UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE AMÉRICA LATINA
MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS

**Los nuevos espacios de participación ciudadana
en la Constitución de 1999**

(TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGISTER
SCIENTIAE EN CIENCIAS POLÍTICAS)

Investigador: Lcdo. José Gregorio Araujo Díaz

Tutor: Prof. Román Rodríguez Salón

REGISTRACION

SERBIULA
Tulio Febres Cordero

Mérida, noviembre de 2008

INDICE

Introducción.	1
CAPITULO I: Evolución histórica de la participación ciudadana.	5
1. La participación ciudadana antes y durante las dictaduras.	5
2. Participación ciudadana durante la democracia representativa.	21
3. Participación ciudadana a partir de 1998.	26
CAPÍTULO II: participación ciudadana en la Constitución de 1999.	29
1. Principios de La participación ciudadana	29
2. la participación ciudadana expresada en el texto constitucional.	35
CAPÍTULO III: Consejos comunales, realidad concreta de la participación ciudadana.	51
1. Marco legal y razón social de los consejos comunales.	51
2. El Municipio Tulio Febres Cordero del Estado Mérida y la organización de los consejos comunales (estudios de caso).	53
Bibliografía.	69

Introducción

Los cambios políticos operados en Venezuela en la última centuria han sido más rápidos que en los cuatrocientos años anteriores. Después de la Guerra de Independencia, el país vivió diversas convulsiones políticas, especialmente entre los proyectos y la concepción del Estado que se tuvo en determinados momentos. Cada proyecto intentó desde su óptica resolver los problemas que presentaba un Estado independiente, pero *“la inexistencia de un Estado Nacional, se tradujo en la implementación de un sistema de relaciones políticas basado en el poder de los caudillos locales”*¹, que a partir de la separación de Venezuela de la Gran Colombia, se disputaban el poder a veces mediante una guerra ideológica de partidos. Así, se planteó el problema del centralismo frente al liberalismo desde las perspectivas de los partidos conservador y liberal, que en sus momentos más álgidos optaron por dirimir sus profundas diferencias a través de la confrontación armada.

En términos generales se puede afirmar que la República venezolana del siglo XIX, fue avanzando continua y lentamente hacia un marco institucional que garantizara la libertad pública y jurídica (recuperación formal de la constitucionalidad) de los ciudadanos. En tal sentido, entre 1830 y 1897, Venezuela experimentó momentos de progresos y estabilidad jurídico - institucional, así como también de regresiones y estancamientos. En el período comprendido entre 1811 y 1895, se aprobaron once constituciones y se eligieron 18 presidentes siempre con la preocupación programática por el mejoramiento continuo del sistema electoral.

Asimismo, el sub-período de 1830- 1854 representa el momento de mayor significación en nuestra evolución electoral presidencial, ya que durante el mismo se eligieron los primeros siete presidentes de la República. Aunque durante este período el proceso electoral estuvo apoyado en una concepción constitucional censitaria (acceso restringido al proceso electoral), los siete presidentes electos en este lapso, obtuvieron

¹ Samuel Pérez. *Los partidos políticos en Venezuela I*, p. 49.

un importante piso de legitimidad y aceptación política. Es decir, el sistema funcionó con una estabilidad nunca antes vista en el siglo XIX.

Entre 1857 y 1895, la dinámica electoral fue más contradictoria e inestable, ya que, pese a que se avanzó hacia el logro más formal que real del sufragio universal de varones, se retrocedió en la práctica debido a la proliferación de guerras y gobiernos autocráticos, que hicieron de las constituciones meros elementos ornamentales. Los aspectos formales de este lapso fueron las constituciones de 1857 y 1858, y, el "Decreto de Garantías" de Juan Crisóstomo Falcón, del 10 de agosto de 1863. Durante este período, la elección de Manuel Felipe Tovar en 1860, quedó deslucida y atrofiada por la Guerra Federal, aunque fue el primer intento de elección abierta y directa del Presidente de la República, desde la elección de Carlos Soublette. En consecuencia, los logros formales se vieron empañados por la irrupción de caudillos militares (José Tadeo Monagas, en 1868 y Antonio Guzmán Blanco, en 1870); lo que derivó en una tendencia degenerativa que tuvo como corolario, que la constitución de 1874 eliminara el carácter secreto del sufragio.

El lapso entre 1830 y 1892, fue una etapa de evolución intermitente y zigzagueante hacia la búsqueda de un equilibrio entre la participación ciudadana y la estabilidad de los intereses de las oligarquías socio-políticas en el proceso de selección del Presidente de la República. De los 62 años comprendidos entre 1830 y 1892 casi cuatro décadas transcurrieron dentro de una limitada participación popular en la selección presidencial. No obstante, estas décadas son las de mayor estabilidad y de relativo progreso, tanto en las instancias socio-políticas, como socio-económicas.

Frente al agotamiento del modelo conservador y la crisis de este orden, surge la figura de Antonio Guzmán Blanco, como máximo expositor del liberalismo convertido en proyecto ideológico de la burguesía nacional. La creación de un Estado Nacional fue un proyecto fracasado en reiteradas oportunidades y no sería sino hasta finales del siglo XIX cuando este proyecto se presente de manera seria, esta vez conformado por una nueva generación de políticos surgidos no de la Guerra de Independencia, sino de las

Guerras campesinas y las crisis desatadas por el agotamiento del modelo conservador. La figura de Guzmán se impondrá como catalizador de las viejas aspiraciones de una buena parte de la población que ve la necesidad de crear las bases institucionales para un país moderno frente a las ideas políticas y económicas que estaban en boga en el mundo.

El sistema de relaciones políticas en la Venezuela del siglo XIX no sería la misma después de Guzmán Blanco; de allí que una vez extinguido su gobierno directo y los indirectos, Venezuela se había enrumbado hacia la creación del Estado y la modernización. Así se produce la crisis política de finales de siglo que da como resultado el surgimiento de nuevos actores políticos, esta vez con la figura indiscutible de Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez, que dan inicio a una nueva forma de concebir el Estado y la creación definitiva y consolidación del Estado venezolano moderno.

Los gobiernos de transición hacia la democracia, encontraron un campo abonado para implementar nuevas formas de hacer política y de orientar la economía hacia un Estado burgués centralizado. En la primera mitad del siglo XX hubo logros muy importantes como la pacificación del país, la unidad territorial, el nacimiento de nuevas clases sociales a la sombra del petróleo, nueva conciencia política, entre otras. En el presente siglo, la Venezuela moderna no puede negar el legado institucional de los fundadores del Estado y su fisonomía política que todavía están de manera perdurable en la conciencia colectiva y que al parecer las nuevas generaciones de políticos no están dispuestas a abandonar o cambiar fácilmente.

En las postrimerías del siglo XX la historia política venezolana comenzó a dar un giro impresionante. La llegada al poder de nuevos actores políticos, encabezados por el Comandante Hugo Rafael Chávez Frías, propició reformas fundamentales impulsadas principalmente por una nueva Constitución, la cual fue aprobada en referendo en diciembre de 1999.

Esta nueva Constitución introdujo cambios importantes a todos los niveles, creando para ello la figura de “participación ciudadana”. En el nuevo texto

constitucional se consagra la presencia de los ciudadanos en los asuntos de interés colectivo, más allá de la simple participación en procesos electorarios. Es la puesta en práctica de novedosas formas de acercar el gobierno a los ciudadanos mediante mecanismos de participación colectiva a fin de mejorar la organización comunitaria mediante la ejecución de proyectos socio-productivos, que buscan mejorar la calidad de vida y las relaciones de los individuos en un marco de cooperación; estimulando la capacidad creativa y la inclusión de los ciudadanos en los beneficios del Estado.

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PARTICIPACION CIUDADANA

En el largo período que va desde el inicio de la Venezuela republicana hasta mediados del siglo XX con el surgimiento de la democracia representativa, estuvo signada por diversos intentos de construir o fundar un Estado nacional fuerte que respondiera a las múltiples necesidades no resueltas en la sociedad venezolana, que había heredado las desigualdades de la colonia y las acumuladas durante los años que le siguieron a la independencia política.

1. la participación ciudadana antes y durante las dictaduras.

La crisis surgida a raíz del agotamiento del modelo conservador, trajo serias consecuencias para la sociedad venezolana de mediados del siglo XIX. Una larga pugna se inició por hacerse con el poder por parte de una generación emergente de políticos venezolanos, surgidos de una nueva realidad un tanto distinta a la realidad que había originado la confrontación anterior por la independencia política de España.

Esta nueva generación de políticos formados en las ideas liberales, buscaba la implementación de un Estado más acorde con las corrientes políticas en boga para el momento. Un proyecto nacido de un grupo, más que de una persona² como expresión de lucha ideológica entre las tendencias en pugna. La crisis, propia de los períodos de transición, fue generalizada a raíz del fracaso del modelo político del partido liberal, especialmente durante el dominio de los Monagas, caracterizado por el derrumbe nacional, la corrupción, la desintegración política y la incompetencia administrativa.³ Esto desató la guerra más violenta después de la independencia, la Guerra Federal, que

² J. A. Cova. *Guzmán Blanco, su vida y su obra*, p. 49.

³ Robert Paúl Matthews. *La turbulenta década de los Monagas 1847 - 1858*, en *Política y economía en Venezuela 1810 - 1991*, p. 93.

le costó a Venezuela más de cien mil víctimas,⁴ pero que introdujo cambios profundos en la concepción del Estado venezolano y en la forma de hacer y ejecutar las políticas económicas, sociales y educativas.

Lo que estaba en discusión desde las esferas del poder era el problema político del centralismo frente al federalismo, como lucha de principios;⁵ de allí que se planteaba la construcción del Estado Nacional y la reconstrucción de la sociedad venezolana en los distintos aspectos, de modo que pudiera insertar al país en el modelo económico y político mundial.

Es de notar que las bases constitucionales anteriores a la lucha federal establecían profundas diferencias entre los ciudadanos; y por ende, en la partición de los asuntos de interés público, salvo como milicianos al servicio de algún proyecto particular de los grupos o caudillos que pugnaban por el acceso al poder. La Constitución de 1830, vigente hasta el triunfo de la federación, establecía las bases de un Estado que discriminaba a los ciudadanos por sus capacidades adquisitivas y propiedades, para garantizarles sus derechos ciudadanos. Según esta Constitución, los venezolanos que podían elegir y ser elegidos eran aquéllos que tenían el goce de los derechos de ciudadano, y "*...para gozar de los derechos de ciudadano se necesitaba ser casado o mayor de veintiún años, saber leer y escribir; ser dueño de una propiedad raíz cuya renta anual sea de cincuenta pesos, o tener una profesión, oficio o industria útil que produzca cien pesos anuales, sin dependencia de otro en clase de sirviente doméstico, o gozar de un sueldo anual de ciento cincuenta pesos*".⁶ Esto demostraba una participación muy escasa o hasta cierto punto inexistente, de los ciudadanos – o los no ciudadanos- en los asuntos públicos.

⁴ Benjamín A. Frankel. *La Guerra Federal y sus secuelas 1859 – 1869*, en *Política y economía en Venezuela 1810 – 1991*, p. 157.

⁵ John V. Lombardi. *Venezuela, la búsqueda del orden, el sueño del progreso*, p. 199.

⁶ Archivo General del Estado Mérida (AGEM), *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela, VI*, Constitución del Estado de Venezuela de 24 de septiembre de 1830, Título V, Arts. 13 y 14, p. 532).

El triunfo del proyecto federal representó la llegada al poder de nuevos actores sociales, y por ende, se comenzaron a operar cambios importantes en la forma de concebir al Estado. Estos cambios se hicieron sentir en todos los aspectos de la administración, que tuvo su máximo propulsor en Antonio Guzmán Blanco a través de un proyecto de Estado Nacional, moderno e industrial. Se puede señalar que la Federación era un ideal de orden, de progreso y de libertad; y la Federación por sí sola era el más alto: “*La Federación es el gobierno de todos. La Federación es el gobierno de los libres. Venezuela será libre, y Venezuela obtendrá el lauro de la Federación*”.⁷ De lograrse, el país se perfilaría con un sistema de mayores oportunidades y responsabilidades ciudadanas en las que el voto debía jugar un papel de primer orden.

La llegada de Antonio Guzmán Blanco al poder, abre un nuevo camino en la concepción del Estado, pues pretende desde su óptica, crear el “*Estado central burgués y la promoción del desarrollo material con la acción del capitalismo extranjero*”⁸ que le sirvió de soporte para implementar las políticas liberales y promover el Estado liberal. En primer lugar, Guzmán Blanco impulsó la creación del Estado Liberal basado en la educación, considerado el más sistemático esfuerzo ideológico, el de más firme y perdurable efecto, orientado específicamente hacia la formación de una conciencia política liberal democrática en la juventud⁹. Sin duda que la prensa oficial jugó un papel fundamental en este proceso, como sostén del proyecto guzmancista frente a la sociedad, con la que pretendía manipular la opinión pública a través de su aparato de propaganda y de reducir al silencio a sus posibles adversarios.

El proyecto de Estado que adelantó Guzmán Blanco representaba las ideas políticas más avanzadas que estaban en boga en el mundo¹⁰, eran las ideas del liberalismo, cuyo fundamento, para el líder de esos cambios, era una educación orientada a sostener sus postulados principales. En este sentido, la formación ideológica

⁷ Laureano Villanueva. *Vida del valiente ciudadano General Ezequiel Zamora*, tomo II, p. 12.

⁸ Luis Ugalde. *Venezuela republicana*, p. 30.

⁹ Germán Carrera Damas. *Venezuela: proyecto nacional y poder social*, p. 173.

¹⁰ Germán Carrera Damas. *Una nación llamada Venezuela*, p. 117.

formada a través de la educación gratuita y obligatoria, le proporcionaba al Estado una doble ventaja: una doctrina para la clase dominante y la posibilidad de manipular a las clases dominadas; quienes en lo sucesivo obtendrían beneficios sociales y retribuirían al Estado con servicio y lealtad cuando éste lo requiriera.

Para lograr tales fines fue necesario proveer a la sociedad de lo que Germán Carrera Damas llama “*la religión civil*”¹¹ o una segunda religión. En ésta destacan los sitios sagrados como el Panteón Nacional, la Casa Natal del Libertador y el centenario de su natalicio. En éste último hubo un verdadero despliegue publicitario con la edición de numerosos libros y documentos relativos a la vida y obra del Libertador; una verdadera campaña ideologizante; en la que además, se utiliza el periodismo como soporte para la difusión de las ideas liberales.

A esta religión civil se debieron añadir una diversidad de elementos que le servirían de complemento: La creación de instituciones educativas, sanitarias y económicas. Se crearon los símbolos patrios y moneda nacional, el situado constitucional y programas de infraestructura a través de las líneas férreas, creación de ministerios y edificios sede y la creación de los registros civiles.

A esto debe añadirse la ruptura con la iglesia como producto de todo este proceso ideológico, a la cual despoja de una cantidad de privilegios que ostentaba desde la época colonial, pues era ésta la encargada de dirigir la educación y por ende, tenía el monopolio de la formación ideológica de los venezolanos que tenían acceso a la educación.

En la concepción y diseño del Estado, el proyecto liberal de Guzmán Blanco contempló un extenso programa en el que se incluían planes económicos a gran escala para lo que era la Venezuela del siglo XIX. Para eso logró concertar alianzas con los comerciantes y permitió libertades civiles, que en tiempos anteriores no habían conocido

¹¹ *Ibidem*. P. 104.

los venezolanos; todo en el marco de la preparación y/o definición del tipo de Estado diseñado que comenzaba a implementar.

En lo político, Guzmán fue muy hábil frente al mayor problema que existía en la Venezuela del siglo XIX, el llamado “caudillismo” o ausencia de instituciones. A fin de darle consistencia al proyecto liberal, era necesario pactar con los líderes político-militares de las regiones y crear las bases para mantener esas alianzas que garantizaran la estabilidad política y la fidelidad hacia el Estado central.

Vale decir, que aunque profundizó el centralismo, permitió un amplio margen de libertad y autonomía para las regiones, y por ende, para los líderes regionales. *“El Ilustre Americano exigía que los caudillos gozasen de poder y prestigio en sus respectivos Estados; en consecuencia, ellos tenían una autoridad casi absoluta en lo relativo a la política municipal y estatal.”*¹² La adulancia por parte de sus caudillos regionales les llevó a cambiar los nombres de estados y municipios para darles el nombre del Jefe Supremo del Gobierno central; tal fue el caso de Mérida, que entre 1872 y 1881 se llamó Estado Soberano Guzmán.

Por su parte, los jefes político-militares de las regiones podían ser elegidos para los cargos representativos. Además, algunos de los caudillos utilizaban los derechos de aduana para cubrir los gastos militares y en muchas ocasiones pagaba las deudas personales con bonos. Así logró mantener la unidad nacional, que era una de las prioridades del proyecto liberal guzmancista, pues con las regiones pacificadas se podía avanzar la consecución de su anhelado programa. Un Estado centralizado y fuerte pondría fin a la anarquía que amenazaba el federalismo.

Según las dos constituciones del período guzmancista (1874 y 1881) la división de los poderes del Estado fueron: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La nota característica de estas constituciones, especialmente la segunda, en la que desarrolla un modelo

¹²Mary B. Floyd. *Política y economía en tiempos de Guzmán Blanco, centralización y desarrollo (1870 – 1888)*, en *Política y economía en Venezuela (1810 – 1991)*, p. 171.

federal suizo. No obstante, tiene una marcada tendencia centralista, lo cual denota que su federalismo era más circunstancial. Quizás la expresión: “*Si ellos hubieran dicho federalismo, nosotros habríamos dicho federación*”, revela una realidad política del momento.

El aporte del proyecto de Estado de Guzmán Blanco a la formación del Estado venezolano es verdaderamente valioso, y él mismo lo declara cuando termina el septenio. Al resumir su obra dijo, “*que dejaba la paz, organizadas la administración pública y la vida política, el crédito exterior, la libertad electoral, el triunfo de la dignidad y el derecho de la patria.*”¹³ Lo cual demuestra que su proyecto logró su cometido, más cuando deja el poder completamente y evalúa de forma definitiva su obra política. En Guzmán Blanco y su proyecto hubo dos ideas-fuerza esenciales: el centralismo y el nacionalismo, que fueron los temas más críticos del siglo XIX, “*éstos pasarían a ser hechos aceptados y a constituir la filosofía política del siglo XX en Venezuela.*”¹⁴ Pues, muchos años más tarde, estos elementos seguirán siendo el fundamento del Estado moderno venezolano, tanto en el guzmancismo sin Guzmán como el post-guzmancismo. Vale decir que la herencia de su proyecto se hace notar tanto en sus aciertos y virtudes como en sus vicios.

En términos generales se puede afirmar que la República venezolana del siglo XIX, fue avanzando continua y lentamente hacia un marco institucional que garantizara la libertad pública y jurídica (recuperación formal de la constitucionalidad) de los ciudadanos. En tal sentido, entre 1830 y 1897, Venezuela experimentó momentos de progresos y estabilidad jurídico - institucional, así como también de regresiones y estancamientos.

El lapso entre 1830 y 1892, fue una etapa de evolución intermitente y zigzagueante hacia la búsqueda de un equilibrio entre la participación ciudadana y la estabilidad de los intereses de las oligarquías socio-políticas en el proceso de selección

¹³ Francisco García Calderón. *Las democracias latinas de América*, p. 54.

¹⁴ Mary Floyd. *Ob. Cit.* p. 199.

del Presidente de la República. De los 62 años comprendidos entre 1830 y 1892 casi cuatro décadas transcurrieron dentro de una limitada participación popular en la selección presidencial. No obstante, estas décadas son las de mayor estabilidad y de relativo progreso, tanto en las instancias socio-políticas, como socio-económicas.

Durante este período los venezolanos comienzan a sentir mayor participación en los asuntos públicos, ya desde sus derechos consagrados en el texto constitucional o desde los derechos, que por la vía del ascenso social les permitían los caudillos locales y regionales.

El siglo XIX fenece con la llegada de los andinos al poder. La crisis generalizada de la Venezuela de finales de ese siglo, pone de manifiesto que es necesario un cambio profundo en la forma de concebir el manejo de la cosa pública y una renovación de los actores políticos. La hegemonía andina traerá consigo los cambios necesarios para la verdadera creación del Estado venezolano ya iniciado por Antonio Guzmán Blanco y propuesto en las bases del *Estado Liberal*.

La carencia de instituciones gubernamentales y las interminables guerras civiles que azotaron a la Venezuela del siglo XIX, produjeron un desgaste en la población, de tal manera que todos los sectores estarían dispuestos a plegarse a quien les pudiera garantizar el cese de todo tipo de hostilidades.

Al parecer, lo que no pudo entender el habilidoso Guzmán Blanco sobre el control de los caudillos y la visión de la Venezuela rural, lo conocía a perfección el hombre de La Mulera, tanto durante el tiempo del gobierno del General Cipriano Castro, como después del golpe propiciado por él mismo en 1909 cuando aquél le encargó la Presidencia de la República.

En un primer momento ambos entendieron que la base de la Unión nacional estaba en el ejército¹⁵, y que sólo mediante su profesionalización y puesta al servicio del

¹⁵ Manuel Caballero. *De la región a la nación en 100 años Revolución Restauradora (1899 – 1999)*, p. 64.

aparato del Estado, se podría estabilizar el país y garantizar la seguridad que la mayoría de la población esperaba. En dos momentos del gobierno de los compadres andinos se cristalizaría esta idea: en 1903 con el decreto de creación de la Academia Militar y en 1910, cuando realmente se inician las clases en dicha institución.

Con la institucionalización del ejército, su profesionalización y la consiguiente pacificación del país, se crean las bases para la formación del Estado venezolano, pues sólo en paz se funda y consolida un Estado y ese ejército será su garantía. De allí que el lema del gobierno del General Juan Vicente Gómez, una vez que asume y se consolida en el poder, es “*Paz, Unión y Trabajo*”¹⁶. Ha logrado pacificar el país, unificado tanto el territorio como la vida política del venezolano mediante la eliminación de partidos y neutralización de los antiguos caudillos, y ya los venezolanos podían disfrutar del trabajo sin amenaza alguna de interferencia.

Si por Estado entendemos un conjunto de elementos que lo conforman como una potencia soberana que dice representar o expresar a la colectividad; un cuadro político-administrativo, una instancia gubernamental que toma las decisiones, o una forma de poder entre otras. Dicho de otra manera, el Estado sería “*Una comunidad humana que dentro de un territorio aspira con éxito al monopolio de la violencia.*”¹⁷. Es éste el Estado que logra crear y controlar Gómez; un Estado centralizado y controlado desde arriba con mano fuerte y orden, como ideal frente a un país que apenas emerge de la anarquía política. No obstante, no debe olvidarse que las bases políticas del gobierno de los andinos se apoyaban en las que Antonio Guzmán Blanco había creado casi medio siglo antes.¹⁸

Ciertamente, las condiciones de vida de los venezolanos al inicio del siglo XX no eran tan promisorias. Por una parte, el atraso económico de la población hacía mella en la mayoría de la población venezolana aunado a una cultura política atrofiada. Si bien, la

¹⁶ William M. Sullivan. *Situación económica y política durante el periodo de Juan Vicente Gómez (1908 – 1935)*, en *Política y economía en Venezuela (1810 – 1991)*, p. 251.

¹⁷ Ignacio Sotelo. *Estado moderno*, en *Filosofía política II, teoría del Estado*, p. 35.

¹⁸ John Lombardi. *Ob. Cit.*, p.

verdadera participación de los ciudadanos en los asuntos públicos estuvo limitada a la participación en los campos de batalla, en los años de las dictaduras lideradas por los andinos, la participación estuvo más limitada a las ideas capitalistas y al servicio incondicional al Estado. Fue notorio además, que los ciudadanos debían cumplir otras obligaciones relacionadas con el trabajo en obras de infraestructura sin remuneración alguna, a través de las llamadas Juntas de Trabajo Subsidiario, pagado por los pobladores en dinero y trabajo, especialmente en la apertura y mantenimiento de caminos, puentes y edificaciones civiles y religiosas.

La Junta de Trabajo Subsidiario de las parroquias funcionaba con el trabajo y fondos aportados por los vecinos. Cada año, en el mes de enero se instalaba dicha Junta, se seleccionaba a los trabajadores y se publicaba una lista de los mismos en las pulperías. Finalizado el año, la Junta rendía sus informes al Concejo Municipal sobre todas las obras adelantadas en la comunidad.¹⁹ Esta práctica se mantuvo desde finales del siglo XIX hasta casi la mitad del siglo XX. Ésta era, al parecer, la única participación de los ciudadanos en los asuntos administrativos, entendida, sólo como obligaciones para con el Estado, que se hacía presente a través de las autoridades delegadas, exentas totalmente del trabajo duro que la mayoría estaba obligada a realizar.

En cuanto a la participación política, las tres primeras décadas del siglo XX estuvieron determinadas por la poca o ninguna injerencia ciudadana en estos asuntos. Los entes gubernamentales regían la vida en las ciudades y los sectores menos privilegiados, cumplían sin protesta alguna. El pueblo se dedicó a cumplir su rol de ejecutor de la voluntad de los “jefes”.

En los consecutivos gobiernos de los andinos quien más significó fue Juan Vicente Gómez para el establecimiento del Estado venezolano. Para Diego Bautista Urbaneja, el sistema político de Gómez era, metafóricamente, “una máquina de producir

¹⁹ Archivo General del Estado Mérida, Concejos Municipales, *Ley sobre trabajo personal subsidiario del Concejo Municipal del Distrito Libertador*, Arts. 1, 2, 3, 28 y 29 Mérida, 25 / 05 / 1906.

decisiones de cumplimiento obligatorio y de alcances colectivos"²⁰. Para tal efecto se hace una esquematización del sistema político de este periodo.

En éstos, cada uno de los actores o piezas ocupa un lugar diferente y sobre todo, produce diferentes tipos de información que van a ser procesados y sintetizados por el mismo General Gómez, a excepción cuando él mismo permita que hayan decisiones en instancias inferiores. Los principales actores del sistema político gomecista son:

Los doctores. Eran éstos una élite civil ilustrada que rodeó al jefe y que le inspiraba parcialmente su acción de gobierno, de acuerdo con la visión particular que tuvieran de los problemas y las posibles soluciones recomendadas para ser ejecutadas. Este grupo también contribuyó a la reformulación del culto a Bolívar, ya iniciado por Guzmán Blanco. Es en la obra Eduardo Blanco, Venezuela Heroica, en quien se fundamenta una especie de religión de la patria con efectos formativos²¹ sobre la conciencia nacional.

Gómez se hizo rodear de algunos de los intelectuales más representativos, sobre los que descansó la promoción ideológica y cultural de su régimen. Tal fue el caso de Laureano Vallenilla Lanz, máximo ideólogo del gomecismo, quien justifica su obra y su influencia sobre el mismo, y expresa: "*Mi Cesarismo democrático no se ha inspirado sino en el propósito de contribuir a la elaboración del sentimiento nacional, despertando en las siguientes generaciones la conciencia plena de una patria (...) Yo he partido del principio de que todo pueblo tiene, no el gobierno que se merece, sino el sistema de gobierno que él mismo produce de acuerdo con su idiosincrasia y su grado de cultura*"²².

De igual modo un significativo número de intelectuales al servicio de sistema de gobierno, le sirven de soporte ideológico a fin de preparar una nuevas generaciones de

²⁰ Diego Bautista Urbaneja. *El sistema político gomecista*, en Juan Vicente Gómez y su época, p. 59.

²¹ Germán Carrera Damas. *Ob. Cit.*, p. 213.

²² Laureano Vallenilla Lanz. *Cesarismo democrático*, p. 301.

políticos, administradores; y en forma general, de una nueva ciudadanía que debía formarse bajo un régimen de unidad nacional, que garantizaría la paz y protegería el trabajo para la formación y preservación de un Estado sólido y estable en el marco de las tendencias políticas y económicas del momento.

Los compadres. En el sistema político gomecista cumplen variadas funciones sus compadres o allegados, especialmente andinos. A ellos se les asignarían cargos de confianza en muchas ocasiones, llegando a ocupar puestos de alto nivel como gobernaciones. Por otra parte, son los encargados de la represión directa y reciben prebendas en tierras y dinero. Esta pieza del gomecismo funciona como una parte del sistema de inteligencia para avisar y delatar a posibles conspiradores.

El Estado. En cuanto aparato dotado de una estructura legal y administrativa, el Estado estaba organizado según la idea de división de poderes. Aunque fueron varias las constituciones durante el período de gobierno de Gómez, todas mantienen estos principios, sólo diferenciándose en algunos aspectos de la división político-territorial.

Dentro del aparato del Estado jugaba un papel muy importante la región. En esta red que penetra el territorio, tiene como escalones al Presidente del Estado, al Secretario General de Gobierno y a los Jefes Civiles de los Distritos. Todos son leales a Gómez y él instala entre ellos una red de vigilancia que les garantiza un control político sutil. Ellos controlan la población y Gómez los controla a ellos. Los telegrafistas juegan un papel de gran importancia en el control sobre los subalternos y la población en general.

Por otra parte, los Presidentes no toman decisiones por pequeñas que sean, sin la autorización de Jefe. La correspondencia de los Presidentes de Estado con el General denotan esto con expresiones como “*Usted me dará su aprobación sobre el particular*”²³, para el arreglo de unos metros de carretera. De igual modo, la fidelidad de sus Presidentes se expresa en la adulancia como: “*Con mis respetos y sinceros deseos*

²³ Boletín del Archivo Histórico de Miraflores N° 127 – 129, p. 157.

*por su bienestar y prosperidad, soy su adicto amigo y leal servidor*²⁴. Y más aun el Presidente del Estado Trujillo en 1915, le dice: *“Soy de opinión, que la vida de un servidor, le pertenece al Jefe y a su causa”*²⁵.

También un sinnúmero de funcionarios parroquiales y hasta jefes de aldea, conforman la extensa red del Estado y que ejecutan la voluntad del Jefe Supremo hasta en los más recónditos lugares del país.

Gómez es el sintetizador de todo lo antes dicho, es el supremo calculador de cuánto, dónde, cómo y cuándo de cada cosa. *“Encementado con una mezcla de lealtad y miedo, su voluntad es omnimoda y decisiva. Su objetivo fundamental es la estabilidad de su régimen y la paz que ello presupone y que de ello resulta”*²⁶. Para Vallenilla Lanz es inmensamente necesario un gobernante que pueda representar y gobernar con mano fuerte: *“Se ha comprobado que por encima de cuantos mecanismos institucionales se hayan hoy establecidos, existe siempre, como una necesidad fatal el gendarme electivo o hereditario de ojo avizor, de mano dura, que por las vías de hecho inspira el temor y que por el temor mantiene la paz”*²⁷

Se puede resumir el proyecto de Gómez y sus logros: durante su régimen la fórmula es la modernización al servicio del personalismo, el primer requisito de todo progreso es la paz. De allí que sus logros fueron la pacificación, la unificación del territorio, modernización y profesionalización del ejército, introducción de Venezuela en el mundo capitalista, como cumplimiento definitivo de los planes de Guzmán Blanco. Nacen además nuevas clases sociales al amparo de las inversiones petroleras que permitieron la expansión de la élite capitalista central, al tiempo que comenzaban fuertes migraciones de campesinos hacia las zonas de atracción petrolera. De allí una nueva

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Ibidem.* P. 154.

²⁶ Diego Bautista Urbaneja. *Ob. Cit.*, p. 70.

²⁷ Laureano Vallenilla Lanz. *Ob. Cit.*, p. 165.

forma de pensar del venezolano y una vuelta de 180 grados en lo que a economía se refiere.

Culturalmente el venezolano experimentó inmensas transformaciones en razón del contacto interregional; pero más aun del contacto internacional, esta vez por medio de las compañías petroleras que se establecieron en el país, cuyos dueños introdujeron cambios importantes en materia de salud en torno a los campos y ciudades petroleras. Al producirse una nueva visión económica, se producía una nueva visión política, que, mediante el establecimiento de la paz en el país, se preparaba a las futuras generaciones para la estabilidad definitiva y preservación del Estado Venezolano.

Casi a finales del período de gobierno de Gómez, emergen nuevas ideas de los grupos formados durante este período, bajo nuevas ideas políticas y proyectos tendientes a mejorar las condiciones de vida de los venezolanos, basados en la democracia liberal bajo la influencia de las potencias occidentales, triunfadoras en el primer conflicto interimperialista. Esa generación se conoció a sí misma como *La generación del 28*, que a partir de su aparición en la escena política, comienza a buscar nuevas formas de participación en los asuntos públicos.

Como se ha señalado antes, la permanencia de Gómez en el poder con mano fuerte, logró secar del juego político a los antiguos caudillos representantes de las viejas formas de hacer política. Estos fueron eliminados política y físicamente del escenario. Pero en su lugar se levantó una nueva generación nacida al abrigo de las nuevas ideas políticas ciudadinas y a la lucha desde las universidades, especialmente la Central de Venezuela.

La entrada en escena de *La Generación del 28* en el ambiente político venezolano, inaugura una nueva era para el país. Es lo que Manuel Caballero llama "*la ideología conmovida*"²⁸. Como se señaló antes, el mismo sistema político gomecista propició la aparición de esta nueva generación de políticos. *La Generación del 28*

²⁸ Manuel Caballero. *Las crisis de la Venezuela contemporánea*, p. 41.

evidenció lo siguiente: la lucha pasa del campo a la ciudad, la entrada en crisis de la ideología liberal gomecista y la entrada en escena de la ideología democrática; era sin duda, una nueva forma de pensar y de actuar en política. Se produce además la despersonalización de la política, es decir, el viejo liderazgo en exilio pierde vigencia junto a sus proyectos personales y es sustituido por proyectos nacionales. La aparición del nuevo personal político propone su candidatura, con lo cual se produce el nacimiento del caudillismo democrático²⁹, se pudiera decir que esos jóvenes inventaron la política.

Venezuela ya entraba en una etapa de madurez política y se encaminaba hacia procesos irreversibles. Pero vale la pena acotar, que esto no habría sido posible sin la pacificación iniciada por el régimen gomecista. Al finalizar el gobierno de Gómez Venezuela estaba preparada para un largo periodo de paz que ha perdurado hasta nuestros días. Se puede decir que sin la pacificación iniciada por los andinos, el país no se habría preparado para una larga tradición pacífica en lo que a guerras civiles se refiere. Es quizás una contradicción, pero la dictadura más larga, al crear el Estado, estaba poniendo las bases para la democracia en Venezuela. A este proceso contribuirían decisivamente los sucesores de Gómez en el poder, los gobiernos de transición representados por los generales Eleazar López Contreras e Isaías Medina Angarita.

La transición democrática fue dirigida por los sucesores inmediatos de Gómez, el primero Eleazar López Contreras, quien representó una transición pacífica y legalista hacia la liberación política y completa disolución del sistema autoritario y personalista anterior.

Las bases políticas y constitucionales se encuentran en la Constitución de 1936. López Contreras quiso hacer efectivo el principio de que *“la soberanía reside en el pueblo”*³⁰. Además, mediante un programa verdaderamente innovador, se presenta ante el país las bases de una nueva forma de practicar y pensar la política, que pasará a la

²⁹ *Ibidem*. Pp. 46-50.

³⁰ *Constitución de la República de Venezuela*, 1936.

historia como uno de los avances decisivos para la implementación de la democracia en Venezuela.

El Programa de Febrero. Este programa, llamado así por haberse presentado ante el país el 21 de febrero de 1936, después de una serie de hechos políticos protagonizados por los dirigentes de la Generación del 28, contiene los objetivos programáticos de los planes democráticos del Presidente Eleazar López Contreras. En el mismo establece: “*La Constitución es nuestra ley fundamental. En ella están previstas las garantías de los venezolanos, y el Gobierno está dispuesto a respetarlas y a hacerlas respetar*”³¹.

Se puede resumir las bases democráticas del programa: la soberanía reside en el pueblo, inviolabilidad de la persona expresada en libertad de conciencia, pensamiento, libertad de asociación, privacidad de la correspondencia; el sufragio universal e igualdad para hombres y mujeres; establecimiento del mandato revocable, autonomía para los municipios y creación de la carrera administrativa. Proponía además, que el Gobierno debía ser la máxima expresión de la voluntad popular y el Estado su instrumento de defensa.

El período de gobierno del General Isaías Medina Angarita, sucesor inmediato de Eleazar López Contreras, viene a profundizar el proceso de transición democrática en Venezuela. Movidado por vientos de cambio en el mundo, este gobierno logra impulsar un mayor número de libertades, que se inscriben en un proyecto político y de país según la visión del gobernante y las realidades presentes.

Se advierte en Medina dos proyectos de Estado, uno que corresponde con los intereses del sector de la clase propietaria que intenta reorientar el excedente petrolero hacia la realización de un de un proceso económico de base productiva. Por otra parte, se propone la implantación de una democracia burguesa al estilo liberal moderno con

³¹ Germán Carrera Damas. *Ob. Cit.*, p. 139.

partidos políticos favorables o que estando en el lado opuesto, no se obstaculicen la orientación del proyecto³².

En lo político, el gobierno del General Isaías Medina Angarita estuvo signado por dos tendencias opuestas: una autoritaria y otra democrática³³. En la primera se advierte que el proyecto de modernización sólo podía hacerse mediante la imposición desde el Estado, de allí una posición anticomunista que se nota desde la óptica del Estado. Por su parte, desde la perspectiva democrática, se da una progresiva institucionalización y democratización del aparato del Estado y de la vida política. En primer lugar se comienza democratizando desde adentro, de los administradores; pero también existe presión desde afuera por parte de los sectores populares.

Durante este período se acelera un proceso de participación política y la legalización de los partidos políticos, incluyendo aquellos que no habían sido legalizados por el gobierno anterior. La interrupción de este proceso con el golpe de Estado de octubre de 1945 puso al descubierto las debilidades y contradicciones de su gobierno, al tiempo que la inexperiencia y la prisa de algunos sectores por acceder al poder a costa de lo que fuera.

Se puede decir que con este período se cierra un ciclo iniciado por Antonio Guzmán Blanco y consolidado por Juan Vicente Gómez, de un liberalismo que ya a mediados del siglo XX sólo luchaba por sobrevivir, con este intento de Estado liberal propuesto cuando ya era insostenible. No obstante, Venezuela no sería la misma a partir de los primeros y últimos ensayos liberales. La Venezuela del siglo XX y que hemos heredado en el XXI, aun está sustentada sobre las bases de esos proyectos de Estado que siguen vigentes y sin muchas variaciones en el presente.

³² Oscar Battaglini. *El medinismo*, p. 113.

³³ *Ibidem*. Pp. 24 – 26.

2. La participación ciudadana durante la democracia representativa.

Al finalizar la transición democrática se inicia un período que se extendió hasta finales del siglo XX, el cual se conoce como período democrático, basado en el “Pacto de Punto Fijo”, que fue el sustento político o convenio por excelencia entre los principales partidos que se adhirieron al sistema capitalista mundial triunfante en el segundo conflicto interimperialista.

El Pacto de Punto Fijo y acuerdos políticos subsiguientes destacan por su importancia para la historia política nacional, en la que los convenios entre los partidos políticos que protagonizaron el proceso de transición hacia un verdadero establecimiento de la democracia, permitieron su consolidación y el arraigo en la sociedad venezolana. El “Pacto de Punto Fijo” fue quizás el paso más importante dado por los políticos venezolanos para preservar el sistema democrático. Se puede decir que fue un pacto necesario y conveniente para el país, en el que se permitía la alternancia y se garantizaba la permanencia del sistema democrático.

La alternancia en el poder entre los principales partidos políticos permitió la consolidación de la democracia en Venezuela, basada en la Constitución de 1961 como sustento principal y con los principios de la “Democracia representativa”. Este sistema introdujo una nueva cultura política, de principio no conocida ni experimentada por los venezolanos. Los viejos sueños y aspiraciones parecían tener su cumplimiento con nuevos actores políticos y nuevas formas de ejercer el poder.

En el terreno de las relaciones sociales, el pacto apuntaba a la edificación de un sector sindical y gremial vinculado a los partidos del pacto, y especialmente desarrollado en el sector público: empresas básicas, educación y salud. Este sector estaría dotado de un alto poder de negociación contractual y protegido por una legislación laboral y profesional que les otorgaba variados privilegios.

En el período post-gomecista y punto-fijista, un elemento importante a destacar es que existe una sociedad civil débil, con escasa articulación en el plano de lo

organizativo y muy poco diferenciada en cuanto a su estructura social. Por eso “... las élites vinculadas al poder impulsan una política económica cuya prioridad era invertir los recursos provenientes de los ingresos petroleros en la creación acelerada de un Estado capitalista moderno, para lo cual había que fomentar la expansión de la banca y el comercio, así como generar infraestructura. Era preciso capacitar rápidamente a la población desde el punto de vista técnico para incorporarla al proceso económico. Sin embargo esa capacitación no debía incluir el aspecto político, ya que las masas, según esta élite, aún no estaban preparadas para el ejercicio de las libertades políticas, así que debía ser la propia élite quien guiara el proceso”³⁴.

Obviamente, el proceso comenzaba con vastas limitaciones en cuanto a una plena participación de los ciudadanos en los asuntos políticos más importantes, reservada para la clase dirigente, que durante cuatro décadas haría gala de una supremacía en cuanto a la toma de decisiones. El poder delegado por las masas era realmente el factor determinante en el sistema democrático representativo. Vale decir que la conquista de los espacios públicos no se dio de manera efectiva, sino relativa. Las masas siguieron masas moldeadas al antojo de los partidos políticos con mayor capacidad para aglutinarlas en torno a alguna propuesta electoral, más que estructural.

La Carta Magna del 1961 consagró el derecho a la participación ciudadana en los campos político, económico y social. En efecto, estableció el derecho de la ciudadanía a presentar o dirigir peticiones ante funcionarios y agencias gubernamentales; así como a obtener respuesta oportuna (Artículo 67). En el campo económico, la participación fue instituida mediante la protección de la iniciativa privada (Artículo 98). Además, dispuso la integración, organización y atribuciones de cuerpos consultivos para recibir opiniones en materia de política económica de distintos sectores sociales del país; tales como: el empresariado, la población consumidora, los sindicatos de trabajadores, los gremios profesionales y las universidades (Artículo 109).

³⁴ Samuel Pérez. *Los partidos políticos en Venezuela II*, p. 4.

Los Derechos Políticos, contemplaron el derecho y el deber al sufragio (Artículo 110). La definición de las condiciones de participación y elegibilidad de los ciudadanos (Artículos 111 y 112). El derecho de todos los venezolanos aptos para el voto, de asociarse en partidos políticos para manifestar y participar, por métodos democráticos, en la dinámica de la política nacional (Artículos 114 y 115). El texto constitucional determinó el derecho a participar de los ciudadanos en los procesos de formación de leyes (Artículo 165). La participación popular fue incluida en las posibilidades de reformar la Constitución Nacional, mediante referendium (Artículo 246).

En el ámbito político debe mencionarse la promulgación de la Ley Orgánica de Sufragio y de Participación Política, que en su momento dictaminó dos elementos trascendentes en materia de participación: el Servicio Electoral Obligatorio (Artículo 30) y los referendos de carácter popular (Artículo 181).

En el sector social, la participación de la población quedó claramente consagrada en la Ley Orgánica de Protección al Niño y el Adolescente (LOPNA); mediante diversos mecanismos e instancias. Los Artículos 6 y 63 de la LOPNA consagraron un modelo de cogestión y participación entre el Estado y la sociedad en la definición, control y ejecución de las políticas públicas vinculadas al sector. La Ley del Deporte (1995) introdujo mecanismos de participación e incluso de cogestión en las políticas públicas de ese sector de actividad pública.

El nivel municipal concentró la mayor expresión de posibilidades de participación en actividades gubernamentales. La Ley Orgánica de Régimen Municipal consagró la iniciativa popular (Artículo 20). Así mismo, estableció que las Parroquias constituyeran instancias para promover la participación ciudadana (Artículo 32). Las parroquias se consideraron como órganos auxiliares de la gestión gubernamental de los municipios; mediante la colaboración de los vecinos (Artículo 34). Se estableció la posibilidad de prestación de servicios públicos mediante concesiones (Artículo 40).

El Alcalde estaba obligado a mantener informado a los vecinos y a la comunidad de la marcha de la Administración; así como incorporarla en la solución de sus

problemas (Artículo 73). La participación de la comunidad en la acción pública municipal, fue concebida como un derecho (Artículo 165). Todos los municipios y distritos tenían el deber de informar a las comunidades; así como la obligación de promover su participación (Artículo 166). Por último, el desarrollo de las Asociaciones de Vecinos tenía que ser favorecida por la gestión del municipio y demás entidades públicas locales (Artículo 168).

Por otra parte, se ordenaba la celebración -por lo menos cada tres meses-, de sesiones públicas por parte del Cabildo o Consejo, donde se considerarían materias de interés local que los vecinos hubieren solicitado con al menos 15 días de anticipación (Artículo 169). El artículo 172 establece el derecho a presentar proyectos por parte de las agrupaciones de los ciudadanos organizados en agrupaciones vecinales.

La participación popular ha sido un tema recurrente en los Planes Quinquenales de Desarrollo Económico-Social, formulados por las distintas administraciones gubernamentales sucedidas entre 1959 y 1998. El tema participativo fue tratado bajo distintas modalidades y enfoques que evolucionaron desde las políticas comunitarias hasta el desarrollo de la descentralización.

Así, en los tres primeros Planes de la Nación (1960-1964; 1963-1966 y 1965-1968); encontramos la participación ciudadana vinculada al Desarrollo de la Comunidad. De esta forma, se concebía la incorporación de los sectores populares y rurales a la ejecución de programas de mejoramiento de su contorno vital, como el mecanismo participativo por excelencia. Con el cuarto y quinto planes quinquenales (1970-74 y 1976-80) la participación toma una dirección relacionada con las políticas sociales orientadas mucho más hacia los sectores marginados y con un carácter asistencialista. El sexto plan (1981-1985) implicó un salto cualitativo trascendente en el tema de la participación ciudadana. En efecto, este documento sugirió, por primera vez en nuestra historia política moderna, la implantación de un modelo de “democracia participativa”.

El séptimo plan (1984-88), por su parte, contenía otro enfoque sobre el particular, al proponer la necesidad de organizar a las fuerzas sociales del país, para impulsar la participación y profundizar el sistema democrático.

El octavo plan 1990-1994 contenía con mucha mayor precisión, un desarrollo multi-sectorial del tema de la participación en la gestión gubernamental. Allí, la cuestión participativa no sólo planteaba la inclusión de la sociedad civil en el gobierno y en determinados componentes estratégicos; sino que además consideró propuestas dirigidas hacia la reforma del Estado, en su estructura y funcionamiento.

Por último, el noveno plan de la Nación (1995-1999) bajo el paradigma de la solidaridad consideró que la participación social en la gestión gubernamental era una condición indispensable para alcanzar el desarrollo en libertad y convivencia.

Sin embargo, el proceso de participación no logró su plenos cometidos entre la población; por el contrario, se vio interrumpido por la penetración de los partidos políticos en todos los aspectos trascendentes. Vale decir que los partidos controlaban los sindicatos, empresas y cualquier tipo de asociación civil o militar.

Al respecto Juan Romero expresa: *“Los partidos políticos en Venezuela, especialmente Acción Democrática (AD) y el Comité Político Electoral Independiente (COPEI) se apropiaron simbólicamente del espacio público, consolidando un comportamiento cultural que se transformó en un valor social aceptado a través de la intervención de sus activistas en cualquier intento de la sociedad civil por obtener respuestas sociales”*³⁵.

Las limitaciones en los espacios participativos ciudadanos fueron factor de discusión y una lucha constante de ideas en el seno de los grupos de tradición y formación en las ideas de izquierda. Desde el seno de los grupos intelectuales y estudiantiles se planteaba discusiones respecto a la escasa participación de los

³⁵ Juan Romero. *Transición política, democracia y espacio público en Venezuela (1998 – 2001)*. P. 19.

ciudadanos en la toma de decisiones de la cosa pública o en asuntos de interés nacional. La misma Constitución no fue sometida a discusiones previas con la población, ni mucho menos la conoció antes de ser promulgada. Las cámaras que la sancionaron (diputados y senadores) electos por la población en votaciones populares, no rendían cuentas a sus electores y menos estaban sometidos a la censura de sus representados.

La idea de un referendo, ya fuera para legitimar el texto constitucional, o para aprobar o revocar alguna ley o mandato, sólo estaba en la mente de los progresistas, para quienes, no era posible la existencia de una democracia sin participación y que la condición del hacer vida pública, comprendida como afán constructivo de respuestas sociales debe ser el principal axioma de cualquier sistema democrático.

La sociedad venezolana, después de 45 años de ejercicio democrático, entró en un proceso de crisis de representatividad y legitimidad, y a partir de entonces el mito de la democracia como poder representativo o gobierno del pueblo cayó en decadencia, sin que la sociedad venezolana hubiera experimentado transformaciones significativas en lo social, político, cultural y económico. Tampoco se replantearon nuevas formas de articulación entre la Sociedad Civil y el Estado, con un carácter fuertemente intervencionista, lo cual planteó la necesidad de fortalecer el sistema democrático para lograr una redistribución de poder, más representativa de la diversidad social.

3. La participación ciudadana a partir de 1998.

Desde el mismo momento en que Chávez gana la presidencia de Venezuela mediante elecciones celebradas en diciembre de 1998, ratifica al país lo que había sido el tema central de su campaña electoral: la reforma constitucional a través de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que redactaría una nueva Constitución nacional. Aprobada al año siguiente por referendo popular, en esta nueva Carta Magna están los lineamientos políticos, jurídicos, sociales e institucionales principales para iniciar la estructuración y construcción de un nuevo proyecto nacional. Se define al sistema político como democrático-participativo y protagónico; los derechos sociales se amplían a nuevas áreas de la vida social y se incorporan nuevos sujetos; la

función social del Estado se redefine y se establece que será éste el que ejercerá el rol principal en cuanto a la garantía de los derechos sociales; y se introduce el principio de la corresponsabilidad de las familias y de la sociedad con igual obligación de cumplir deberes para asegurar cabalmente el ejercicio de estos derechos.³⁶

A partir de la aprobación mediante referendo, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el proceso de participación ciudadana se ha acentuado de manera considerable. El mismo hecho de someter a referendo la Constitución evidencia en sí misma la participación de los individuos en los asuntos de interés y relevancia para todos los venezolanos. Con esta nueva Constitución se inicia un período de inclusión social y “Democracia participativa”, en donde todos los venezolanos tienen injerencia en los asuntos políticos y opinión valedera en los asuntos sociales que afectan al colectivo.

Para Venezuela el proceso político iniciado por la apertura constitucional hacia la plena participación de los individuos, “*representa un salto cualitativo hacia la vida social y política del país. La Democracia participativa (artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela) plantea un nuevo paradigma para el ejercicio de la democracia. Ya no se trata de un momento (el sufragio), sino de una actividad permanente de construcción social que exige proactividad, formación, planificación, capacidad de negociación, consulta del pueblo o de la gente y participación y seguimiento por parte de todos los ciudadanos*”³⁷.

La democracia participativa implica un cambio de cultura en la conciencia del pueblo, su ejercicio exige centrar la acción en una ética de continuo crecimiento individual y colectivo. Se trata de instaurar en la práctica una nueva visión del poder popular en los niveles local, regional, nacional e incluso internacional. Y es a partir de 1998, especialmente a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución, que los valores de la democracia participativa se comienzan a consolidar en la cultura política

³⁶ Thais Maingon. *Política social en Venezuela: 1999 – 2003*, p.

³⁷ Carol Delgado. *Todo el poder para el pueblo organizado*, en Question N° 26, p. 17.

del venezolano. Ésta se hace nota en las diversas manifestaciones de inclusión que afectan de manera positiva la vida de los venezolanos; ya sea en los presupuestos participativos, formulación de propuestas y discusiones de proyectos, así como en la ejecución de obras y administración directa mediante la transferencia de recursos derivados de la renta petrolera y otros ingresos nacionales, tema que será objeto de estudio y ampliado en el próximo capítulo.

CAPÍTULO II:

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

1. principios de la participación ciudadana.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece en su preámbulo la *“refundación de la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones”*¹.

La Constitución actual es resultado del proceso de muchos años, gestado en los principios bolivarianos y de la Federación. Es resultado además, del fracaso del modelo democrático representativo de las élites partidistas de la segunda mitad del siglo XX. Este modelo, si bien permitió consolidar la democracia como camino a seguir por las futuras generaciones de venezolanos, fracasó en su intento por conseguir una sociedad más justa e igualitaria en sus derechos más elementales; en la búsqueda del bien común y en la consolidación de una sociedad que pudiera satisfacer plenamente todas sus necesidades en el ámbito económico, político, social, educativo y cultural.

Si bien la *democracia participativa* es de reciente aplicación en Venezuela, ya su estudio y formulación se venía discutiendo en los círculos académicos hace varias décadas. *“En las últimas décadas ha florecido, impulsada por el movimiento social de los sesenta y setenta a favor de la democracia participativa, una teorización normativa centrada en el discurso y la participación ciudadana. La obra de Carole Pateman estableció gran parte de la agenda de las tesis actuales sobre la democracia participativa. (...) Afirmaba que la igualdad social es una condición de la participación*

¹ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999.

democrática, y que la participación democrática ayuda a desarrollar y preservar la igualdad social"².

Obviamente, la participación ciudadana emerge del fracaso de los partidos políticos tradicionales para aglutinar por mucho tiempo a las masas populares sin que éstas experimentaran cambios sustanciales y mejores condiciones de vida. Al fracasar los partidos políticos también fracasó el sistema de gobierno derivado de los mismos, por no permitirle al pueblo mayores espacios en la toma de decisiones, en la inclusión de los vastos sectores de la vida nacional por mucho tiempo olvidados y utilizados sólo para fines electorales, echando a un lado su gran potencial de planificadores de políticas públicas y ejecutores de los más variados proyectos de interés colectivo, en el ámbito de una República que emerge de procesos anteriores, donde muchos individuos se sacrificaron buscando y reclamando esos espacios, siempre dominados por la élite capitalista cuyo modelo no permitía a los grupos populares el control del Estado ni los mecanismos que lo conforman.

Por esta razón, la Asamblea Nacional Constituyente introduce en la Carta Magna los principios y los derechos participativos del ciudadano en el marco de un nuevo modelo de Estado democrático, pluralista y protagónica, donde se garantiza el acceso a los beneficios políticos y sociales a las mayorías otrora olvidadas y relegadas de los procesos que conforman el sistema de vida y socio-productivo del país.

La participación protagónica esta expresada "*...como derecho y deber socio-político, que establece una interrelación entre seres humanos para favorecer su desarrollo integral, mediante una actividad y capacidad para intervenir en los asuntos públicos, los cuales están establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Este derecho-deber exige que los ciudadanos se involucren permanentemente de manera profunda, amplia y organizada, alrededor de todo lo que*

² Iris Marion Young. *Teoría política: una visión general*. En *Nuevo manual de ciencia política*, p. 700.

por hecho y derecho les pertenece en los ordenes Social, Político, Cultural, Territorial, Ético, Económico y Productivo”³.

Las viejas luchas sociales de reivindicación permiten y exigen nuevas formas de participación, en las que el *protagonismo* ciudadano es un elemento que se orienta a la búsqueda y conquista y consolidación de “*espacios legítimos y formales de intercambio, comunicación y expresión de los ciudadanos con los órganos del Poder Público, para gobernar y compartir responsabilidades en la gestión pública local*”⁴. Esto, desde luego que plantea una redistribución del poder, ya no como privilegio de una élite gubernamental, sino como un hecho de propiedad colectiva; un gobierno de todos y que se ejerce a través de instancias y mecanismos de poder institucionales y comunitarios. Es un Estado que se hace más cercano al pueblo y un pueblo que accede con mayor facilidad a las instancias superiores para dirigir y formar parte de ese Estado.

Una vez que el ciudadano interioriza esta nueva concepción del Estado, se comienza a percibir el resultado de un proceso de imbricación entre las instituciones del Estado y la sociedad. Se inicia un proceso de inclusión y al mismo tiempo un proceso proactivo de correspondencia y corresponsabilidades, a fin de garantizar la gobernabilidad y la respuesta de la sociedad hacia el Estado.

Así, la participación ciudadana es el encuentro entre instituciones del Estado por una parte y los movimientos, asociaciones y organizaciones sociales que representan y expresan los intereses de los ciudadanos; esto implica un proceso de interacción social entre grupos con poder formal y los que carecen de él, significa que en el proceso de formulación, definición y ejecución de políticas públicas el Estado debe renunciar al monopolio del poder político y administrativo.

“En este sentido, la participación se convierte en una herramienta para derrotar la exclusión política. Al ejercer plenamente su ciudadanía, la gente recupera el verdadero sentido de la democracia, poder para el pueblo y del pueblo. Desde la perspectiva de la Revolución Bolivariana, la participación abre espacios de encuentro

³ *Manual para la participación ciudadana*, p. 28.

⁴ *Idem*.

entre los ciudadanos y sus gobiernos, posibilitando el desarrollo de políticas públicas altamente relacionadas con las expectativas y necesidades de la gente. A participación es el camino para la conformación de la ciudadanía. Es conciencia política emergente”⁵.

Vale decir que cuando hablamos de participación ciudadana nos estamos refiriendo a un proceso de interacción y fusión de voluntades entre el Estado, como representante del poder constituido y la sociedad como poder constituyente, que emerge, no para hacer contrapeso al Estado, sino para complementarlo. Al fin, el Estado tiene su razón de ser en el pueblo que lo elige y legitima, que consolida sus instituciones mediante diversas formas de inclusión en el que los distintos factores convergen formando redes y tejidos sociales que se retroalimentan para dar paso a un verdadero proceso de “democracia participativa y protagónica”. En este sistema político el Estado pierde, por renuncia propia, al monopolio del poder para compartirlo con los entes sociales que reclaman una participación más activa en la toma de decisiones que le afectan de manera directa o indirecta.

“La Participación Ciudadana es el encuentro entre instituciones del Estado por una parte y los movimientos, asociaciones y organizaciones sociales que representan y expresan los intereses de los ciudadanos; esto implica un proceso de interacción social entre grupos con poder formal y los que carecen de él, significa que en el proceso de formulación, definición y ejecución de políticas públicas el Estado debe renunciar al monopolio del poder político y administrativo”⁶.

“A diferencia de la Constitución de 1961, en el régimen constitucional vigente incluye, sin duda alguna, y aquí radica el interés, la figura de la participación ciudadana dentro del sistema jurídico de valores, con todas las connotaciones filosóficas e históricas que se han comentado. Con el nuevo sentido finalista se le imprime a la Constitución Bolivariana un signo distintivo respecto a toda nuestra

⁵ Haiman el Troudi, Marta Hameker y Luis Bonilla Molina. *Herramientas para la participación*, p. 15.

⁶ Roger Cartay Gilly. *Diseño de un plan de participación ciudadana en la definición de prioridades presupuestarias*, Municipio Antonio José de Sucre Estado Barinas.

*historia constitucional anterior, pues el giro paradigmático asimilado la acerca por primera vez al eje del sistema directo o participativo de gobierno y lo aleja del sistema indirecto o representativo, tradicionalmente acogido*⁷.

Por su parte, el texto constitucional plantea el *equilibrio social* y se fundamenta en la exigencia de lograr un balance adecuado entre el interés individual y el interés social, especialmente en lo relativo a la exclusión y marginalización de los más débiles, y procurar un vínculo nacional mejor y justo en la distribución social de la riqueza y el ingreso nacional generado, de tal forma que el modelo resultante sea incluyente en la atención de las necesidades de la población. A su vez, la solución pacífica de los conflictos de intereses se centrará en el respeto al derecho de los ciudadanos, frente a una gestión pública que deberá ser la expresión del consenso como base de la legitimidad del Estado.

*“El objetivo del equilibrio social es alcanzar la justicia social, y sus principios orientadores son la universalidad y equidad de los derechos, mejorar la distribución del ingreso y riqueza, la participación ciudadana y la corresponsabilidad. Propone abandonar las políticas de combate a la pobreza o la protección de grupos vulnerables, y propone en cambio fortalecer los espacios públicos por y para el interés colectivo”*⁸.

El diálogo entre Sociedad Civil y Estado prescindió de la intermediación de los partidos políticos cuando la sociedad civil logró negociar sus demandas y éstas fueron convertidas por el Estado en políticas públicas. Pero en ningún momento podemos afirmar que la participación ciudadana debilita al sistema democrático, por el contrario, contribuye a fortalecerlo y a asegurar su sustentabilidad, además de otorgándole mayor legitimidad política y social por lo que el Estado logra convertirse en la máxima expresión de este acuerdo social.

⁷ Rosa Virginia Núñez Nava. *La participación ciudadana. Cambio paradigmático de la Constitución venezolana*, en *Cuestiones Políticas* N° 39.

⁸ Thais Maingon. *Política social en Venezuela: 1999 – 2003*, en *Cuadernos Cendes* N° 55, versión digital.

En definitiva, frente al planteamiento que concibe a la participación ciudadana como un hecho político, podemos concluir que la misma alude a acciones básicamente procedimentales que buscan entender y explicar las vinculaciones y relaciones entre el Estado, la Sociedad Civil y los Ciudadanos. La participación ciudadana es la forma en que el ciudadano individual o colectivamente se transforma en actor de un proceso que es responsabilidad de todos. Pero también el Estado debe asumir la promoción de esa participación, garantizando un marco político y jurídico que propicie un clima apropiado.

Esto es lo que Victor Martin llama “*ética de la responsabilidad*” que “...*mueve a los ciudadanos a participar en la vida pública para contribuir con el bien común; a cumplir con sus deberes; obliga a los políticos a rendir cuentas de su actuación y crea exigencias éticas de solidaridad entre las personas y los pueblos*”⁹. En nuestro caso, esas exigencias éticas vienen determinadas en gran medida, por las responsabilidades que impone el texto constitucional, el cual tiene una gran riqueza moral y ética para ser tomada en cuenta y observada por quienes tienen la responsabilidad de dirigir la gestión pública; además de profundos contenidos de compromiso y co-responsabilidad para los ciudadanos que acceden a la participación protagónica y co-gestionaria con el Estado.

El Municipio es la expresión local del Estado, por su intermedio se canaliza la acción social de la comunidad. La relación gobierno local-ciudadanos es cotidiana, constante y se realiza a través de la participación ciudadana reforzando los procesos de identidad entre ciudadanos y gobiernos locales. La participación ciudadana es cercana, vivencial y fortalecerá actitudes colectivas hacia la solución de problemas. Su objetivo es hacer más directo y cotidiano el contacto entre ciudadanos e instituciones del Estado para hacer valer sus opiniones e intereses sin la intermediación de otras organizaciones.

⁹ Víctor Martín y Juliana Ferrer. *Ética de la responsabilidad bajo la dimensión de la gestión pública*, en *Revista venezolana de ciencia política*, N° 22, p. 142.