido. No se trata del poder del Estado, es el Estado sometido al poder popular. Es el pueblo organizado y organizando las instancias de poder que decide las pautas del orden y metabolismo social y no el pueblo sometido a los partido políticos, a los grupos de intereses económicos o a una particularidad determinada”, *cit*, p 11.

³⁶ Véase los comentarios sobre ello en Allan R. Brewer-Carías *et al*, *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 75 y ss.,

³⁷ En la *Exposición de Motivos* del Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente de la República en agosto 2007, a las comunas se las califica como “comunas socialistas”, y se la define como “Es un conglomerado social de varias comunidades que poseen una memoria histórica compartida, usos, costumbres y rasgos culturales que los identifican, con intereses comunes, agrupadas entre sí con fines políti-

par en ciudades que eran las que se pretendía concebir como “la unidad política primaria de la organización territorial nacional”. Pero todo ello eliminando la democracia representativa al punto de que en la rechazada reforma constitucional, se “aclaraba” definitivamente en forma expresa, que los integrantes de los diversos Consejos del Poder Popular no nacían “del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”.

Con ello, en definitiva, en nombre de una “democracia participativa y protagónica”, lo que se buscaba era poner fin en Venezuela a la democracia representativa a nivel local, y con ello, de todo vestigio de autonomía política territorial que es la esencia de la descentralización.

Pero además, con la rechazada propuesta de reforma constitucional, en forma por demás confusa, se buscaba agregar a la distribución del Poder Público que ahora es entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional (art. 136), al denominado “Poder Popular”, que se pretendía concebir como el medio para que supuestamente “el pueblo” como el depositario de la soberanía, la ejerciera “directamente”, pero con la advertencia expresa, como se dijo, de que dicho Poder Popular “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”, como las comunidades, comunas y toda suerte de consejos.

Se pretendía, así, agregar como una rama más del Poder Público, al Poder Popular, pero contradictoriamente sometido y controlado desde y por el Poder Nacional.

La furia autoritaria contra la descentralización política reflejada en la rechazada reforma constitucional, además, buscaba dismantelar la federación misma y la distribución territorial del poder que establece la Constitución de 1999, al proponer trastocar la distribución de competencias públicas prevista en la misma entre los tres niveles territoriales de gobierno (nacional, estatal y municipal), de manera de centralizar materialmente todas las competencias del Poder Público en el nivel na-

co-administrativos, que persiguen un modelo de sociedad colectiva de equidad y de justicia”, cit., p. 12

cional (arts. 156, 164). Se proponía, así, terminar de vaciar de competencias a los Estados y obligar a los Municipios a transferir sus competencias a los Consejos Comunales (controlados por el Poder Nacional), con lo que en definitiva aquellos hubieran quedado como entelequias vacías. El Poder Nacional o central, en esa forma, hubiera quedado materialmente con todas las competencias del Estado.

Entre las materias que con el rechazado proyecto de reforma constitucional se pretendía asignar al Poder Nacional estaba, por ejemplo, “la ordenación y gestión del territorio y el régimen territorial del Distrito Federal, los Estados, los Municipios, las Dependencias Federales y demás entidades regionales” (art.156,10); y “la creación, supresión, ordenación y gestión de provincias federales, regiones estratégicas de defensa, territorios federales, municipios federales, ciudades federales y comunales, distritos funcionales, regiones marítimas y distritos insulares” (art. 156,11), es decir, la total sujeción de las entidades territoriales al Poder Nacional.

En esta forma, con la reforma rechazada se pretendía que los Estados y Municipios dejaran de ser “entidades políticas” perdiendo efectiva autonomía y pasaran a depender totalmente del Poder Nacional, como órganos sin autonomía alguna, es decir, como administraciones periféricas del Poder Central sometidas a la ordenación y gestión que estableciera el Poder Nacional. Por ello, también se buscaba reformar el artículo 164,2 de la Constitución para establecer que los Estados tuvieran competencia para ejercer “la coordinación de sus municipios y demás entidades locales”, lo que también hubiera implicado la eliminación de la autonomía municipal.

La centralización de todas las competencias del Poder Público en el nivel nacional llegaba a tal extremo en la rechazada reforma constitucional, que con la misma se pretendía hasta eliminar formalmente la tradicional competencia residual de los Estados (art. 164,11) que existe en todas las federaciones del mundo, respecto de toda otra competencia no asignada expresamente a los otros niveles de gobierno (nacional y municipal) y, en cambio, se proponía establecer la competencia residual pero a favor del Poder Nacional (art. 156,36), dejando a los Estados, sólo y exclusivamente competencia en “todo lo que le atribuya esta Constitución o ley nacional” (art. 164,10).

Por último, en cuanto a la autonomía municipal que garantiza el artículo 168 de la Constitución de 1999, en el sentido de que los actos de los Municipios “no pueden ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con la Constitución y la ley”; es decir, que no pueden ser revisados, en forma alguna, por los órganos del Poder Nacional ni de los Estados, también se buscaba eliminar con la rechazada reforma constitucional, lo que hubiera permitido que sus actos hubieran podido ser impugnados y revisados por los otros órganos administrativos de los Estados, o del Poder Ejecutivo nacional u otro ente. Además, en la reforma se buscaba eliminar la condición del Municipio como unidad política primaria de la organización nacional, lo que se pretendía atribuir a la ciudad (art. 16), eliminándose a la vez la existencia de las “parroquias” como entidades locales (art. 173).

2. La rechazada propuesta de restringir el ejercicio del derecho a la participación política

Pero además de dismantelar el sistema constitucional de descentralización política que con todos sus defectos regula la Constitución de 1999, con la rechazada reforma constitucional se pretendía, además, eliminar o restringir las previsiones constitucionales que regulan el ejercicio del derecho ciudadano a la participación.

En efecto, conforme al artículo 62 de la Constitución de 1999, todos tienen el derecho “de *participar libremente* en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas”, refiriéndose a “la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública” como “el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo”, a través de los mecanismos de participación enumerados en el artículo 70.

Con la rechazada reforma constitucional, dichos medios de participación política, entre los cuales se proponía incluir a los Consejos del Poder Popular, perdían su carácter libre al buscarse que quedasen reducidos a un solo y único propósito, que era “la construcción del socialismo”, de manera que quien no quisiera construir socialismo alguno, hubiera quedado *excluido* del derecho a la participación política el cual estaba previsto sólo para desarrollar los valores de “la solidaridad so-

cialista” y no como un derecho libre como lo regula el artículo 62 de la Constitución de 1999. Es decir, la reforma constitucional, en lugar de ser una para construir una democracia participativa, lo que pretendía era lo contrario, regularizar una “democracia” de exclusión.

Por otra parte, en sustitución del concepto amplio de participación ciudadana que establece el artículo 168 de la Constitución y que deben desarrollar los Municipios, con la rechazada reforma constitucional se pretendía establecer la obligación de los Municipios de incorporar, dentro del ámbito de sus competencias, la participación ciudadana sólo y exclusivamente “a través de los Consejos del Poder Popular y de los medios de producción socialista”, eliminándose toda posibilidad de otras formas de participación, la cual dejaba de ser libre.

Pero además, en la rechazada reforma constitucional, lejos de acrecentarse la democracia participativa, lo que se buscaba era reducir o eliminar los medios de participación ciudadana que había regulado directamente la Constitución para la elección de altos funcionarios Públicos, para la realización de referendos y para llevar a cabo reformas a la Constitución.

En efecto, la rechazada reforma constitucional de 2007 buscaba eliminar las formas de participación política de la sociedad civil en los asuntos públicos que directamente establece la Constitución de 1999, para la postulación de los candidatos a los cargos de Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, de Miembros del Consejo Nacional Electoral, del Defensor del Pueblo, del Contralor General de la República y del Fiscal General de la República. Esa postulación debe hacerse ante la Asamblea Nacional por sendos Comités de Postulaciones que conforme a la Constitución necesariamente debían estar integrados por “representantes de los diferentes sectores de la sociedad” (arts. 264, 279, 295).

Estas previsiones de la Constitución de 1999 ciertamente que han sido distorsionadas por la práctica política y legislativa desarrollada desde que se sancionó la propia Constitución, tanto por parte de la entonces Asamblea Nacional Constituyente como luego por la Asamblea Nacional, que en violación a la Constitución fueron progresivamente convirtiendo dichos Comités de Postulaciones en simples Comisiones

parlamentarias ampliadas (2002-2007), limitando el derecho de la sociedad civil a la participación política.³⁸

Esa tendencia fue precisamente la que se buscaba constitucionalizar con la rechazada reforma constitucional, al pretenderse regular los Comités de Postulaciones eliminándose su integración exclusiva por representantes de los diversos sectores de la sociedad, y pasando a estar integrados mayoritariamente por diputados y por representantes del “Poder Popular”, en fin, por funcionarios del Estado (arts. 264, 295, 279).

Por otra parte, con la rechazada propuesta constitucional, también se buscaba restringir los mecanismos de democracia directa establecidos en la Constitución particularmente en relación con la realización de referendos (art. 71 a 74), pretendiéndose elevar el porcentaje de firmas necesarias para que pudieran ser convocados por iniciativa popular, es decir, hacer más dificultosa dicha iniciativa; y además, se buscaba aumentar el porcentaje de votos necesarios para que los referendos pudieran tener efectos.

En particular, respecto del referendo revocatorio, con la rechazada reforma constitucional se buscaba hacerlo menos participativo y más dificultoso, al establecerse que la solicitud de convocatoria del mismo, en vez de que correspondiera directamente, como un derecho popular, a un número no menor del 20 % de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción, se distorsionaba la iniciativa popular y lo que se regulaba era una solicitud al Consejo Nacional Electoral para que activara el mecanismo para que un número mayor de electores (el 30%) solicitaran la convocatoria del referendo revocatorio. Además, en lugar de exigirse la concurrencia al referendo de un número de electores igual o superior al 25% de los electores inscritos para el mismo que se considerase válido, con la rechazada reforma constitucional se buscaba aumentar el porcentaje al 40% de los electores inscritos.

Adicionalmente se buscaba cambiar la base para la revocación del

³⁸ Véase Allan R. Brewer-Carías, “La participación ciudadana en la designación de los titulares de los órganos no electos de los Poderes Públicos en Venezuela y sus vicisitudes políticas”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, Año 5, N° 5-2005, San José, Costa Rica 2005, pp. 76-95

mandato que en la Constitución es el voto a favor de “igual o mayor número de electores que eligieron al funcionario”, por la fórmula consistente en exigir que “sea mayor el total de votos a favor que el total de votos en contra”, aún cuando hubieran votado por la revocatoria más electores que los que eligieron al funcionario, con lo cual se perseguía distorsionar el referendo revocatorio y transformarlo en un “referendo ratificador”.

Por último, otra limitación al derecho a la participación política se pretendía establecer con la rechazada reforma constitucional respecto de los mecanismos institucionales para la revisión constitucional que se establecen en la Constitución según la intensidad de las transformaciones que se proponen (Enmiendas, Reformas y la Asamblea Nacional Constituyente). En todos ellos, la Constitución de 1999 previó la iniciativa popular de las propuestas de cambios constitucionales correspondiendo la misma a un porcentaje de ciudadanos que oscila entre el 15 y el 30% de los inscritos en el registro Electoral.

Con la rechazada reforma constitucional, se pretendía hacer más dificultosa la iniciativa popular, al proponerse, en todos los casos, aumentar el porcentaje de ciudadanos que podían presentarla, y además, se buscaba hacer más dificultoso el proceso de modificación constitucional, al buscarse también aumentar el porcentaje de electores que debían concurrir a los referendos y de votos que se necesitan para aprobar los proyectos en los referendos (arts. 341 y ss).

La reforma constitucional propuesta en 2007, por tanto, pretendía eliminar totalmente la descentralización política del Estado y con ello las posibilidades de participación política de los ciudadanos; y en cuanto al derecho a la participación política en los aspectos directamente establecidos en la Constitución, se buscaba eliminarlos o restringirlos.

Y no podía ser de otra forma, pues como se dijo al inicio, los regímenes autoritarios temen y rechazan la descentralización y, por ende, la participación política, porque ellas siempre implican una limitación del poder. Es decir, un régimen autoritario es inconcebible sin la centralización y la concentración del Poder del Estado en manos del Jefe

del Ejecutivo nacional.

La descentralización político territorial en Venezuela, por tanto, sigue siendo el principal instrumento para resistir el autoritarismo y en el futuro será el instrumento político fundamental para, en su momento, adelantar el proceso de democratizar al país que más temprano que tarde tendrá que reiniciarse. En ese marco, el proceso de elección de gobernadores y alcaldes de noviembre de 2008 es un paso para avanzar y continuar neutralizando al autoritarismo.

New York, mayo 2008