

# La participación política y su importancia para el actual proceso de descentralización

**Dr. Jorge Sánchez Meleán**

Presidente de la Comisión para la Reforma del Estado Zulia (COPRE-ZULIA). Edif. Noel. Torre A. 1er Piso Ofic. 1-B. Calle 72 e/Av. 19 y 20. Teléfono fax (061) 51.36.20

## Resumen

**La Participación y la Descentralización** son conceptos íntimamente vinculados: la Descentralización es una de las vías de la Participación, y sin ella la Descentralización se hace sumamente difícil. En el mundo hay una creciente y universal demanda de los cuerpos organizados de la Sociedad Civil por mayores espacios de participación. De allí que la **Descentralización** y la **Participación** sean uno de los signos de nuestro tiempo. La Descentralización promueve la **Participación Política** de los más amplios sectores de la población. La **Cultura de la Descentralización** es esencialmente participativa fortaleciendo el privatismo, el basis-

mo, el micro-desarrollo y la autonomía de las personas territoriales menores, generando iniciativas múltiples y actores diversos.

La Participación y la Descentralización están íntimamente unidas con los cambios de la **Democracia**: Vamos de una Democracia representativa a una Democracia de Representación Participativa. Esto requiere que el proceso de Descentralización haga mayor énfasis en poner en marcha verdaderos mecanismos de Participación en los Municipios y en los Estados, y que igualmente a nivel nacional se establezcan mecanismos de esta naturaleza.

**Palabras claves:** Participación Política, Descentralización, Democracia.

# The "Social Clause" and its Importance for the Current Process of Decentralization

## Abstract

Participation and decentralization are concepts that are closely related: participation leads to decentralization, and without it, decentralization can be very difficult to achieve. In today's world, there is a universal and growing demand on the part of organized groups in the society for a larger field of participation. Decentralization and participation are signs of our times. Decentralization promotes political participation among wide sectors of the population. The culture of decentralization is essentially participatory, strengthening the trend to-

wards the private sector, fundamentalism, micro-development and autonomy of particular territorial minorities, generating multiple initiatives and diverse actors.

Participation and decentralization are linked to changes in democracy: we are moving from a representative to a participatory democracy. This requires that the process of decentralization place a greater emphasis on putting into practice true mechanisms of participation at the municipal and state level, as well as on a national scale.

**Key words:** political participation, decentralization, democracy

## Descentralización y Participación

1.- **Descentralización y Participación** son conceptos íntimamente vinculados: la descentralización es una de las vías para alcanzar la **Participación** política y **perfeccionar la Democracia** y sin participación se hace imposible la descentralización.

2.- Entre las megatendencias que actualmente operan y que favorecen los procesos de Descentralización se destaca: La creciente y universal demanda de los cuerpos organizados de

la sociedad civil por mayores espacios de autorealización y participación.

3.- Todo esto supone que la **Descentralización**, la **Participación** política y los cambios en la **Democracia** son parte de un mismo proceso: El cambio o la Reforma del Estado Moderno, que sufre hoy los más importantes cambios en los dos últimos siglos.

4.- En aquellos países o regiones donde la tradición de participar es más profunda, donde existen muchas organizaciones de base comunitaria, el liderazgo es honesto, las interaccio-

nes sociales son ricas y existe una adecuada vanguardia, allí la descentralización es exitosa.

5.- Cuando en cambio hay paternalismo, pasividad, donde el liderazgo es corrompido y enemigo de la participación ciudadana, la descentralización es retardada o desvirtuada.

6.- En todo caso, la descentralización conlleva la búsqueda de nuevas **fórmulas institucionales de Participación y Concertación**: por ello, las organizaciones gubernamentales creadas para administrar competencias y servicios deben considerar la participación en sus órganos de dirección y ejecución, de los usuarios, de las comunidades organizadas, de los gremios y de otras organizaciones de la Sociedad Civil.

7.- Pero asimismo, la descentralización exige la apertura de otros espacios de participación. Uno de los objetivos fundamentales, es la profundización de la Democracia y esta no se logra si no se incorporan las Organizaciones de la Sociedad Civil como parte protagónica en la toma de decisiones (hay que acabar con el exagerado Estatismo). La mera ceremonia de participación en los "consejos asesores" u otros órganos puramente consultivos no representa ningún avance sustantivo.

Es importante que las organizaciones no gubernamentales pueden participar realmente en los **niveles decisoriales**.

8.- En suma, la descentralización promueve la participación política de los más amplios sectores de la **Población**.

- \* Al hacer descansar mayor cantidad y calidad de decisiones en los niveles locales, se incrementa la propensión de los ciudadanos a la actividad política, pues sienten que es sustantiva su acción y no un mero formulismo inocuo, sin consecuencias. Existe la posibilidad real de adelantar un propósito, unos objetivos o unos proyectos por parte de las vanguardias regionales y locales.
- \* Al incentivar las organizaciones sociales que ahora tienen materia concreta sobre la cual actuar para el mejoramiento de su propia calidad de vida.
- \* Promueve el liderazgo local y regional que al demostrar honestidad, eficiencia y habilidad se potencia hacia nuevos y más amplios horizontes, antes reservados a los que fuesen escogidos por las cúpulas partidistas.
- \* La descentralización promueve la integración del país, pues el centralismo privilegia determinados lugares, aquellos donde se concentra el poder, mientras la distribución territorial del poder suma a la nación áreas tradicionalmente olvidadas, si éstas realizan los esfuerzos necesarios, ahora en las manos de sus propios hombres.
- \* Al promover el potencial regional, que incorpora por diversas vías, cada vez más creativas, regiones y localidades que desarrollan sus recursos, sus ventajas comparativas,

sus virtudes, generando un sano regionalismo.

\* Al crear lazos de solidaridad inter-local e inter-regional que permiten el intercambio de experiencias, la comunicación de soluciones, el compartir de salidas a problemas similares y provocar encuentros de diversa índole entre Estados y Municipios, entre sus entes de gobierno y entre sus organizaciones.

\* La descentralización genera presiones competitivas entre los diferentes sectores y actores, lo que al final tiende a mejorar todo el sistema. La gente empieza a comparar al Alcalde y la gestión municipal con otras, al Gobernador y su administración con otras, lo que induce a la población a tomar partido, a opinar y a decidir en uno u otro sentido. Como el control del proceso lo tiene ahora la gente a través del voto, esta realidad provoca una reacción por parte de los gobernantes, quienes tienden a mejorar su gestión. La descentralización es una cultura esencialmente participacionista, pues plantea:

- a) Desterrar la concepción tradicionalmente **Estatista**, intervencionista del Estado, por una **Privatista**.
- b) Cambiar el sistema de toma de decisiones **Elitista** por uno **Basista**.
- c) Sustituir al **Estructuralismo** como modo de acumulación por una vía micro-desarrollista.
- d) Sustituir la Centralización de la organización del territorio por

una amplia Autonomía regional, estatal y local.

Pero todo ello descansa en **Iniciativas** (económicas, social territoriales e institucionales) de la **sociedad civil** y en **actores** que conforman un tejido social denso.

Luego Participación Política y Descentralización son **términos íntimamente unidos**.

## **II. Descentralización, Participación y Democracia**

10.- Sin embargo, todas estas cosas que resultan lógicas, encuentran grandes obstáculos por las características de nuestra **Democracia**.

Nuestra Democracia, de acuerdo a la Carta Magna es representativa, responsable y alternativa, sustentada en un sistema de partidos políticos.

Hasta hace muy poco teníamos un régimen electoral de distritos plurinominales para la elección de representantes a los cuerpos deliberantes, mediante votaciones por listas cerradas y bloqueadas. En 1979 se separó por primera vez la elección de concejales. En 1989 se adoptó un sistema uninominal peculiar para elegir concejales. En 1992 se adoptó un sistema uninominal para el 66% de los candidatos a concejales, siendo electo el resto por el sistema de D'Hondt adoptado, de representación proporcional.

En 1993 fue sólo cuando se eligió al 50% de los diputados por la vía uninominal.

11.- Todo ello ha convertido a nuestra Democracia en una Democracia de Partidos. Estos han monopolizado la participación política propiciando la

desvinculación entre electores y elegidos, entre gobernados y gobernantes. La estructura política se ha convertido en un sistema cerrado, oligárquico y poco participativo. Además, los propios partidos internamente, han dado la espalda a los principios básicos de la Democracia interna. Con todo ello, los Partidos Políticos se han convertido en el único centro de poder desplazando y excluyendo a la Sociedad Civil. La Democracia entonces ha devenido en partidocracia, es decir, en un gobierno de partidos. Estos en vez de ser instrumentos de la Democracia se han convertido en un fin en sí mismos.

12.- Esta situación ha conducido paulatinamente a una crisis de representatividad, que después de los acontecimientos de febrero de 1989 y de los del año de 1992, se ha convertido en una crisis de legitimidad del Sistema.

Actualmente, hay una toma de conciencia por parte de los ciudadanos acerca del papel que deben cumplir en el Sistema Democrático.

Por todo ello, la crisis que atravesamos sólo puede resolverse con más y mejor Democracia. Cerrarse a los cambios, para conservar privilegios, es atentar contra el sistema.

13.- La Democracia venezolana requiere cambios profundos en los siguientes aspectos: a) Democratización de los partidos políticos, b) Descentralización del poder público, c) Fortalecimiento de la Sociedad Civil y las organizaciones intermedias, d) Reforma del régimen electoral, e) El establecimiento de mecanismos de participación política de los ciudadanos,

campo en el cual la institución del Referéndum es fundamental, no sólo a nivel municipal, sino estatal y nacional. Es necesario comenzar a conformar una cultura para la Democracia de Representación Participativa.

14.- Como puede apreciarse la Descentralización, la Participación y los cambios en la Democracia no pueden desvincularse.

### **La importancia de los mecanismos de Participación Política de los ciudadanos**

#### **15.- La Democracia de Representación Participativa**

De todos estos cambios, nos interesa destacar para los propósitos de esta ponencia el referente a los mecanismos de participación. Como expresamos en el numeral anterior, nuestra Constitución establece que la Democracia venezolana es representativa. La democracia participativa no está expresamente regulada. Sólo dos instituciones participativas existen en la Constitución de 1961: el referéndum limitado a la reforma general de la Constitución (Artículo 246 ordinal 4°); y la iniciativa legislativa popular de 20.000 electores (Artículo 165 ordinal 5°).

Sin embargo, dado el carácter democrático de nuestro sistema político-constitucional, no es posible oponerse al derecho de los ciudadanos a participar en la vida pública, pues es éste un derecho inherente a la persona humana, como lo establece el artículo 50 de la Constitución. El derecho a la participación se encuentra consagrado además, en numerosos acuerdos y conve-

nios internacionales suscritos por Venezuela.

Por ello, como lo expresa Carlos Ayala Corao: "Toda persona tiene el derecho a participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos de su país, bien sea directamente o por medio de representantes elegidos libremente. Esta última forma de participación representativa está suficientemente reglamentada en los instrumentos legislativos normales que consagran y desarrollan el derecho del sufragio. Sin embargo, la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas a nivel nacional, no tiene consagración ni por tanto desarrollo en nuestro sistema, como quedó señalado".

16.- Pero en cambio, esta participación directa de los ciudadanos en decisiones políticas, sí se encuentra regulada a nivel municipal en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, como miembros que son de una comunidad, afectados por el interés general. De allí el interés en estudiar estos mecanismos de participación con miras a llevarlos al nivel Estatal y Nacional, especialmente en lo concerniente al Referéndum. Ellos descansan en la teoría participacionista de la Democracia, que sustenta que deben acortarse las distancias entre gobernantes y gobernados. El ciudadano, más que un elector de élites gobernantes, debe ser gestor de su vida y participante activo en las decisiones políticas. **El objetivo fundamental de la vida política es la participación y no la representación: ésta es sólo un mecanismo instrumental de su-**

**plencia, cuando la participación política no es posible.** La Democracia mixta se caracteriza por una combinación equilibrada de técnicas de Democracia representativa y de Democracia directa, superando los problemas del mandato imperativo creado por esta última. De esta forma, los representantes no están sometidos al mandato imperativo, pero tampoco pueden actuar libremente como ellos quisieran una vez elegidos, pues la ciudadanía controla permanentemente su actuar, pudiendo desautorizar algunas de sus actuaciones o decisiones.

17.- La Ley de Régimen Municipal de 1989 es el primer intento serio de superación de nuestro esquema de Democracia de Representación Participativa.

Entre los mecanismos de participación consagrados en la Ley, consideramos de particular importancia para nuestros propósitos los siguientes: a) La iniciativa legislativa local (Artículo 174), b) La solicitud de Reconsideración de Ordenanzas (art. 176-179), c) El Recurso de Referéndum (art. 175), y d) La revocatoria del mandato del Alcalde (art. 69). Los más novedosos, sin lugar a dudas, son los dos últimos por ser mecanismos de participación institucional **decisiva y directa**. Además, pueden mencionarse los Cabildos abiertos, la cooperación vecinal, la pérdida de investidura de Alcaldes y Concejales, el control patrimonial de los bienes inmuebles municipales y la iniciativa popular sobre entidades locales.

18.- A nivel Estatal, el proceso de Descentralización y de Participación que le es inherente, requiere que las Asambleas Legislativas aprueben nuevas Constituciones a fin de incluir diversos mecanismos de participación ciudadana y entre ellos de manera especial, la figura del Referéndum en varios de sus tipos. Es necesario que se establezca en las Constituciones Estadales que los gobiernos regionales no sólo son democráticos, representativos, responsables y alternativos, sino también participativos. Este principio debe traducirse en mecanismos que permitan la participación de representantes de la Sociedad Civil en las Asambleas Legislativas (representación corporativa) con derecho a voz pero sin voto; el establecimiento de la iniciativa legislativa para un número determinado de electores; debe contemplarse el derecho de las comunidades organizadas para solicitar la prórroga de las sesiones de la Asamblea Legislativa cuando así lo crean necesario; se requiere crear la figura del Fiscal General del Estado o, en su defecto, el Defensor de los Derechos de los ciudadanos, funcionario básico para la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas del ciudadano.

Esta figura refuerza la Democracia local y es un paso de avance en la articulación de los ciudadanos y las autoridades del Estado.

Finalmente, es necesario considerar la figura del Referéndum. En primer lugar, debería pensarse en el referéndum consultivo para las decisiones de especial trascendencia estatal.

En segundo lugar, se requiere el referéndum abrogatorio para las leyes estatales cuya derogación fuese solicitada por una determinada proporción de los electores; y asimismo, sería conveniente el referéndum revocatorio, para la remoción de los Gobernadores y de los diputados a las Asambleas Legislativas.

19.- A nivel nacional, sería conveniente alguna reforma para modificar el procedimiento de formación de las leyes, de manera que se incluyan mecanismos refrendarios de consulta popular. La figura del referéndum debe hacerse igualmente aplicable a las decisiones de trascendencia nacional, particularmente a los Decretos con rango y valor de ley dictados por el Ejecutivo Nacional.

Es, así mismo, importante su extensión para la aprobación de las propias enmiendas constitucionales, ya que son decisiones políticas fundamentales. Es bueno además recordar, que en el proyecto de Reforma Constitucional de 1992 se incluyeron los siguientes tipos de referéndum: Consultivo; Aprobatorio; Abrogatorio; Aprobatorio de tratados, convenios o acuerdos internacionales; revocatorio de mandato, y aprobatorio de la Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente.

#### IV. Conclusiones

20.- Lo planteado nos permite concluir lo siguiente:

- a) Participación y Descentralización son conceptos íntimamente vinculados: la descentralización es una de las vías de la participa-

- ción; y sin ella la descentralización se hace sumamente difícil.
- b) Hay en el mundo una creciente y universal demanda de los cuerpos organizados de la Sociedad Civil por mayores espacios de participación. De allí que la Descentralización y la Participación sean uno de los signos de nuestro tiempo.
- c) La Descentralización promueve la participación política de los más amplios sectores de la población.
- d) La Cultura de la Descentralización es esencialmente participativa fortaleciendo el privatismo, el basismo, el micro-desarrollo y la autonomía de las personas territoriales menores, generando iniciativas múltiples y actores diversos.
- e) La Participación y la Descentralización están íntimamente unidas con los cambios de la Democracia: Vamos de una Democracia representativa a una Democracia de Representación Participativa.
- f) Esto requiere que el proceso de **Descentralización** haga mucho énfasis en poner en marcha verdaderos mecanismos de **participación** en los Municipios y en los **Estados**, y que igualmente a nivel nacional se establezcan mecanismos de participación.

- g) En suma pues, la Participación política es esencial en el proceso de Descentralización y ambas son vitales en el tránsito de la Democracia Representativa en crisis, a una Democracia de Representación Participativa. En ellas descansa en mucho el proceso de Reforma del Estado en nuestro país.

### **Bibliografía**

Ayala Corao, Carlos. **La Participación Ciudadana en el nuevo Régimen Municipal, Ley Orgánica del Régimen Municipal 1989**. Editorial Jurídica Venezolana. Colección Textos Legislativos número 10, parte III.- "La Democracia Venezolana frente a la Participación Política, Encuentro y Alternativas". Ediciones Universidad Católica Andrés Bello. Venezuela, 1994.

Arocena, José. **Descentralización e Iniciativa, una discusión necesaria**. Revista Notas y Documentos. Año 6 número 21/22/Enero 1990.

Brewer Carias, Allan. **Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993**. Publicaciones de la Oficina del Ministro de Estado para la Descentralización. Caracas, 1991.

Boisier, Sergio. **La Descentralización: Un tema difuso y confuso. La Descentralización Política y Consolidación Democrática**, Editorial Nueva Sociedad. 1991.

Constitución Nacional

Ley Orgánica de Régimen Municipal