

## Perspectivas de la descentralización y la participación ciudadana en el Gobierno de Hugo Chávez (1999-2009)

Alvarez Itriago, Rosangel Mariela\*

### Resumen

En Venezuela los procesos de Reforma del Estado y la Descentralización impulsados en la década de los ochenta están inconclusos. De hecho en la descentralización fue donde se avanzó a partir de un conjunto de leyes que entraron en vigencia en el año 1989, mostrando resultados políticos favorables. En la actualidad existen fuertes tensiones entre los postulados que acompañan la descentralización y las orientaciones que tiene el proyecto político que apuntala el Presidente Hugo Chávez. Este artículo examina, a partir del análisis de diversas fuentes de información, cómo a partir del conjunto de transformaciones legales y las orientaciones de la política pública en esta década, se afecta el carácter democratizante que porta la descentralización y se coloca en perspectiva las prácticas participativas autónomas y el empoderamiento social que deriva del ejercicio de la ciudadanía.

**Palabras clave:** Descentralización, centralización, participación ciudadana, Gobierno de Hugo Chávez, Venezuela.

### *Perspectives of Decentralization and Citizen Participation in Hugo Chavez's Government (1999-2009)*

### Abstract

In Venezuela, the processes of state reform and decentralization encouraged in the eighties are incomplete. An advance occurred in the decentralization process due to a set of laws that came into effect in the year 1989, showing favorable political results. At present, however, there are strong tensions between the postulates that accompany decentralization and the orientation of the political project of President Chavez. Based on the analysis of diverse information sources, this article examines how, starting with the set of legal transformations and public policy orientations in this decade, the democratizing character that carries decentralization is affected, and it places in perspective the participative autonomous practices and the social empowerment that derive from exercising citizenship.

**Key words:** Centralization, decentralization, citizen participation, Hugo Chavez's government, Venezuela.

\* Universidad Simón Bolívar. Grupo de Investigación en Gestión Ambiental, Urbana y Sociopolítica (GAUS). Valle de Sartenejas, Edif. FE1, P.B., Ofic. 017. Baruta Estado Miranda, Venezuela. Apartado Postal 89000. Telefax: 0212-906.36.23. E-mail: ros Alvarez@usb.ve.

## **Introducción**

En Venezuela, con el proceso de descentralización se lograron, durante el período que abarcó del año 1989 hasta 1999, avances importantes que se materializaron a partir de un conjunto de leyes que permitieron, en buena medida, atenuar las tensiones políticas y los conflictos sociales que se hicieron manifiestos a partir de los sucesos del llamado “caracazo” (1).

Este proceso persiguió como objetivos el logro de la democratización y la modernización del Estado y planteó una nueva relación del Estado con la sociedad; en el año 1989 se impulsó políticamente el proceso a partir de la aprobación de la Ley Orgánica de Descentralización, La Ley Orgánica de Elección y Remoción de Gobernadores y la reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal que introdujo la figura ejecutiva del Alcalde y su elección democrática. Cabe destacar, que esta fue una etapa en donde se logró el consenso político que no se había dado en los años precedentes para impulsar la modernización del Estado (Márquez, 1996) y en donde el movimiento vecinal jugó un papel muy importante como grupo de presión frente al Estado, que condujo a estas reformas destinadas a democratizar el sistema político (Hernández de Padrón, 2000; Ellner, 1999).

El balance que se puede hacer de la experiencia descentralizadora entre los años 1989-1998 muestra resultados políticos favorables, particularmente porque logró el cometido de multiplicar los centros de poder en Venezuela. Fue un proceso que logró estimular una nueva correlación de fuerzas que desde la arena política pugnaron por darle nuevos impulsos a la descentralización (2); el desgaste que caracterizaba al sistema de partidos en Venezuela se atenuó con la aparición de nue-

vas fuerzas políticas en el ámbito regional y local como fueron los casos de Proyecto Venezuela (Estado Carabobo) y la Causa R (Estado Bolívar). También emergieron nuevos liderazgos en algunos municipios del Área Metropolitana de Caracas, representados en el partido político Primero Justicia (Chacao, Baruta).

En segundo lugar, se dieron iniciativas para vincular a los ciudadanos en la toma de decisiones, particularmente, sobre la distribución de los recursos del presupuesto municipal (3), que sentaron un precedente importante para impulsar gestiones locales mucho más participativas.

Otro factor que derivó de la descentralización fue la construcción de un nuevo sentido sobre la política, que esta vez tuvo una “expresión regional en donde las aspiraciones locales encuentran un lugar de constitución y sentido” (Lander, 1995:69) y en donde las prácticas participativas lograron articularse con la institucionalidad local y regional.

A pesar del camino recorrido y la tendencia que parecía convertir a la descentralización en un proceso irreversible, se mantuvo la influencia centralista en el diseño fiscal, lo cual minó la posibilidad que tenían los actores políticos regionales y locales para llevar a cabo una gestión mucho más participativa y eficiente (Barrios, 2000; Mascareño, 2000). Pero fueron las tensiones entre las reformas democratizantes y el proyecto modernizador las que impusieron límites a la descentralización haciendo que ésta sucumbiera frente a la ausencia de una orientación clara del proyecto económico y social que impulsó la gestión del Presidente Rafael Caldera (1994-1998) y más recientemente, por las transformaciones propuestas en la gestión del Presidente Chávez.

Con el triunfo electoral de Chávez en 1998 hubo un cambio radical en el escenario político del país, tanto en los actores hegemónicos del proceso político, como en las reglas de juego y orientaciones del proyecto de sociedad, los cuales han generado tensiones entre los postulados que originalmente acompañaron a la descentralización y que fueron plasmados en la Constitución de 1999 y las medidas que progresivamente se han ido adoptando en esta materia. Hoy día se advierten cambios progresivos que evidencian una posición recentralizadora por parte del Gobierno. El objetivo de este artículo es examinar, a partir del análisis de diversas fuentes de información, cómo a partir del conjunto de transformaciones legales y las orientaciones de la política pública en esta década, se afecta el carácter democratizante que porta la descentralización y se coloca en perspectiva las prácticas participativas autónomas y el empoderamiento social que deriva del ejercicio de la ciudadanía.

Este artículo se organiza en tres partes. En la primera se presentan las transformaciones que ha sufrido el sistema político venezolano a partir de la puesta en marcha del llamado “Proyecto Bolivariano Revolucionario” y del “Socialismo del Siglo XXI” que viene impulsando el Presidente Chávez desde que asumió el poder en el año 1999. En la segunda parte, se abordan los cambios constitucionales, legales y los planes y proyectos propuestos por el Gobierno de Chávez, con el fin de identificar los cambios progresivos que ha tenido respecto del papel que juega la descentralización en el desarrollo del país. Y en la tercera parte, se problematiza el tema de la participación ciudadana a partir de las transformaciones institucionales antes descritas, colocando en perspectiva el verdadero potencial que puede tener un proceso participativo en el contexto analizado.

## **1. El proyecto sociopolítico de Chávez y su impacto en el Sistema Político Venezolano**

El triunfo electoral del Presidente Hugo Chávez en el año 1998 derivó de una coalición de partidos de izquierda agrupados en el llamado Polo Patriótico y en la creación del Movimiento Quinta República (MVR), que paulatinamente fue convirtiéndose en el nuevo partido político hegemónico, desplazando a la élite política tradicional constituida por AD y COPEI. Esta ruptura se explicó, en buena parte, por las condiciones de agotamiento del modelo político y de los actores tradicionales; al “renovado” liderazgo que encarnaban los nuevos actores políticos vinculados con Chávez y con el proyecto político de cambio que se materializaría con el Proceso Constituyente que logró desarrollarse en el año 1999.

El Presidente Chávez denominó su proyecto como la “Revolución Bolivariana”, inspirado en la figura mítica que tiene el Libertador Simón Bolívar en el colectivo venezolano. El objetivo de este proyecto se alcanzaría a partir de la Agenda Bolivariana Alternativa en lo económico, social, político e internacional; también renombró al país como República Bolivariana de Venezuela y nombró en los inicios de su gestión al principal instrumento de organización social y expresión de amplios espacios de participación popular a los Círculos Bolivarianos, todo ello inspirado en el Libertador.

Este proyecto logró su materialización institucional con la Constitución de 1999. El primer rasgo que introdujo este proyecto político al Sistema Político Venezolano fue el paso de una democracia consensuada que privilegió a los actores hegemónicos del Sistema Político de Conciliación (SPC) a una democracia estructurada sobre el concepto de la ciudadanía-

ción que se apoya en los principios de la coresponsabilidad social, la participación amplia de los ciudadanos en la gestión pública y su empoderamiento social. Desde esta perspectiva se reconceptualizó lo político y lo democrático a partir de una nueva forma de legitimación del poder a través de la participación popular y sus diversas manifestaciones.

En el año 2001 continuó con la aprobación de las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, con el cual se dotó al Estado de un primer instrumento normativo que orientaría su acción de acuerdo con las directrices constitucionales. En el 2006 aparece la propuesta del “Socialismo del Siglo XXI”. Desde entonces un conjunto de normas, leyes y prácticas sociopolíticas han ido expandiendo el ámbito de desarrollo de este proyecto político. Su marco de influencia abarca desde la política exterior intra y supra regional, pasando por la modalidad asumida en la política social, hasta llegar a la existencia de una estructura estatal que sigue siendo marcadamente centralista, pese a la inclusión en el año 1999 de la descentralización como un precepto constitucional.

Aunque la huella del Pacto de Punto Fijo en el Sistema Político Venezolano aún sigue vigente mediante las prácticas políticas (clientelares) y la cultura política (paternalista) que fomentó durante cuatro décadas, se pueden advertir cambios sustantivos que se están llevando a cabo progresivamente y a los cuales nos referiremos en el siguiente apartado.

## **2. Cambios jurídicos y políticos: nuevas bases del proyecto político “Bolivariano Revolucionario”**

La Constitución fue el primer paso para sentar las bases del proyecto político “Bolivariano Revolucionario”. A partir de allí se deri-

varon nuevas directrices que permitieron radicalizar el proceso con las políticas que progresivamente ha ido implementando el Gobierno de Chávez.

### **2.1. Cambio de paradigma sobre la participación y la descentralización en Venezuela**

En Venezuela fue necesario debatir en la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 los mecanismos que darían contenido al carácter federal del Estado, estableciendo un vínculo con el mandato constitucional de que éste promoviera la participación ciudadana desde los distintos órganos y niveles de gobierno. Como resultado se refrendó el carácter federal de la Constitución de 1961, agregándole el calificativo de descentralizada (Art. 4).

Se asumió a la descentralización como una política pública nacional, concebida con el fin de profundizar la democracia, a través de mecanismos que permitan un mayor acercamiento entre electores y elegidos, planteando al mismo tiempo la eficiencia en la gestión pública estatal (Art. 158); se reconoce el traslado de competencias exclusivas (art. 164) y concurrentes (art. 165) a fin de darle contenido a la autonomía y la descentralización. Además, de acuerdo con el Art. 165, los estados podrán transferir a los Municipios ciertos servicios y competencias que aquellos estén en capacidad de prestar; la administración de dichos recursos en el ámbito de las competencias concurrentes entre ambos niveles del poder público.

Con relación a la autonomía municipal se estableció en el Art. 173 que la legislación que se dicte sobre régimen municipal planteará los supuestos y condiciones para la creación de parroquias y otras entidades locales; su creación deberá atender a la iniciativa vecinal o comunitaria para viabilizar la desconcentra-

ción municipal, la participación ciudadana y una administración más eficiente de los servicios públicos.

En cuanto a la relación descentralización-participación ciudadana, el Art. 184 estableció la obligación de los Estados y Municipios de transferir a las comunidades servicios y competencias en varias materias, así como propiciar la organización de juntas de la comunidad para la vigilancia, control y evaluación de obras y servicios públicos. También contempló el desarrollo de la participación en los procesos económicos particularmente de cooperativas y mutuales y estimular fórmulas autogestionarias y cogestionarias. Sobre este aspecto se puede destacar que tanto los mecanismos sociales y económicos para la participación ciudadana contemplados en el Art. 70, encuentran como espacio privilegiado para su ejecución, a las gobernaciones y municipios.

Sobre las funciones y competencias que corresponden al Poder Público Nacional y al Ejecutivo (Arts. 156 y 236) destaca que estos niveles se reservan el derecho de establecer límites a la potestad tributaria de los Estado y Municipios, hecho que compromete la autonomía de las instancias descentralizadas.

Un aspecto polémico durante el Proceso Constituyente fue el de la unicameralidad de la Asamblea Nacional (4) (Arts. 186 y 201). La abolición del Senado supuso una afrenta a la descentralización, ya que “la unicameralidad rompe de raíz la representación nacional de los Estados dentro de un modelo que en línea contraria predica la descentralización y la desconcentración del poder público para -en teoría- acercarlo más a la provincia y a los ciudadanos” (Aguiar, 2000:14). El criterio que se adoptó fue la fórmula de elección de diputados paritarios en número de tres por

cada estado y el resto, por representación poblacional.

Lo más novedoso en la Constitución de 1999 fue la incorporación de nuevos criterios para la regulación entre los niveles de gobierno; se creó el Consejo Federal de Gobierno y el Fondo de Compensación Interterritorial (Art. 185) para el financiamiento de las inversiones públicas. Ambas figuras prometían aligerar las tensiones que han estado presentes en los espacios de negociación intergubernamental del país.

Finalmente, con relación al sistema tributario se consagraron formalmente los principios de generalidad, progresividad, legalidad y justicia tributaria (arts. 133, 316 y 317). La potestad tributaria se distribuye entre los tres niveles de gobierno (tributos de competencia exclusiva) reservándose en algunas materias tributarias la potestad a nivel Nacional de Gobierno y transfiriendo sólo competencia (recaudación, fiscalización, control y administración) a los niveles subnacionales.

Interpretando estos contenidos constitucionales en el espíritu que reinó para asumir a la descentralización como la base para construir la democracia participativa y protagónica, se puede decir que se impuso una visión que asoció a la descentralización con propósitos democratizantes como eran la recuperación de la participación social y ciudadana en la gestión pública y en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de las organizaciones y movimientos sociales. De acuerdo con Ruffín y Palma (1993) si la participación ciudadana implica capacidad y poder de influir en las decisiones que le conciernen, entonces se tiene que considerar que la vida local constituye el medio más natural para fortalecerla. En esta dirección fue que se incluyó el rol del municipio en el texto constitucional.

En general, se puede decir que en la Constitución vigente se introdujeron ampliaciones significativas sobre la participación ciudadana vinculadas a la profundización de la descentralización. Sin embargo, el proceso quedó influenciado y controlado en cierto modo por el Poder Ejecutivo que fue ampliamente fortalecido. Entre sus atribuciones se encuentra la potestad para eliminar la capacidad de tributación de las instancias de gobierno descentralizadas, por señalar una de ellas. Además, se dieron otros pasos en la dirección de controlar el proceso y esto fue la desaparición del Senado como órgano representativo de los intereses de los estados federales. Más allá que la democracia participativa sea un precepto constitucional, la existencia de espacios y la construcción de éstos por parte del Estado y de la sociedad, para que se ejerzan y se reclamen los mecanismos de participación podrán ser oportunidades para transformar la democracia de unas reglas de juego político, a unas formas de vida económica y social.

## **2.2. La política pública en el Gobierno de Chávez: la Descentralización Desconcentrada**

La descentralización desconcentrada constituye la primera directriz de la política pública de Chávez en esta materia. Dicha propuesta está contenida en el Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 formulado por el Gobierno (MPPPD, 2001). Es una propuesta que parte del diagnóstico que el desarrollo del país se ha visto obstruido por el patrón espacial de concentración de las actividades económicas y de la población en la zona norte-costera y que la descentralización adelantada en Venezuela solo contribuyó a profundizar dichas diferencias (Contreras, 2003). En tal sentido, el Estado debía reorientar los

recursos y fuerzas sociales, económicas y políticas del país para revertir el peso de los conglomerados urbanos y rediseñar la política descentralizadora. En esta línea se relaciona a la descentralización con la consolidación de una estrategia de desarrollo regional pero que debería ser dirigida por el Gobierno Nacional a partir de la instrumentación del Plan de Desarrollo formulado.

La descentralización desconcentrada fue objeto de varias críticas que de acuerdo con Contreras (2003), todas giraron en torno a seis tópicos fundamentales. 1) La existencia de una multiplicidad de actores regionales y nacionales identificados con la concepción de descentralización-privatización; 2) lo anterior trajo como consecuencia el debilitamiento de las posibilidades de proyectos alternativos; 3) la indefinición del financiamiento de la propuesta y la complementación de las políticas; 4) no se construyeron los consensos sociales, económicos y políticos para la instrumentación, coordinación y evaluación de la propuesta; 5) No se evaluaron las capacidades político-administrativas de las gobernaciones y alcaldías para la complementación y coordinación de políticas y; 6) La dinámica política interna impuso restricciones recurrentes a la gestión del Presidente Chávez.

Múltiples factores minaron la posibilidad de construir el consenso necesario para viabilizar la descentralización desconcentrada, tanto a lo interno del Gobierno (5) como hacia los distintos actores regionales y locales del país, en tanto se enfrentaban lógicas distintas. Además que las prácticas políticas del Presidente Chávez de crear restricciones presupuestarias y disminuir las transferencias fiscales hacia las regiones le dio un giro a la discusión que ya no se centraba en cómo llevar a cabo la descentralización, sino que los esfuerzos se centraron en cómo llamar la atención

sobre las claras tendencias a la recentralización. La tendencia centralizadora se puede visualizar también en el plano financiero a través de la baja en la participación de los ingresos de los estados y municipios en el presupuesto nacional, que fue 29% en 1998, descendió a 21% en el 2004, a 19% en 2005 y 17% al año siguiente... (Banko, 2008:173).

Esta medida responde a múltiples razones, entre las cuales podemos destacar: el carácter militarista del actual gobierno que se expresa en la “concentración de ‘la voluntad general’ en la figura del líder carismático: Chávez” (Romero, 2002: 16), lo cual deviene en una personalización de las decisiones que se impone por encima de los poderes regionales y locales legítimamente constituidos; la activación de una estrategia electoral en la cual sus candidatos para autoridades regionales y locales reciben el apoyo de toda la maquinaria electoral más el respaldo directo del Presidente (6), los cuales se convierten en multiplicadores de la política definida por el Ejecutivo Nacional desdibujando los intereses regionales y locales que representan; otro factor importante es que la propuesta de la descentralización desconcentrada formulada por el Gobierno relacionando los procesos de planificación, desarrollo y participación ciudadana se apoyaba en una estructura paralela que se ha ido conformando con las misiones sociales concebidas como una expresión del poder popular, pero tutelada desde el Poder Ejecutivo Nacional, cuya forma organizativa está representada en los consejos comunales. Esto quiere decir, que los recursos destinados a inversión y proyectos en los gobiernos regionales y locales se invierten en las misiones sociales y es a través de esta estructura que se bajan recursos hacia los distintos niveles territoriales para que sean facilitados a los consejos comunales.

### **2.3. Construcción del “Socialismo del siglo XXI”: una nueva etapa del proceso político venezolano**

En enero del año 2007 el gobierno proclamó la construcción del “Socialismo del Siglo XXI” siendo uno de sus elementos definitorios la democracia participativa y protagónica. De allí la prevalencia de este elemento en la estrategia planteada a través de la puesta en marcha de cinco motores constituyentes. El primero fue la Ley Habilitante en el cual el Presidente asumió poderes extraordinarios para legislar sobre materias que consideró de primordial interés para el país. Destaca al respecto que para articular la planificación pública-desarrollo local-descentralización y participación, como se desprende de la Constitución Nacional y del Proyecto Económico y Social 2001-2007 propuesto por el Gobierno, era necesario que se legislara en dos materias fundamentales. La primera tiene que ver con los nuevos espacios de diálogo intergubernamental como lo es el Consejo Federal de Gobierno (7). El segundo instrumento de vital importancia para cumplir el propósito de articulación arriba mencionado es la aprobación de las Leyes de Participación Ciudadana y Poder Popular (8) al igual que la del Fondo de Compensación Interterritorial (9). Sin embargo, ninguna fue incluida en la Habilitante.

Otro motor fue el referido a la Reforma Constitucional (10). El elemento que caracterizó dicha propuesta fue la ampliación de las facultades presidenciales, una mayor concentración de poder en el Ejecutivo y, la eliminación de las referencias a la descentralización como política de Estado y garantía de los distintos niveles de gobierno constituidos. En materia de descentralización formuló de manera clara una visión contraria al espíritu descentralizador al modificar el Art. 185 que

creaba al Consejo federal de Gobierno para sustituirlo por el Consejo Nacional de Gobierno, con lo cual se suprimía en forma directa los mandatos constitucionales destinados a la descentralización y transferencia de competencias hacia estados y municipios. Cerraba también la participación directa de las autoridades municipales y la representación popular en esta instancia.

El tercer motor denominado Moral y Luces, dirigido a difundir los valores socialistas a través de la educación. Mientras que el cuarto motor denominado Nueva Geometría del Poder, formuló una revisión del ordenamiento político-territorial del país con el diseño de una estructura piramidal cuyo vértice estaba representado en la figura presidencial (Banko, 2008; Delgado, 2008). Por último está el quinto motor denominado “Explosión del Poder Comunal” como realización de la democracia protagónica encarnada en la figura de los consejos comunales (11).

### **3. La participación ciudadana en una encrucijada**

Todo el andamiaje institucional que se ha construido a favor de la participación ciudadana no se expresa en igual medida en la oferta gubernamental para llevarla a cabo. Se le coloca una camisa de fuerza a la participación ciudadana en la medida en que se define al sujeto de la participación en la figura del Consejo Comunal, estrechando su ámbito de acción hacia lo comunitario y con una agenda impuesta desde arriba (García-Guadilla, 2008). Por otra parte, el financiamiento de los proyectos propuestos por esta instancia de participación proviene exclusivamente del Estado, manteniendo en ciernes la autonomía de la organización social.

Si este elemento se combina con los instrumentos jurídicos que reposan en la Asamblea Nacional el panorama tiende a complejizarse. De aprobarse la nueva organización territorial prevista en la Ley de Ordenación del Territorio y de retomarse la discusión del Proyecto de Ley de Participación Ciudadana y del Poder Popular se establecería una institucionalidad altamente burocratizada y sin autonomía para las organizaciones.

Efectivamente, en las estructuras organizativas propuestas en dichas leyes las instancias de participación ciudadana quedarían sujetas a la estrategia nacional de desarrollo y fortalecimiento del Poder Comunal que propone el Gobierno en una estructura vertical que parte de comisiones conformadas en el ámbito de las ciudades, pasando por comisiones municipales, estatales, regionales hasta alcanzar la Comisión Nacional. Otro elemento es que se crearían nuevas instancias de coordinación del territorio que estarían dirigidas por autoridades nombradas por el Presidente de la República, cercenando la estructura de Estado federal que la descentralización político-administrativa apuntaló.

En materia de participación propiamente dicha, la estructura que contempla el Proyecto de Ley de Participación Ciudadana y del Poder Popular que se estuvo discutiendo en la Asamblea Nacional está tan burocratizada y pasa por tantas instancias de representación que se diluye su potencial protagónico en la construcción de las decisiones públicas, aunque hay que reconocer los aspectos positivos que propone. Es el caso del establecimiento del deber de la sociedad y la obligación del Estado de facilitar la formación de ciudadanos para ejercer su derecho a la participación; la obligatoriedad de todos los órganos del Poder Público de crear e impulsar los procesos de

participación ciudadana de manera correcta; valida los diagnósticos comunitarios en el trabajo en redes y sobre todo propicia y define el uso del recurso de amparo como un mecanismo de defensa de los derechos a la participación, frente a cualquier obstrucción por parte de las autoridades públicas; define además un sistema social de participación y planificación: Sin embargo, el mecanismo que relaciona a los ciudadanos con el gobierno no es directo.

En definitiva, las políticas sobre descentralización y participación que viene impulsando el gobierno de Chávez desde el año 1999 muestran cambios en sus concepciones, los cuales atienden a las orientaciones que ha tenido el proyecto sociopolítico de transformación estructural del Estado y la sociedad venezolana. Para avanzar en la descentralización se requiere de unas condiciones sociopolíticas y económicas que le impulsen, acaso en Venezuela se están procurando y/o existen esas condiciones? ¿en qué medida son una fortaleza o un obstáculo para implantar la “Revolución Bolivariana” y el “Socialismo del Siglo XXI”?

#### **4. Consideraciones finales**

Venezuela atraviesa por una turbulenta situación sociopolítica en razón de la polarización reinante en el país desde el año 2002 originado por las políticas adoptadas por el gobierno de Chávez, que impide el diálogo y la concertación, creando un ambiente de fricción permanente. La respuesta del gobierno ha sido radicalizar el proceso implementando políticas que tienden a garantizar un control cada vez mayor del Ejecutivo Nacional sobre la sociedad. En este contexto se viene dando una recentralización del poder político que se

ha ido concretando por la vía legal, mientras que la oferta institucional para la participación ciudadana se acota a unos espacios donde imperan las prácticas clientelistas, la dependencia y la cooptación por parte del Gobierno.

Las transformaciones que en el sistema político, económico y social pretende lograr el Presidente Chávez generan incertidumbre sobre la viabilidad y el alcance que puede tener el impulso de una descentralización democrática y abierta a la participación ciudadana. Ahora, si la descentralización deja de ser el eje orientador de las políticas de desarrollo económico, político y social del país entonces quedará latente el riesgo de que las políticas públicas queden supeditadas a la improvisación por parte del Gobierno.

Con este contexto es necesario retomar el debate nacional sobre los verdaderos alcances y la contribución que como proceso o política puede ofrecer la descentralización para el desarrollo del país. Aparece asimismo una preocupación en torno a los propósitos de la descentralización en Venezuela, ¿sigue siendo la descentralización el mecanismo más idóneo para generar procesos de participación ciudadana en la gestión pública venezolana? O acaso, ¿estamos transitando hacia una nueva estructura del sistema político que concibe y/o se propone impulsar la participación ciudadana prescindiendo de la descentralización?, ¿Qué impactos puede tener esto en los procesos de democratización política y social que demandan las organizaciones y movimientos sociales en el país? Estas interrogantes no se pueden responder de inmediato puesto que estamos en una transición y los procesos no terminan por definirse, sino que están sujetos a la dinámica impuesta por las exigencias del proyecto político que apuntala el gobierno.

## Notas

1. El 27 de febrero de 1989, apenas a 25 días de haber asumido su segunda presidencia Carlos Andrés Pérez, se produjo una explosión social en Caracas y otras ciudades de Venezuela, como consecuencia de las medidas que venía tomando el nuevo gobierno, como las de liberación de las tasas de interés en todas las operaciones activas y pasivas, y para complemento, la entrada en vigencia, el día anterior, de los nuevos precios de la gasolina, que incidió de inmediato en el aumento de las tarifas del transporte colectivo. Esta explosión social se le conoce con el nombre de “Caracazo”.
2. Se crearon las asociaciones de alcaldes y gobernadores como espacios comunes desde los cuales se pretendió articular propuestas y expresar demandas, así como presionar para la transferencia de los recursos financieros hacia las gobernaciones y alcaldías. Sin embargo, el gobierno promovió unas asociaciones paralelas que están a su servicio, conformadas por gobernadores y alcaldes del partido de gobierno y son las que reconoce como interlocutores válidos.
3. La gestión de Aristóbulo Istúriz (1992-1995) en el Municipio Libertador de Caracas y de Clemente Scotto (1989-1995) en el Municipio Caroní, son ejemplos de iniciativas políticas para aprovechar el potencial que ofrecen los espacios descentralizados para impulsar procesos participativo.
4. Diversas opiniones se sostuvieron con respecto a la propuesta de eliminar el Senado. Quienes estaban ganados a la idea eran más que todo los representantes del Polo Patriótico. Por ejemplo, Luis Reyes Reyes y Leopoldo Puchi veían como solución al problema de la representación de los Estados en la Asamblea Nacional considerar un aumento en el número de diputados que la conformarían (López, 1999); en tanto los sectores opositores en la Constituyente indicaban lo inapropiado e inconveniente para el federalismo eliminar la Cámara de Senadores, Gerardo Blyde decía, “...La unicameralidad es la negación del federalismo. Estados pequeños como Vargas ahora serán menos escuchados y los grandes, como Zulia y Lara, llevarán la voz cantante en el parlamento por tener mayor número de diputados” (Lastra, 1999).
5. Existían fuertes tensiones en el Alto Gobierno, sobre todo en las instancias donde recae la política descentralizadora como son los Ministerios de Planificación del Desarrollo y el de Interior y Justicia y, la Vice Presidencia de la República. Para ampliar véase Contreras (2003).
6. Ha sido un propósito deliberado del actual Presidente dejar fuera del poder a opciones políticas distintas al llamado “chavismo”. Su estrategia electoral, aunada a los vicios presentes en el Consejo Nacional Electoral han favorecido sus propósitos. De las 22 gobernaciones que existen en el país, en el año 2004 se adjudicaron 20, y de 362 alcaldías triunfaron en 194. En las elecciones de 2008 lograron sólo 17 gobernaciones y 263 alcaldías. El dato interesante es que donde perdieron (Zulia, Nueva Esparta, Miranda, Distrito Metropolitano de Caracas) están realizando estrategias judiciales y de reformas territoriales con el fin de acabar con estos espacios de oposición frente a la política centralizadora que adelanta el Ejecutivo Nacional y a la cual se prestan sus representantes en las regiones y municipios. En esta misma dirección el 17 de marzo de 2009 el Presidente de la República decretó la reforma parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación, Transferencia y Competencia del Poder Público; junto a la reforma de la Ley de Puertos y la reforma de la Ley de Aeronáutica Civil. Con esta decisión el Presidente considera que “el poder público regional —estadal y municipal— nunca podrá estar por encima del poder público nacional, ese es un principio fundamental del derecho, de la política y de la existencia humana” (Montiel, 2009).
7. La Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno fue aprobada tardíamente por la Asamblea Nacional en junio del 2005 y ese mismo año fue objetada por el Presidente de la República quien consideró que no incluía la visión de descentralización desconcentrada que él había planteado. Este Proyecto de Ley se retomó en diciembre del 2009, y tras unas modificaciones planteadas por el Presidente Chávez se sancionó

finalmente en febrero del 2010. Este instrumento ha sido cuestionado con el argumento de que “liquida” al proceso de descentralización en tanto desconoce a los niveles de gobierno regionales y locales establecidos en la Constitución y en las leyes, a favor de las organizaciones de base del poder popular quienes serán las receptoras de las transferencias del competencias y atribuciones desde el Poder Central. En este instrumento legal se introdujo la propuesta de Reforma Constitucional que Chávez formuló en el año 2007, sobre esta materia.

8. Esta Ley pasó por 1era discusión el 29-11-2001 y en segunda discusión el 25-07-2006; hasta la fecha no ha sido aprobada.
9. Los diputados de la Asamblea Nacional se encuentran afinando la propuesta sobre la Ley del Fondo de Compensación Territorial, que implicará la eliminación del Fides, y uno de los puntos en revisión es la fuente de financiamiento que tendrá ese fondo especial que formará parte de los presupuestos de las gobernaciones, alcaldías y consejos comunales.
10. Esta Ley pasó por 1era discusión el 29-11-2001 y en segunda discusión el 25-07-2006; hasta la fecha no ha sido aprobada.
11. La Reforma Constitucional fue cuestionada por diversos sectores del país, en primer lugar, por plantear cambios en los principios fundamentales de la Constitución y luego, por los contenidos de la misma. Fue sometida a referéndum consultivo el 2 de diciembre del 2007 con una derrota del 50,7% en el Primer Bloque el cual incluía la reelección indefinida, y del 51,05% en el segundo bloque.
12. Estudios recientes revelan múltiples dificultades con los Consejos Comunales: 1) referentes solo materiales y no de identidad colectiva, 2) la desarticulación de los proyectos comunitarios con los de los entes gubernamentales; 3) la relación difusa hacia las instituciones a las que deben rendir cuenta y articularse; 4) carencia de supervisión y transparencia en los recursos que administran constituyéndose en espacios para la proliferación de prácticas clientelares, corrupción y cooptación, entre otros. Para profundizar el tema véase García-Guadilla (2008) y Lovera (2008).

## Bibliografía citada

- Asamblea Nacional Constituyente (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 36.860. Caracas, Venezuela.
- Asamblea Nacional (2001). Proyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana y del Poder Popular. Caracas.
- Aguilar, Asdrúbal (2000). “La unicameralidad atenta contra el federalismo”. **Últimas Noticias**. Caracas, Venezuela. P. 14.
- Banko, Catalina (2008). “De la descentralización a la nueva geometría del poder”. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Vol. 14, Nro. 2, Caracas, Venezuela. Pp. 165-181.
- Barrios, Armando (2000). “El financiamiento de la descentralización en Venezuela”. **Cuadernos del CENDES**, Vol. 17, No. 45, setp-dic, Caracas, Venezuela. Pp. 51-66.
- Contreras, Miguel Ángel (2003). “Cambios y discontinuidades en el proceso de descentralización en el gobierno de Chávez”. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Vol. 9, No. 3, Caracas, Venezuela. Pp. 255-272.
- Delgado, José Gregorio (2008). “Reflexiones sobre la descentralización en Venezuela: ideas para su profundización”. **Serie Diálogo Político**. Mimeo. Ildis, Caracas. Pp. 16.
- Ellner, Steve (1999). “Obstáculos a la consolidación del movimiento vecinal venezolano: la brecha entre lo nacional y lo local”. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Vol. 5, No. 1, IIES-UCV, Enero-marzo, Caracas, Venezuela. Pp. 33-57.
- García-Guadilla, María Pilar (2008). “La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿poder popular o instancia clientelar?” **Revista Venezolana de Econo-**

- mía y Ciencias Sociales, Vol. 14, No. 1, Caracas, Venezuela. Pp. 125-151.
- Hernández de Padrón, MI (2000). "El dilema entre lo social y lo político. El caso del Movimiento Vecinal". **FERMENTUM**, Vol. 10, No. 28, mayo-agosto, Mérida, Venezuela. Pp. 197-216.
- Lander, Edgardo (1995). Neoliberalismo, Sociedad civil y democracia. Ensayos sobre América Latina y Venezuela, Caracas, CDCH-UCV.
- Lastra, Rafael (1999). "Gerardo Blyde: La unicameralidad es abofetear al federalismo", (en línea), <http://www.El-nacional.com> viernes 5 de noviembre (Consulta: 07-12-99).
- López, Edgar (1999). "Cada estado tendrá un mínimo de tres diputados en la Asamblea Nacional", (en línea), <http://www.el-nacional.com> martes 9 de noviembre (Consulta: 08-12-99)
- Lovera, Alberto (2008). "Los consejos comunales en Venezuela: ¿democracia participativa o delegativa?" **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Vol. 14, No. 1, Caracas, Venezuela. Pp. 107-123.
- Márquez, Trino (1996). "Venezuela: el proyecto de Estado democrático descentralizado". **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Vol. 2, No. 4, IIES-UCV, oct-dic, Caracas, Venezuela. Pp. 107-147.
- Mascareño, Carlos (Coord) (2000). Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas. Caracas. Nueva Sociedad/PNUD.
- Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo (2001). Plan de Desarrollo económico y social 2001-2007. <http://www.mpd.gob.ve/pdeysn/pdesn.pdf> (Consulta: 23-03-09).
- Montiel, Alejandro (2009). "Presidente Chávez promulgó reforma parcial de Ley Orgánica de Descentralización". [Http:// www.minci.gob.ve/noticias - prensa/28/ 188233/presidente\\_chavez\\_promulgreforma.html](http://www.minci.gob.ve/noticias_-_prensa/28/_188233/presidente_chavez_promulgreforma.html) (Consulta: 04-04-09).
- Romero, Juan (2002). "**Militarismo, democracia y conflicto político en la Venezuela de Hugo Chávez (1998-2002)**". <http://sincronia.cucsh.udg.mx/jerome-ro02.htm> (Consulta: 14-11-05).
- Rufián, Dolores y Eduardo Palma (1993). **La descentralización: problema contemporáneo en América Latina**. Santiago. ILPES/CEPAL.