

Hacia una verdadera democracia local

Marino J. González R.

Profesor Titular de
la Universidad Simón Bolívar.

P

oco más de tres cuartos de siglo han transcurrido desde la muerte de Gómez. En ese lapso los cambios que se han sucedido en la práctica de la democracia han sido notables. En todo ese período hemos vivido muchas experiencias y también muchos experimentos para perfeccionar y ampliar las formas y contenidos de la democracia. Dentro de las características que hoy cobran especial valor está el intento sistemático de la sociedad venezolana por construir una democracia con clara expresión local. El balance de esos intentos puede servir de base para profundizar en las próximas etapas, especialmente ahora, cuando afloran demandas por valorizar la participación de los ciudadanos y alcanzar mejoras en las condiciones de vida en todas las regiones y localidades del país.



EL BALANCE

La noción de la República está vinculada con la vida local. Los municipios constituyeron por siglos los espacios para las relaciones políticas en la Colonia. Es alrededor de la organización municipal que se desarrollan las prácticas de representación y de gobierno que correspondían a las funciones asignadas por la Corona española.

Al producirse la independencia, la expresión local era la provincia. En la Constitución de 1811 es el pueblo de los *Estados de Venezuela*, vale decir las provincias, las que declaran la independencia. Y en ese pacto federal las provincias conservan sus prerrogativas. Esa es la razón por la cual tienen el derecho exclusivo a organizar el gobierno y la administración territorial. Las únicas funciones que las provincias transfieren al *Poder Ejecutivo de la Confederación* son las relacionadas con la declaración de guerra y el comercio internacional. En el caso de que las provincias quisieran realizar tratados con potencias extranjeras debían solicitar aprobación al Congreso. Esta concepción sobre el rol de los actuales estados es la que prevalece por casi un siglo. Se podría decir que lo local era relacionado estrictamente con lo provincial.



General Juan Vicente Gómez en la inauguración carretera Trasandina.
ATENEO DEL TÁCHIRA.

El municipio aparece por primera vez como instancia de gobierno en la Constitución de 1909. En el artículo 6 de dicha Constitución se establece que los estados de la República deben reconocer en sus respectivas constituciones la autonomía del municipio, así como su independencia del poder político del Estado, especialmente en lo relacionado con el régimen económico y administrativo.

La centralización administrativa del gomecismo expresada, por ejemplo, en la ordenación de las cuentas fiscales, en el desarrollo de la infraestructura vial que permitiera comunicar al país, así como en el predominio sobre los caudillos, fue la base de la nueva institucionalidad que se construyó a partir de 1936.

A pesar de que los problemas de los venezolanos tenían indudables expresiones locales, valga solamente citar el caso de la malaria que afectaba algunas zonas más que otras dependiendo de las condiciones geográficas y del clima, es claro que a partir de la muerte de Gómez era fundamental acometer la tarea del fortalecimiento del Estado nacional. De allí que sea la época de la creación de nuevas instituciones para una funcionalidad nacional, vale decir, central. La vida municipal quedaba concentrada en la acción política y en la participación.

En la Constitución de 1947 se reconocen las autonomías de los estados (artículo 120). Las competencias de los estados abarcaban desde la aprobación de sus constituciones, hasta la construcción de caminos vecinales, pasando por la promoción de la producción y la cooperación con el Gobierno nacional. Y también la Constitución de 1947 establece (artículo 112) las competencias municipales, entre las cuales se encuentran la organización de los servicios de policía, abastos, cementerios, ornamentación, alumbrado público, acueductos, transportes urbanos, institutos de crédito, asistencia social, urbanismo, así como la administración de rentas. Podría postularse que la agenda prevista en esta Constitución en lo que respecta a la organización de los estados y municipios, era un cambio muy significativo con respecto a lo transcurrido en el siglo anterior.

La irrupción del gobierno militar en 1948 trajo también la consolidación de la tendencia centralizadora. En la década de los cincuenta, al menos en algunas

“ La centralización administrativa del **gomecismo** expresada, por ejemplo, en la ordenación de las cuentas fiscales, y en el desarrollo de la infraestructura vial, fue la base de la **nueva institucionalidad** que se construyó a partir de 1936.

áreas de la administración, por ejemplo, en la salud, se produjo la transferencia de servicios en manos de municipios y estados al poder nacional. De esta manera se imponía una tendencia que se extendería en los siguientes treinta años.

La Constitución de 1961 ratifica las competencias de estados y municipios. En el caso de los estados se establece la administración de sus bienes y de la inversión del situado, así como de los demás ingresos que le correspondan, al igual que la organización de la población urbana y rural. También se establece que los estados no podrán crear aduanas ni impuestos de importación, ni gravar bienes de consumo antes de que entren en su territorio, así como tampoco prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni crear impuestos sobre el ganado o sus productos y subproductos.

En el caso de los municipios, la Constitución de 1961 establece que conforman la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional. La autonomía (artículo 29) incluía la elección de sus autoridades, la libre gestión en las materias de su competencia, la creación y la recaudación e inversión de sus ingresos. En la explicitación de las competencias se sigue el patrón ya previsto en la Constitución de 1947.

La disposición transitoria número 1 de la Constitución de 1961 estipuló que mientras se aprobaban las leyes respectivas, especialmente las relacionadas con la elección de sus autoridades y la libre gestión en materias de su competencia, quedaba vigente la anterior organización municipal del país. Esta materia pendiente se extendió por casi treinta años.

Desde mediados de los años setenta se inicia en el país una gran demanda por mayor participación en los ámbitos locales, especialmente en los municipios. La experiencia de organización vecinal y la aprobación de la nueva legislación municipal a finales de los setenta fueron demostraciones de los avances, así como la separación de las elecciones municipales de las presidenciales y del Congreso Nacional en 1979.

“

En estas circunstancias la agenda pública expresa con gran intensidad las **demandas ciudadanas** por gobiernos regionales y locales que promuevan la participación y sean **competentes** en la gestión de los servicios.



CÓDIGO VENEZUELA.

Toda la década que transcurre hasta 1989 se caracteriza por una creciente presión desde los estados y municipios por la creación de nuevos canales de participación, y en particular por la elección de gobernadores y alcaldes a través del voto universal, directo y secreto. Los planteamientos realizados desde diversos espacios, y con gran énfasis por parte de los grupos organizados en los estados de mayor desarrollo, condujeron a la elaboración de una propuesta por parte de la Copre que conllevó a la aprobación de la elección de alcaldes y gobernadores en 1988, y la realización de las primeras elecciones de estos funcionarios en diciembre de 1989 con lo cual se abría, sin dudas, una nueva etapa en la institucionalidad del país.

Hasta 1998 la dinámica de la descentralización incorporó múltiples innovaciones en la vida de la democracia venezolana. No solo fue la aparición de liderazgos locales y estatales, muchos de ellos de una nueva generación política. También fue la creación de innovaciones en la gestión de estados y municipios dirigidas a mejorar la calidad de los servicios en muchas áreas de la vida ciudadana. La diversidad de la vida del país se aceleró con la descentralización. En muchos espacios de nuestra geografía creció el sentimiento de pertenencia, por una parte, y de identidad local, por la otra. Las condiciones estaban dadas para un gran avance.

LA PERSPECTIVA

Para la elaboración de la Constitución de 1999 el país había experimentado las posibilidades de la descentralización. Los efectos en su vida concreta. Y eso se expresaba en la gran variedad de formas organizativas que florecieron a lo largo y ancho de la geografía nacional. De manera que había un amplio acuerdo, independientemente de la exclusión que se produjo en la elección de los diputados a la Asamblea Nacional, sobre la condición de Estado federal descentralizado que terminó siendo aprobada en el texto final de la Constitución.

La explicitación de las competencias de estados y municipios fue amplia y detallada. En el caso de los estados se ampliaron las competencias exclusivas al incorporar el manejo de los recursos naturales no re-

novables, la policía estatal, los servicios públicos (como consecuencia de la transferencia realizada en la década anterior), así como la gestión de las carreteras nacionales y de los puertos y aeropuertos nacionales. En el caso de los municipios (artículo 178) se estableció una amplia gama de competencias que incluyen el ordenamiento urbano, circulación y transporte, espectáculos y publicidad, ambiente y saneamiento, servicios sociales, servicios públicos domiciliarios, servicios funerarios y justicia de paz y policía municipal.

En 1999 la escena estaba preparada para que se produjera un impulso fundamental para la vida local, y especialmente para las posibilidades de dotar a los ciudadanos de servicios de la mayor calidad y cobertura concebidos para atender de manera directa la diversidad de requerimientos en toda la extensión del país.

Se marchó en la dirección contraria. Más bien se involucionó. Muchas de las conquistas relacionadas con la transferencia de servicios fueron revertidas. La vía seleccionada por el Gobierno fue justamente la centralización, compatible con la visión autoritaria en el manejo del Estado y contraria a la coordinación de funciones que son inherentes a la concepción federal del texto constitucional.

Los resultados no tardaron en manifestarse. Por donde quiera que se analice existe un evidente deterioro en el desarrollo de las instituciones del Estado federal descentralizado, expresado tanto en la dependencia que los gobiernos regionales y locales tienen con respecto al Gobierno nacional, como en la pérdida de competencias reales y en la debilidad institucional asociada con limitados recursos humanos y financieros. La percepción de los ciudadanos refleja este desencanto. De acuerdo con la última encuesta de Latinobarómetro, la mayoría de los venezolanos (55%) están insatisfechos con los servicios que reciben de los gobiernos municipales. En algunos servicios la insatisfacción es comparable con la expresada por los ciudadanos de países de menor desarrollo relativo en la región.

En estas circunstancias, la agenda pública expresa con gran intensidad las demandas ciudadanas por gobiernos regionales y locales que promuevan la participación y sean competentes en la gestión de los servicios. Todos estos años de recentralización no han hecho



“ Todo indica que en los próximos años la democracia en los niveles locales será un gran espacio de construcción social. Se requerirán **nuevas visiones**, deseos por actuar en la diversidad, alternativas para el encuentro y el diálogo social.



CENTRO GUMILLA, ASAMBLEA COPALAR.



sino potenciar las exigencias por una verdadera democracia local. Para que ello sea posible, al menos los siguientes retos deberán alcanzarse.

- ▶ **MAPEAR PARA ACERTAR.** Lo local es específico. Tiene detalles en cada espacio geográfico y político. De tal manera que es crucial contar con los mecanismos para detectar esas variaciones en la vida de las personas. No hay soluciones iguales a problemas que por definición son diversos. Esto supone mejorar radicalmente la forma como identificamos los problemas locales y para ello se debe fortalecer sustancialmente los sistemas de información sobre las condiciones de vida en los niveles locales.
- ▶ **AMPLIAR LA PARTICIPACIÓN.** En la última década se han puesto en ejecución nuevas experiencias y modalidades de participación. Es verdad que en muchos casos se ha desvirtuado la calidad de la participación al hacerla dependiente de la orientación ideológica o de la influencia del Gobierno. Sin embargo, el reconocimiento de estas experiencias, especialmente las vinculadas con los consejos comunales, es el primer paso para potenciar nuevas modalidades de participación más abiertas y autónomas.
- ▶ **PLANIFICAR PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD.** Actualmente la institucionalidad local no es compatible con su importancia y diversidad. En la práctica muy pocos municipios y estados cuentan con planes de desarrollo para períodos amplios, que sean actualizados periódicamente. Esto debe revertirse para optimizar la asignación de recursos, especialmente los que se realizan a lo largo del tiempo. La elabora-

ción de planes de desarrollo de mediano plazo es un paso central para promover cambios sostenibles.

- ▶ **CONSTRUIR ACUERDOS LOCALES.** La democracia local requiere mucho más que gobiernos efectivos. Es clave incorporar a todas las instancias de la sociedad en el marco de acuerdos, de compromisos tangibles y comprobables. Esto incluye a los trabajadores, sectores productivos, universidades y otros centros académicos, organizaciones no-gubernamentales, medios de comunicación, entre otros actores. En las actuales condiciones del país es muy probable que los niveles locales sean factores preponderantes para construir las nuevas bases de gobernabilidad que son requeridas.
- ▶ **FACILITAR LA RENOVACIÓN DE LIDERAZGOS.** Los nuevos impulsos para promover la democracia local necesitarán nuevos liderazgos. En los próximos tiempos se darán las condiciones para un recambio generacional que se expresará en primera instancia en los gobiernos locales. Esta nueva generación tendrá menos ataduras con el pasado. Estará en mejores condiciones para conducir estas transformaciones.

Todo indica que en los próximos años la democracia en los niveles locales será un gran espacio de construcción social. Se requerirán nuevas visiones, deseos por actuar en la diversidad, alternativas para el encuentro y el diálogo social. En la medida que se aprovechen estas oportunidades, con toda seguridad se promoverán mejores condiciones para la democracia y el bienestar en la vida local de todos los ciudadanos. ☉