

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

José Gregorio Contreras *

The decentralization and representative democracy.

Abstract

The crisis which confronts the representative model of democracy placed into practice after the triumph of the French Revolution has generated serious problems in democracies. Contemporary political thought has set forth new models of participative democracy. The challenge of the 21 st century consists of achieving a form of government which co-exists with both representative and participative models of democracy. This research analyzes the reality of citizen participation through the framework of Venezuelan legislation and the context of the process of political decentralization.

Key words: decentralization: representative democracy;

Introducción

La crisis que atraviesa el modelo de democracia representativa puesto en práctica a partir del triunfo de la Revolución Francesa, ha generado serios problemas de "gobernación" (1) democrática. Expresados en la constatación, cada día más evidente, de la disminución en la capacidad de gobernar. A ello ha dado respuestas el pensamiento político contemporáneo con la proposición de una nueva modalidad de democracia, la participativa. Esta no da al traste con la fórmula original de la representación, sino que con ella se complementan sus deficiencias y se le da respuesta a los problemas de legitimidad y eficacia que en la actualidad aquélla padece.

* Politólogo, Asistente-Asesor del Presidente de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado de Venezuela, actualmente realizando un Máster de Estudios Políticos Aplicado en el Instituto de Estudios Políticos y Constitucionales de España. Caracas. Venezuela. Octubre 1998.

(1) "Gobernación". término utilizado por Yehezket Dror en su libro "La Capacidad de Gobernar", en vista que considera el uso del término "ingobernabilidad" como incorrecto y también peligroso, y lo considera incorrecto porque... los que se entiende por ingobernabilidad de la sociedad, suele ser el resultado del fracaso de los gobiernos para ajustarse a las cambiantes condiciones Y es peligroso porque proporciona una coartada para las torpezas del gobierno, que a su vez echará la culpa a la sociedad. Es verdad que hay sociedades muy difíciles de gobernar, por excelente que sea su gobierno. Pera teniendo en cuenta las serias flaquezas de todos los gobiernos contemporáneos, habría que concentrar los esfuerzos en desarrollar la capacidad de gobernar y no de inculpar a las sociedades de ingobernables".

Cuando Robert A. Dahl (1989: 17) señala en la medida en que "...un régimen evoluciona en el sentido de conceder mayor participación, puede decirse que camina hacia una mayor popularización, o, con otras palabras, que se hace más representativo" el planteamiento de este autor nos corrobora que la participación no anula la representación, sino que la fortalece. Este es el gran desafío del siglo XXI: conseguir una forma de gobierno en el cual se logre la coexistencia tanto del modelo de democracia representativa como el de democracia participativa, tratando así de incorporar al ciudadano en la toma de decisiones públicas y hacerlo cada vez más copartícipe de su gobierno.

La descentralización política se ha convertido en el vehículo a través del cual puede hacerse posible la participación del ciudadano en los asuntos públicos, logrando de esta manera que se involucre en la solución de los problemas que son vitales para sus intereses, además de incentivar al desarrollo de la responsabilidad cívica.

Respecto al tema de la democracia participativa y la descentralización, existente en el discurso político venezolana una suerte de consenso o de conjunto de afirmaciones

compartidas por los principales analistas y estudiosos de la materia, con la relación a que la descentralización ha permitido la posibilidad de hacer viable esta modalidad de democracia. Las afirmaciones componentes de este consenso son más o menos las siguientes: con la institucionalización de la democracia participativa en el sistema político venezolano logramos que el ciudadano se incorpore a la vida pública y tome parte de las decisiones gubernamentales, haciéndolo cada vez más responsable, además de crearle una cultura participativa que le permita lograr de esta manera un Estado más eficiente.

En cuanto a la descentralización, se plantea que es uno de los cambios políticos más significativo que ha experimentado el Estado venezolano en su estructura a partir de 1989, diseñado para dar respuestas al reclamo social, hacer posible una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones políticas e incrementar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos y de la administración.

El proceso de descentralización que avanza en la mayoría de los estados democráticos del mundo actualmente, tiene como objetivo una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos tanto en el gobierno nacional, como en el regional y el municipal.

Los gobiernos sólo serán eficientes en la medida que incorporen al ciudadano en la acción gubernamental.

Existe un gran número de constituciones y leyes latinoamericanas que introducen en su seno el referéndum, entre otros, como instrumento de participación, tal es el caso de: Argentina, Bolivia, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Esta constatación muestra el hecho de que la participación ciudadana cada vez gana más espacios constitucionales y legales en el mapa político latinoamericano ocupando un rol protagónico que no podemos dejar de lado, lo cual nos obliga a prestarle la atención, importancia y difusión que tan trascendental tema merece.

La participación se ha convertido en un fenómeno sociocultural que trasciende su aspecto político. En ello han contribuido, los adelantos tecnológicos, que están permitiendo que el ciudadano participe cada vez más de diversas formas y de manera más fácil y eficiente.

En Venezuela, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), se ha propuesto dentro de sus metas la necesidad de impulsar el establecimiento de mecanismos de participación en el nuevo diseño de la estructura de su ordenamiento jurídico (tanto en el ámbito constitucional como legal), constituyendo la incorporación del referéndum consultivo en la recién aprobada Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.233 del 28/05/1988. Extraordinaria) un fruto de estos esfuerzos.

El presente trabajo pretende abordar el asunto e intenta exponer la importancia de la descentralización como mecanismo a través del cual puede instrumentarse la democracia participativa. Tal aproximación se hará a la luz de la discusión actual sobre la democracia, tomando en cuenta las experiencias desarrolladas en nuestro medio.

II. La Participación y la Descentralización

La democracia debe dar cuenta de estos dos desarrollos y de sus implicaciones en el desenvolvimiento de la misma. Si no logra hacerlo, es probable que cada vez sea menos efectiva a la hora de determinar la acción política.

Las crecientes interconexiones entre el Estado y la sociedad imponen la necesidad de reformar las bases conceptuales e institucionales de la democracia.

La democracia logrará su fortalecimiento y máxima expresión en la medida en que los ciudadanos cuenten con el poder real de participar activamente en la toma de decisiones.

La implementación integral de este derecho en la coexistencia armónica del Estado y la sociedad civil, depende de la creación de un conjunto de condiciones que permitan su

viabilidad. Para que la democracia sobreviva y prospere, es necesario crear nuevos mecanismos organizativos y legales que apunten hacia la consecución de este objetivo.

De allí pues, que en este proceso de profundización de la democracia, la descentralización viene a jugar un papel de trascendental importancia, ya que a través de ella podemos acercar al ciudadano con su gobierno. En la medida en que los ciudadanos elijan a sus propios gobernantes, en este caso gobernadores y alcaldes, podrán vincularse de manera más fácil en la gestión gubernamentales de sus estados y municipios.

Esta visión impone la necesidad de diseñar un conjunto de reformas normativas tanto constitucionales como legales que respondan a la exigencia de incorporar a los ciudadanos a este proceso. En este sentido se avanza en Venezuela, a pesar de que en su Constitución de 1961 priva un esquema representativo, en ella se manifiestan dos instituciones de democracia participativa: la iniciativa legislativa popular de 20.000 electores (artículo 165, ordinal 5°); y el referéndum aprobatorio de la reforma general de la Constitución (artículo 246, ordinal 4o). En el ámbito legislativo y reglamentario, a partir de los años ochenta se dio inicio a la creación de un conjunto de mecanismo de democracia participativa tales como: consultas populares en la ordenación del territorio y ordenamiento ambiental (Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, vigente desde 1983.), el referéndum revocatorio de los jueces de paz (Ley Orgánica de Justicia de Paz, vigente desde fines de 1994), el referéndum consultivo para la ubicación de casinos (Ley para el Control de los Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles, vigente desde 1997). De igual manera el proyecto de reforma constitucional presentado al Congreso venezolano en marzo de 1992 por la Comisión Bicameral Especial para la revisión de la Constitución, presidida por el entonces Senador vitalicio Rafael Caldera, propuso la denominación del Gobierno de la República de Venezuela como participativo, además de ser democrático, representativo, responsable y alternativo, tal como lo señala el artículo 3 de la actual Constitución. Así como la incorporación de un ambicioso esquema de referendos. En la Ley Orgánicas del Sufragio y Participación Política, (Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.233 del 28/05/98. Extraordinaria) se consagra en su artículo 181 el referéndum consultivo.

Como se puede observar, se ha dado inicio al establecimiento de mecanismos de participación en el ámbito legal, aspirándose que en un futuro muy cercano también puedan estar recogidos en la Carta Magna. En materia de descentralización, existente la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (diciembre de 1989), sancionada hace nueve años. Si bien podemos compartir las diferencias críticas que voces calificadas han hecho de las misma en cuanto a los obstáculos, omisiones, limitaciones y fallas de técnicas legislativa, así como la complicada y engorrosa instrumentación que acompaña el proceso, no podemos dejar de reconocerle al legislador que ha habido la intención de descentralizar al Estado venezolano y que esto indiscutiblemente constituye un avance político.

En fin, la descentralización debe ser asumida como política de Estado en la cual se faciliten la formulación de prioridades, la coordinación entre organismos planificadores y ejecutores pertenecientes a distintos niveles de gobierno, la localización del gasto público y el centro de resultados, impulsado así un desarrollo armónico y concertado del proceso.

Por esta razón consideramos que el desarrollo de la descentralización sólo será posible con el desarrollo de la participación, en vista de que no podrá lograrse el establecimiento de prioridades gubernamentales y control de gestión de gobierno para una mejor eficiencia y eficacia de los mismos sin la participación efectiva de los ciudadanos. Por esta razón debe tomarse conciencia del hecho de que la descentralización para hacerse efectiva requiere de la participación decidida y entusiasta de aquellos.

Con esta concepción de democracia lo que se pretende es extender los mecanismos de decisión política del Estado a la sociedad. Según David Held (1997: 250) -con base en los

conceptos desarrollados por Dahl- el modelo de democracia participativa que aquí proponemos tendría las siguientes características fundamentales:

1. "Participación efectiva: los ciudadanos deben ser igualmente libres para involucrarse en la vida pública, formar sus perspectivas y preferencias, expresar las razones para apoyar un resultado y no otro, y debatir estas cuestiones en todos los dominios públicos relevantes".
2. "Entendimiento instruido: los ciudadanos deben contar con todo el conocimiento necesario y todas las oportunidades posibles para examinar y afirmar, en cada situación que deben afrontar, qué opción sirve mejor a sus fines e intereses".
3. "Sobre la agenda: sujetos a las condiciones y limitaciones impuestas por el derecho público democrático, los ciudadanos deben estar investidos de autoridad necesaria para decidir qué cuestiones se deben incluir en la agenda".
4. "Sufragio universal en las cuestiones decisivas: se debe garantizar a cada ciudadano que su juicio tendrá el mismo peso que el de los demás en las etapas decisivas del proceso de toma de decisiones colectivo".
5. "Inclusividad: la provisión de los poderes de la ciudadanía a todas las personas maduras (adultas)".

En definitiva, con este modelo de participación lo que se busca es la integración de los ciudadanos a las decisiones públicas a través de mecanismos tales como referéndum, iniciativas legislativas, audiencias públicas, asambleas populares. La consecución de este objetivo sólo será posible en la medida que se logre un proceso de descentralización serio y profundo en la estructura del Estado; en el que se incorporen instrumentos que garanticen la eficiencia y eficacia de esos mecanismos de participación.

La Participación Ciudadana y la Legislación Venezolana en el Marco de la Descentralización Política

A raíz del proceso de descentralización política que se empezó a experimentar en Venezuela a partir de 1989, las Asambleas Legislativas dan inicio desde 1990 en casi todos los estados federales a la renovación de las constituciones de los mismos, a la luz de las leyes que habían dado lugar a la descentralización.

El Decreto N°3085 (Gaceta Oficial de la República de Venezuela N°35268 del 05/08/1993), que establece el Reglamento Parcial No 2 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público sobre los mecanismos institucionales para la descentralización de la administración pública, consagra en su artículo 11 que "los Organismos Regionales de Planificación y Desarrollo, en el marco de la descentralización deberán (...) 5) Dar apoyo a la sociedad civil para su incorporación y participación en el proceso de descentralización".

Así cuando analizamos las constituciones estatales nos damos cuenta que el legislador regional ha puesto un claro empeño en incorporar dentro de su articulado, mecanismos de democracia participativa, como forma de incorporar al ciudadano en el ejercicio del Poder Público.

Muchas de nuestras constituciones estatales consagran la participación como un derecho que debe ser promovido por los gobernadores, las Asambleas Legislativas y en algunos casos por Comisiones Delegadas. De allí que a estas instancias se les exige el compromiso de estimular y proteger la participación.

De la revisión de estos textos constitucionales se desprende la intención del legislador regional de incorporar al ciudadano en los asuntos públicos. Nos encontramos con

constituciones que definen al régimen político del estado como participativo, tal es el caso de Amazonas, Anzoátegui, Apure, Aragua, Barinas, Carabobo, Cojedes, Delta Amacuro, Guárico, Mérida, Nueva Esparta, Táchira, Trujillo y Yaracuy.

Puede decirse entonces que la descentralización se ha convertido en uno de los vehículos fundamentales para la expansión de la participación, y que no cesan las iniciativas al respecto, tal es el caso de la Ley de Planificación y Participación de la Sociedad Civil en la Gestión Pública del Estado Lara (julio de 1996) y la Ley de Transferencias Estado-Municipio del Estado Aragua (mayo de 1997).

Con la Ley de Planificación y Participación de la Sociedad Civil en la Gestión Pública, el Estado Lara dispone actualmente de un instrumento legal novedoso, que persigue según su artículo 1 "...definir formas y mecanismos que permitan la participación de la Sociedad Civil organizada en la Gestión Pública y regular la organización, funcionamiento e integración del sistema de Planificación del Estado".

En definitiva el objetivo de esta ley tal como se señala en las disposiciones generales no es más que "...definir formas y mecanismos que permitan la participación de la Sociedad Civil Organizada en la Gestión Pública".

Por otro lado, la Ley de Transferencia Estado-Municipio del Estado Aragua también es un instrumento novedoso de transferencia de descentralización hacia el interior del estado en el que se le da cabida a la participación ciudadana. La misma consagra un sistema de relaciones intergubernamentales de apoyo, cooperación, vigilancia y control mutuo entre el gobierno regional y los ciudadanos para elevar significativamente la calidad de los bienes y servicios públicos.

Esta ley tiene como objetivo "establecer los criterios, normativas y mecanismos para la descentralización administrativa, de limitación y transferencia de servicio, actividades y recursos del Estado Aragua a los Municipios, Parroquias, entes descentralizados funcionalmente y organizaciones de la sociedad civil." De esta manera se trata de incorporar al ciudadano a la acción gubernamental.

Como podemos darnos cuenta, en Venezuela se ha dado inicio a la creación de una plataforma institucional que viabiliza la participación, y cada vez es mayor la intención de los actores políticos en favorecerla, así como la creciente concientización por parte de la sociedad civil en que su participación en la dinámica del gobierno estatal es muy importante y que no solo debe agotarse en una política de participación en la gestión pública, sino también en el control y formulación de ésta.

De esta manera comienza un proceso de interrelación de gobernantes y gobernados que impulsa hacia la corresponsabilidad de ambos en la resolución de asuntos colectivos.

La Participación Ciudadana en la Legislación Municipal

Entendiendo que la participación ciudadana es mas viable y efectiva en el ámbito municipal, por cuanto es a este nivel de descentralización donde se logra una mayor cercanía e interrelación entre gobernantes y gobernados. A continuación se destacan los principales mecanismos de participación ciudadana consagrada por el legislador venezolano en Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente desde el 01/01/90.

El Cabildo Abierto como mecanismo de participación, la legislación venezolana establece: "cada tres (3) meses, por lo menos, la Cámara Municipal o Distrital, con presencia del Alcadel, deberá celebrar una sección en la cual se consideraran las materias de interés local con un mínimo de diez (10) vecinos haya solicitado por escrito y con quince (15) días de anticipación, por lo menos a la fecha de reunión. Estas materias serán inscritas en el Orden del Día, y, en dicha sección el publico asistente podrá formular preguntas, emitir opiniones y hacer solicitudes y proposiciones. El Consejo, el Cabildo o el Alcalde, según competa, deberá

dar a los vecinos respuestas oportunas y razonadas a sus planteamientos y solicitudes. En todo caso, para la celebración de esta reunión, se convocara, entre otras, a organizaciones vecinales, gremiales, sociales, culturales y deportivas de la comunidad". Art. 171 de L.O.R.M. La iniciativa legislativa como mecanismo de participación, el artículo 174 de la L.O.R.M. propugna la participación inspirada en la iniciativa, pero no por ello puede afirmarse que esta constituya un mecanismo de legislación directa, en sentido estricto.

Esta modalidad se distingue de la iniciativa popular contemplada en el ordinal 5, del artículo 165, de la Constitución de la República, por cuanto en ella se requiere de figuras organizativas, es decir, se ejerce a través de "las asociaciones de vecinos, así como los organizaciones gremiales, sindicatos u otras agrupaciones representativas de sectores de la comunidad, legalmente constituidas..." Art. 174 de la L.O.R.M. aunque respaldadas por un número no menor de mil electores de la comunidad debidamente indentificada.

Tal exigencia del legislador en materia municipal que en apariencia contrasta con la fórmula adoptada en la disposición constitucional, resulta explicable, por la consideración o la premisa de que la participación ciudadana tiene como presupuesto la organización sobre todo a este nivel de la descentralización.

Asimismo, merece mención especial la iniciativa contemplada en el Art. 175 de la L.O.R.M. que en materia de referéndum consultivo establece la posibilidad de implementar este mecanismo por la solicitud que de él haga un diez 10%, por lo menos, de los vecinos inscritos en la Junta Electoral que tenga jurisdicción en esa entidad.

Debe observarse, que este criterio porcentual utilizado por el legislador para la iniciativa en materia refrendaria, deja abierta la posibilidad de enfrentar la heterogeneidad poblacional que existe en los municipios venezolanos, en contraste con la tendencia de utilizar cifras determinadas en cuanto al número de electores.

El referéndum consultivo como mecanismo de participación, esta modalidad de referéndum la establece el legislador en el artículo 175 de la L.O.R.M. para consultar ordenanzas u otros asuntos de interés colectivo, con excepción de la Ordenanza de Presupuesto y las tributarias.

Ahora bien, si es cierto que constituye un mecanismo de participación ciudadana, no es menos cierto que él mismo está limitado por su forma de convocatoria. Salvo en lo que respecta en la posibilidad de que esta sea solicitado por iniciativa popular, lo cual, además de la conciencia sobre su existencia, requiere de un cierto nivel de organización de la comunidad.

En cuanto al carácter de esta consulta debe señalarse que la Ordenanza sometida a este tipo de referéndum para ser válida requeriría de la aprobación de la mayoría de los votos válidos emitidos. De lo cual se deduce el carácter vinculante del resultado que arroje la consulta para la validez del instrumento o asunto sometido a esta.

Alguno autores nacionales y extranjeros, basado en el criterio de especialidad de ciertas materias que eventualmente pueden ser sometidas a consulta, le resta eficacia a este tipo de mecanismo, alegando para ello, que no basta el simple criterio cuantitativo de la mayoría para determinar la conveniencia o no de una Ordenanza o asunto en la comunidad.

La reconsideración como mecanismo de participación, en los artículos 176 y 177 de la L.O.R.M. se consagra una fórmula denominada reconsideración inspirada en un tipo de referéndum denominado propuesta, la que permite a los votantes decidir, a través de los comicios, si una o varias disposiciones aprobadas por el Consejo se convierten o no en ley.

Es de hacer notar que la reconsideración establecida en la legislación venezolana presenta diferencias substanciales con el concepto de protesta enunciado anteriormente porque en esta:

1. No se somete a votación ningún tipo de reconsideración formulada por la población Organizada.

2. "La solicitud de reconsideración no suspenderá los efectos de la Ordenanza objetada. Sin embargo, si el Consejo o Cabildo no se pronunciase dentro del plazo establecido en el artículo 178, la Ordenanza quedara suspendida en sus efectos por un plazo de sesenta (60) días, durante el cual continuara vigente la que hubiere sido derogada pro la Ordenanza objetada, si este fuere el caso..." Art. 179.
3. Es obligatorio para el Consejo Municipal decidir sobre la petición y términos de la reconsideración solicitada, pero no es vinculante ni obligatorio acoger la proposición de reconsideración total o parcial.
4. Las ordenanzas tributarias son exceptuadas de este procedimiento.

La cooperación comunal organizada como mecanismo de participación, sobre la base del desarrollo que en los últimos tiempos ha experimentado la organización comunal el legislador venezolano en materia municipal dejo abierta la posibilidad de que el Consejo o Cabildo pueda requerir, en un momento determinado, de la cooperación de los ciudadanos a través de la incorporación de personas o representantes de la comunidad en "Comisiones de vecinos encargadas de vigilar el buen funcionamiento de los servicios públicos en su jurisdicción: educativos, asistenciales, recreacionales, de policía, de acueductos, cloacas y drenajes, de aseo urbano, de abastecimiento, mercados y control de precios; de cementerios y servicios funerarios, de transporte publico de vialidad y conservación de vías y cualesquiera otras". Art. 180. Literal b.

Mecanismo de participación política, la L.O.R.M. establece una serie de mecanismos de participación de la comunidad en asuntos locales. Los mismos pueden clasificarse en dos grupos: los de participación política y los de participación en asuntos vecinales.

Mecanismo de participación política, la Ley Orgánica ratifica el principio de la autonomía municipal previsto en la Constitución de la República en su artículo 25, y que implica la elección por el propio Municipio de sus autoridades (Art. 10, ordinal 1 de la L.O.R.M.) pero agregando que la organización del Municipio "será de carácter democrático y tendrá por finalidad el eficaz gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad" (Art. 3 de la L.O.R.M.).

Corresponde por tanto, a la comunidad del Municipio, integrada pro los residentes de su jurisdicción, no solo nacionales, sino a los extranjeros con mas de diez años de residencia legal en el país, la elección de las autoridades municipales y parroquiales. (Artículo 86 de la Ley Orgánica del Sufragio y participación política).

El vínculo político de la comunidad con la unidad política municipal es, por tanto, la residencia, es decir, el lugar donde se desarrolla habitualmente las actividades normales de la vida humana.

Pero no basta la simple permanencia habitual, es necesario un acto administrativo que le declare, es decir estar inscrito en el Registro Electoral Permanente.

El ser residente de un Municipio no solo posibilita el ejercicio del derecho de elegir las autoridades municipales, sino a ser electo Concejal o Alcalde (Art. 56 de la L.O.R.M.), o miembros de una Junta Parroquial (Art. 73 de la L.O.R.M.).

Por otro lado, también desde el punto de vista de la participación política, la L.O.R.M. atribuye la iniciativa para la creación de municipio, su fusión o incorporación a otro; además de las Asambleas Legislativas y Concejos Municipales interesados, "A los ciudadanos inscritos en el Registro Electoral Permanente, en numero no menor del 20% y que residan en la jurisdicción de la comunidad o comunidades interesadas" (Art. 20, ordinal I de la L.O.R.M.), con la cual se vincula de nuevo, la vecindad, con la inscripción en el registro Electoral Permanente.

Mecanismos de participación en Asuntos Vecinales, entre las facultades de los Concejos Municipales esta la de estimular la colaboración y solidaridad de los vecinos para la mejor

convivencia de la comunidad, para esto la L.O.R.M. en su artículo 168 establece "Los Municipios y los Distritos deben suministrar la mas amplia información sobre su actividad y promover la participación de todos los ciudadanos en la vida local. Sin embargo, las formas medios y procedimientos de participación que los municipios establezcan en ejercicio de sus funciones, no podrán menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos de gobierno local".

Las Asociaciones de Vecinos, constituyen una de las manifestaciones mas características de las formas de participación de la comunidad en la conducción de los asuntos locales.

El ámbito personal y territorial de las asociaciones vecinales esta determinado por la vinculación residencial que tienen un grupo de personas con un espacio territorial determinado: barrio o urbanización.

Este espacio territorial tiene regulaciones que pueden ser limitantes. En efecto, el artículo 173 de la L.O.R.M. consagra "La oficina municipal que tenga a su cargo la planificación urbana determinara el ámbito espacial donde puedan constituirse las Asociaciones de Vecinos", con la salvedad de que "en aquellas comunidades que por su extensión territorial o por su numero de habitantes así lo requieran, la mencionada oficina municipal podrá autorizar la constitución y funcionamiento de mas de una asociación a la cual señalara en cada caso, la circunscripción donde podrá actuar cada una de ella'.

Su funciones giran en torno a un objetivo específico: la defensa del interés vecinal. Son autónomas y son personal jurídicas de derecho privado.

La revocatoria del mandato como mecanismo de participación, aunque la L.O.R.M. no establece este mecanismo como una iniciativa popular, si lo consagra como un mecanismo que deriva de un evento político de la Cámara Municipal, es decir, de la improbación de la Memoria y Cuenta de su gestión (2). En este sentido lo ideal seria que además de esta formula se abra la posibilidad de que la comunidad por vía directa (iniciativa popular), solicite la revocatoria del mandato y no esperar únicamente tal eventualidad.

(2) En el artículo de 69 se consagra lo siguiente "El Alcalde quedará suspendido en el ejercicio del cargo cuando el Concejo o Cabildo, por decisión expresa o motivada y con el voto de las (314) partes de sus integrantes, impruebe la Memoria y Cuenta de su gestión anual. En este acto, El Concejo o Cabildo convocará a un referéndum que se realizará en un plazo máximo de (30) días, para el cuerpo electoral local se pronuncie sobre la revocatoria o no del mandato del Alcalde. Durante la suspensión, las funciones atribuidas al Alcalde serán ejercidas por el Concejal que designe la Cámara. Si el electoral se pronuncia por la revocatoria del mandato, se aplicará lo previsto en el artículo 54 de la Ley sobre falta absoluta; caso contrario el Alcalde reasumirá sus funciones".

Aunque con esta reforma se pretende corregir las observaciones señaladas, sigue pendiente en la agenda la posibilidad de darle al ciudadano, la revocatoria del mandato por iniciativa popular.

Cabe destacar que el actual Proyecto de Ley de Reformar Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que actualmente se discute en el Congreso de la República (Proyecto de informe para segunda discusión), tiene previsto en el artículo 69 la posibilidad de que "Decida la improbación de la Memoria y Cuenta por el Consejo, el Alcalde podrá promover la cuestión de confianza para que el cuerpo electoral local se pronuncie sobre si otorga su confianza al Alcalde la Cámara. En esta opción, si el pronunciamiento favorece la Alcalde, los Concejales que promovieron la suspensión del Alcalde perderán su investidura, y en caso de que el pronunciamiento sea desfavorable al Alcalde se procederá como en el caso de falta absoluta". Si este artículo es aprobado en estos términos, contribuirá a ponerle freno las practicas irresponsables de destitución de Alcaldes, además de que el mismo artículo establece que para proceder la improbación de Memoria y Cuenta, tiene que estar basada en actuaciones de la Contraloría Municipal oída la opción de la Contraloría General de la República.

Conclusiones

Las transformaciones globales que experimenta el mundo en la actualidad han traído como consecuencia el cambio de las estructuras y formas de convivencia política. Esta situación esta planteada como problema político la búsqueda de un nuevo paradigma de "Gobernación Democrática" que permita soluciones a la demandas que ella supone en términos de cumplir con la doble exigencia de la legitimidad y eficiencia que debe imperar en la solución de los asuntos colectivos.

El viejo modelo de democracia representativa se muestra insuficiente como vía única de la solución de los problemas que se presentan en la sociedad actual. Por esta razón se impone orientar la búsqueda hacia una modalidad de democracia que responda a esta nueva realidad. Sin prescindir en su totalidad de esa forma de democracia; que exija mayor transparencia de la gestión publica; un mayor control de esta por parte de los ciudadanos; y en donde el pueblo en su conjunto tome parte en las decisiones que se adopten.

El modelo que puede alcanzar estos objetivos es el de la democracia participativa. En donde el ciudadano es el factor esencial; solo así lograremos una compenetración entre el estado y la sociedad, además que todas las planificaciones que se lleven a cabo cristalicen tomando en cuenta, las inquietudes de la gente. Esto es posible a través de la consagración de figuras como el referéndum, la creación de órganos especiales que permitan la participación ciudadana en la ejecución, fiscalización o consulta de las actividades que se ejecuten y institucionalización de responsabilidades en los municipios así la participación a este nivel.

Por otro lado hay que tener claro que la participación ciudadana per se no garantiza una mayor o mejor democracia. Como lo dice María de los Angeles Delfino: "Es causa necesaria pero no suficiente. Necesaria, por que es impensable la democracia sin pueblo que participe. No suficiente, porque ese pueblo y el gobierno de ese pueblo, deben encontrarse en una relación tal que no se coaseguren del cumplimiento de unas condiciones previas, de unas "reglas democráticas" sobre el modo de hacer política y de resolver los conflictos, reglas que han de ser definidas, acentuadas, compartidas y ejecutadas, expresadas y no tácitas, sometidas a comprobación y a revisión continuas y vinculadas al comportamiento de los actores involucrados". (Delfino, 1998: 443).

De allí que el modelo de democracia participativa no se decreta sino que requiere de esfuerzos, de una voluntad para que el cambio en donde todos concurren a un "acuerdo democrático de gobernación".

Para lograr tal acuerdo se hace necesario un cambio en la cultura política del ciudadano común, además de un proceso de modernización de nuestras instituciones, una reforma profunda del estado que facilite la renovación de las elites gobernantes, la reestructuración de las relaciones intergubernamentales, el fortalecimiento de la gobernación y la preparación de estos para enfrentarse a crisis de transición.

La democracia participativa tiene como desafío desarrollar las capacidades para gobernar, en Venezuela se han comenzado a dar pasos en tal sentido, sin duda, el proceso de descentralización que se ha empezado a experimentar a partir de 1989 se orienta en la consecución de este objetivo. El problema nos exige una clase dirigente que constituya un sistema de gobernación capaz de involucrar al ciudadano en la gestión publica.

Si bien el éxito no esta asegurado, las experiencias positivas que se han alcanzado en el proceso de descentralización con la incorporación del ciudadano en las decisiones políticas, nos indican que se puede lograrla gobernación democrática y par ende tener gobiernos deficientes y eficaces que responda a los intereses del ciudadano.

BIBLIOGRAFÍA

BREWER-CARIAS, Allan R. et al:

"Ley Orgánica de Régimen Municipal". Editorial Jurídica de Venezolana, Caracas-Venezuela, 1990.

CONTRERAS H., José G. et al:

"El Nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano". Volumen 1, COPREIAVDC, EDITORIAL Panapo, Caracas-Venezuela 1996.

DAHL, Robert A.:

"La Poliarquia". Editorial Tecnos, SS., Buenos Aires-Argentina, 1989.

DELFINO, María de los Angeles (Coord.):

"Participación Ciudadana y Democracia". COPREIO.E.A., Editorial Texto, C.A., Caracas-Venezuela, 1998.

DELFINO, María de los Angeles:

"La descentralización en Venezuela. Parámetros Constitucionales y Legales" COPREIPNUD, Editorial Texto, C.A. Caracas-Venezuela 1996.

HELD, David:

"La Democracia y el Orden Global". Editorial Paidós, Buenos Aires-Argentina 1997.

TORREALBA NARVÁEZ, Luis,

"Estudios de Derecho Municipal Venezolano". Editado por la Alcaldía del Municipio Libertador, Caracas-Venezuela, 1996.