

ORÍGENES CONCEPTUALES Y POLÍTICOS DE LAS NOCIONES DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN VENEZUELA

Por MARGARITA LÓPEZ MAYA

Los antecedentes del enfoque participativo que cristalizó en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) provienen de muy diversos espacios de reflexión, debate y lucha en la sociedad venezolana. El pensamiento social de la Iglesia Católica, especialmente en su desarrollo a partir del Concilio Vaticano II y la Conferencia Episcopal de Medellín, parece ser la influencia más determinante sobre activistas sociales y políticos, que a fines del siglo pasado darían forma al régimen de *democracia participativa y protagónica*. Asimismo, las ideas y prácticas de una izquierda transformada por las revelaciones sobre el socialismo autoritario y las revueltas estudiantiles de los años sesenta en Europa, Estados Unidos y América Latina, están en la base de los primeros ensayos de formas participativas en los años 90, en la gestión de gobiernos locales progresistas en Venezuela. Estos procesos, en apariencia disímiles, tuvieron por muchos años vasos comunicantes entre sí, convergiendo muchos activistas y políticos a finales del siglo XX para moldear la concepción y la forma que adquirió en la Carta Magna venezolana el nuevo régimen político.

En este texto examinamos estos antecedentes a través de cinco secciones. En la primera sección revisamos las ideas participativas de la Iglesia Católica desde Vaticano II. En la segunda analizamos el concepto político de la participación, que a partir del pensamiento católico, se desarrolló en el Partido Socialcristiano (COPEI). En la tercera sección abordamos algunos de los desarrollos que se dieron en la izquierda venezolana, que llevaron a algunos sectores a abrazar ideas de descentralización político-administrativa y prácticas participativas como formas de un socialismo democrático en gobiernos locales y regionales de los años noventa. Luego examinamos las primeras expresiones institucionales de estas ideas participativas en las propuestas de la Comisión Presidencial de Reforma del Estado (COPRE), y en la última sección nos referimos a la fallida reforma constitucional de la Comisión Bicameral del Congreso, presidida por el ex presidente Rafael Caldera entre 1989 y 1992, donde ya había quedado plasmado el principio de la participación, que se consagraría en la Constitución de 1999.

Iglesia Católica y participación

En los años sesenta la Iglesia Católica sufrió una sacudida profunda en su pensamiento y en sus prácticas, fortaleciéndose su ala más progresista. La institución, con la celebración de Concilio Vaticano II, va a inclinarse por posturas más activas en la lucha contra la marginalidad y la desigualdad en el mundo, y particularmente en América Latina. El Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), fundado en 1955, tuvo un papel muy activo en los debates de ese Concilio y recibió del papa Paulo VI el mandato de preparar una Conferencia en América Latina para actualizar la

región con los postulados conciliares. Los preparativos, así como la reunión celebrada en Medellín, Colombia, en 1968, cambiaron su rostro en la región para convertirla en "signo e instrumento" de salvación, al incorporarse intensamente a los procesos de cambio social, que entonces se experimentaban en distintos países. A partir de Medellín se extendieron la política de *opción por los pobres* y las prácticas participativas influenciadas por Paulo Freire y la teología de la liberación como estrategias perdurables en la lucha por la justicia social.

Después de Medellín, una Iglesia activa y progresista difundió por toda la región el pensamiento cristiano más avanzado, como las encíclicas papales de Juan XXIII y Paulo VI, el pensamiento de los filósofos franceses cristianos Jacques Maritain, Teilhard de Chardin y Emmanuel Mounier, y planteamientos del socialcristianismo chileno como los de Radomiro Tomic. En Venezuela, a través de las escuelas y universidades católicas, los jesuitas y otras órdenes religiosas como lasallistas y benedictinos comenzaron a formar una generación de activistas sociales y políticos para el trabajo con los sectores pobres. En círculos de estudios, retiros espirituales y seminarios, incentivaban la participación como método práctico y democrático para la evaluación y la posterior toma de decisiones. El Centro Gumilla (de la Compañía de Jesús) promovió la participación como método en sus folletos sobre cooperativismo, que fueron asumidos por colectivos como "Chivato" en Carora, el "Equipo de los Llanos", en Portuguesa, y en equipos de trabajo con las comunidades pobres en la parroquia de Petare, en Caracas.

Para principios de los años 70 se difundió masivamente *La pedagogía del oprimido*, de Pablo Freire, donde se planteaba la democratización de la participación a través de la educación. Se sostenían contactos con otras experiencias, como el grupo Golconda, de Colombia, donde participó el padre-guerrillero Camilo Torres. La metodología participativa también la utilizaría el partido Izquierda Cristiana (un desmembramiento de COPEI) en su trabajo con el Banco Obrero en proyectos de urbanización para las comunidades populares. Estas prácticas influenciarían de allí en adelante el activismo social en Venezuela mucho más allá de los grupos cristianos, pues dirigentes de partidos de izquierda como el Movimiento al Socialismo (MAS) y La Causa R fueron en algún momento miembros de comunidades eclesiales de base o del partido Izquierda Cristiana, o fueron influenciados o cercanos a esas prácticas. El enfoque participativo de la Iglesia moldeó el significado de este concepto en el partido COPEI y, a través de éste, influenció el concepto participativo en las propuestas de la COPRE y en la fallida propuesta de reforma constitucional de la Comisión Bicameral. A través de esta última, está en la base del contenido participativo de la CRBV.

COPEI: reinventando la democracia

Estrechamente vinculado al pensamiento de la Iglesia Católica, en los años 60 el partido socialcristiano COPEI vivió una etapa de intenso debate interno y radicalización por parte de su juventud. Astronautas y Avanzados, dos grupos dentro de la Juventud Revolucionaria Copeyana (JRC), influidos por las nuevas ideas de los filósofos católicos y atraídos por los desarrollos de la Revolución cubana, se acercaron al marxismo y sus planteamientos antiliberales. Los Astronautas estaban contra el capitalismo y combinaron el cristianismo con el marxismo. Solicitaban una reforma de la propiedad privada sobre la base del comunitarismo y del solidarismo cristiano, y rechazaban el pluralismo y la democracia representativa.

Pedían que el partido se reformara y asumiera un estilo de conducción comunitaria: participación de todos, responsabilidad de todos y tareas para todos. Estos Astronautas fueron un grupo influenciado por Julio González, un joven venezolano militante de las ideas progresistas católicas, que abrió la librería Nuevo Orden, en Caracas, adonde llegaban los libros de los pensadores cristianos franceses, se publicaba una revista y se discutía en seminarios y círculos de estudios. Astronautas y Avanzados tuvieron poco apoyo de los dirigentes del partido, pero Luis Herrera Campins –futuro Presidente de la República- y Rodolfo José Cárdenas, futuro minis-

no. En 1972 el Comité Ejecutivo de la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA) organizó en Caracas un seminario internacional que se llamó *Hay que reinventar la democracia*, y la ponencia de apertura le correspondió a Herrera Campins. El título de su ponencia fue “De la democracia representativa a la democracia participativa” (1976: 23-39).

Herrera Campins se refirió al concepto de la participación considerando que ya se habían dado varias experiencias de participación democrática en Europa, Estados Unidos, Israel y América Latina. Para Herrera Campins la democracia participativa era distinta a la representativa, la perfeccionaba y debía sustituirla. Señaló como problemas del modelo representativo en Venezuela la manera de votar por colores y no por candidatos, lo cual reflejaba muy tenuemente la voluntad popular. Otro problema tenía que ver con la discusión de una ley cualquiera, que el Ejecutivo debía pasar al Congreso, y que habiendo sido parte del programa electoral del Presidente, no se podía, sin embargo, aprobar por no tener éste mayoría en el parlamento. Herrera Campins indicó que algunos países habían tratado de resolver estos problemas por mecanismos de referendo, como forma inmediata de conocer la voluntad popular. También evaluó la participación como una tendencia mundial. Se refirió a las mujeres que entonces participaban no sólo en el mundo cultural, como en el pasado, sino también de manera



La Iglesia difundió por toda la región el pensamiento de los filósofos franceses cristianos Jacques Maritain, Teilhard de Chardin, Emmanuel Mounier y los planteamientos del socialcristianismo chileno de Radomiro Tomic.

tro, los escuchaban y poco después retomarían algunas de estas ideas. Los jóvenes copeyanos tenían no tanto un compromiso con la lucha de clases, sino con los pobres y con la reducción de la pobreza. Tuvieron buenas relaciones con la juventud de izquierda de su época y muchos acabaron saliendo del partido para fundar la Izquierda Cristiana; otros fueron expulsados y algunos permanecieron en la organización por varias décadas más. Posteriormente algunos regresaron a COPEI y otros se fueron a partidos de izquierda como el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), el Partido Comunista de Venezuela (PCV) y el MAS.

En la década del 70, Herrera Campins, quien ganará las elecciones presidenciales de 1979, se dedicó a organizar en el país seminarios sobre *democracia participativa* y a escribir en sus columnas sobre esta nueva propuesta de modalidad de gobierno. La discusión sobre el comunitarismo cristiano como alternativa política al modelo de democracia liberal trascendió el ámbito venezola-

creciente en el hecho económico, y dijo que pronto demandarían más participación política. También mencionó a minorías como los negros en Estados Unidos; los jóvenes, o los pueblos como el de Vietnam, que habían cambiado las características de la guerra al hacerla tarea de todo el pueblo. Al mencionar a la Iglesia Católica señaló el creciente peso de los trabajadores y recordó la enciclica *Mater et magistra* de Juan XXIII, que les reconoció el derecho a la cogestión en sus empresas. Planteó cómo desde el Concilio Vaticano II, y especialmente después del CELAM en Medellín, la Iglesia Católica reclamaba no sólo participar en asuntos religiosos, sino en lo social. Herrera Campins enfatizó que los democra-cristianos querían convertir las experiencias de la participación dispersas por el mundo, en un nuevo modo de vida y de gobierno.

Herrera también citó la enciclica *Pacem in Terris*, de Juan XXIII, donde se coloca “la participación como el derecho a tomar parte activa y fecunda en la vida pública para contribuir al

bien común, ubicándola así entre uno de los derechos naturales del hombre, ampliando su escala tradicional en el orden político, social, económico y cultural". Participación implicaba alternancia. Escribió Juan XXIII: "la reanudación periódica de las personas en los puestos públicos, no sólo impide el envejecimiento de la autoridad sino que, además, en cierto modo, le da la posibilidad de rejuvenecerse para acometer el progreso de la sociedad humana". Pablo VI, por su parte, en la Carta *Octogésima ad Vienets* reconocía que se han hecho muchos progresos "al introducir en el seno de las relaciones humanas más justicia y mayor participación en las responsabilidades y en las decisiones, pero en este inmenso campo falta mucho por hacer". Herrera Campíns finalizó su discurso de apertura argumentando la necesidad de inventar formas de democracia no sólo dando al hombre la posibilidad de informarse, sino de comprometerse en una responsabilidad común: "hay que reinventar la democracia para oponerla al socialismo burocrático, al capitalismo tecnocrático y a la democracia autoritaria".

Es de destacar el profundo rechazo del pensamiento demócrata-cristiano por el pensamiento liberal en las presentaciones de este encuentro, que lo hace converger con corrientes marxistas de pensamiento. Otro de los ponentes de la Conferencia, Ettiene Borne, citando a Mounier, afirmó que la democracia vigente (liberal), era una falsificación de la democracia porque había sido desviada por el dinero y el egoísmo hacia el individualismo y el totalitarismo. En contraste, los cristianos entienden la democracia como un régimen que reposa sobre la responsabilidad y la organización funcional de todas las personas de la comunidad. Es una democracia que aún no ha sido realizada en los hechos. Afirmó comprender que las revoluciones en el siglo XX cayeron en el totalitarismo justamente por repudiar el individualismo liberal, pero se fueron al otro extremo y provocaron una imagen degradada del ser humano al entregar la libertad al colectivo. Los cristianos también quieren un "hombre nuevo" (como los totalitaristas), pero no se trata de encontrar un "justo medio", sino una vanguardia del uno y del otro.

Estos debates, que ya revelaban la tensión presente en Venezuela entre los principios de la representación y la participación como componentes del régimen democrático, fueron debilitándose en los años siguientes por una combinación de factores. La prosperidad económica de la década del setenta -y en parte por ello el pragmatismo político que predominó en COPEI- fue acallando la circulación de ideas, y los partidos centrales del sistema político venezolano -Acción Democrática (AD) y COPEI- entraron en una fase de burocratización y declive de los cuales no se recuperarán. Sin embargo, a mediados de los años ochenta, cuando el régimen democrático comenzó nuevamente a ser cuestionado, las propuestas de aquella época volvieron a surgir. Al final del gobierno de Herrera Campíns (1979-1984), el conocido Viernes Negro de febrero de 1983¹, puso al descubierto un profundo desarreglo de la economía venezolana, lo que impactó negativamente en el régimen político. Se incrementaron las protestas y malestares sociales y se cuestionó el modelo de Estado instaurado en Venezuela desde 1958 y a los partidos políticos, que eran el centro de la vida pública. Partidos de oposición, organizaciones sociales y personalidades de la vida pública exigieron en la campaña presidencial de 1983 una reforma del Estado.

En 1986 COPEI organizó en Caracas el Congreso Ideológico Nacional para la Democracia Nueva Aristides Calvani. Este congreso fue presidido por el ex presidente Rafael Caldera y estuvo

a cargo de Eduardo Fernández, futuro candidato presidencial del partido, la Secretaría de Formación y Doctrina. En la presentación hecha por Fernández se asumió que Venezuela pasaba una crisis institucional y la forma de salir de ella sería a través de la transición hacia una *nueva democracia*. Esa democracia debería ser personalista (centrada en la persona humana), solidaria, autogestionada y comunitaria. Entre los documentos aprobados en el Congreso figuró el Programa Político Básico de Largo Plazo, que desarrolló con detalle los contenidos de esta nueva democracia, y reapareció el principio participativo como elemento clave.

A más de tres lustros del debate inicial, el Programa Político había retomado, pero modificado, la idea de la participación como clave para una transformación de la sociedad, que habían defendido Astronautas y Avanzados. Se partía ahora de considerar a la Constitución de 1961 como legítima y llena de bondades. No se planteaba sustituirla -tampoco cambiar el sistema representativo-, sino perfeccionarla con las ideas socialcristianas derivadas de la Doctrina Social de la Iglesia. En lo político, se criticó la insuficiencia de la participación a través de los partidos y la necesidad de ampliarla en las regiones y municipios, e incluso llevarla al ámbito económico. La participación debía sustentarse principalmente en sociedades intermedias y en comunidades de base. El documento, que alude muchísimas veces a la participación, a la justicia social, a la transformación democrática de la sociedad, considera el concepto de democracia como sustantivo: no sólo el Estado debe ser democrático, sino también la sociedad en todos sus ámbitos.

La participación en el socialismo real y en el socialismo democrático

La influencia de las ideas marxistas en la formación del concepto participativo que moldea la CRBV es menos claro, y más que influencia teórica, parece estar en su experiencia concreta con prácticas participativas en la gestión pública local, donde una izquierda renovada después del fracaso de la lucha armada se enlazó con el pensamiento cristiano. Prácticas como las asambleas, las mesas técnicas y los consorcios sociales, que se implementaron o fueron apoyadas en los años noventa en alcaldías gobernadas por el partido La Causa R (LCR), son antecedentes inmediatos de contenidos expresados en la CRBV, así como de modalidades participativas que se impulsan como política nacional desde 1999, bajo el gobierno de Hugo Chávez.

Para la izquierda venezolana, la derrota de la lucha armada, que en los años sesenta protagonizaron el PCV y el MIR, produjo profundas tensiones internas, debates teóricos y divisiones. La discusión estuvo centrada principalmente en criticar las características autoritarias de los partidos comunistas, su sujeción a los intereses de la URSS, el modelo totalitario de éste, la incapacidad de la izquierda nacional de entender las complejidades específicas de la realidad venezolana, y cómo encontrar un modelo de socialismo democrático. En esos debates se mantuvo la concepción de la democracia directa -asamblearia- de las bases trabajadoras como el "verdadero" socialismo, pero se hizo hincapié en la necesidad de crear una estructura política alternativa a los partidos comunistas, que fuese plural y democrática en su vida interna, como único medio de superar el partido autoritario y, con él, al socialismo real. En partidos como el MAS y LCR, que se constituyen en la década de los setenta a partir de escisiones del PCV, la idea de cómo

construir una organización política horizontal, abierta al pensamiento y al debate, y en contacto con los movimientos sociales fue su mayor preocupación. Alfredo Maneiro, fundador de LCR, buscaba una estructura política que fuera un "movimiento de movimientos", donde los cuadros fuesen activistas sociales y las estructuras completamente informales y flexibles, capaces de replicar la frescura, dinámica y el liderazgo del movimiento popular. Reconociendo el potencial de nuevos actores, además del tradicional movimiento sindical, como portadores de los cambios revolucionarios que propugnaba LCR buscó impulsar movimientos urbanos en las ciudades, entre ellas Caracas y Puerto Ordaz, donde su presencia en organizaciones de pobladores y sindicatos era fuerte.

Por su parte, Teodoro Petkoff, fundador e ideólogo del partido MAS, reconoció en instituciones liberales, como el sufragio, los derechos civiles y políticos y la división y autonomía de los poderes, un bagaje democrático adquirido por la humanidad y no simples rasgos del "capitalismo burgués". Cuestionó el sesgo obrerista de los partidos comunistas latinoamericanos, pronunciándose por un socialismo para Venezuela sostenido por una alianza sociopolítica de sectores obreros y capas medias. Petkoff afirmó que la única manera de alcanzar un socialismo democrático era que en el seno del partido hubiera democracia. La democracia interna significa romper con las relaciones verticales entre los miembros del movimiento para abrir cauce a la circulación horizontal de ideas, a la interacción de los grupos, al debate real, y no a una farsa manipulada. Las "células" comunistas, sostuvo, promueven el verticalismo y acaban con la posibilidad de disidencia.

Ni el MAS ni LCR plantearon la participación como método, porque en cierta manera lo daban por supuesto dentro de la tradición marxista que consideraba a la democracia directa como la verdadera democracia. Petkoff planteó en su *Proceso a la Izquierda* (1976), que el poder socialista, para ser democrático, debía apoyarse en una vastísima red de organismos de poder popular, creada a partir de las empresas mismas y de las demás instituciones sociales; los órganos de los trabajadores deben ser elegidos por ellos mismos a partir de las empresas y demás células de la vida social, y seguir después con las ramas de actividades industriales e institucionales, y de sectores económicos y sociales, para que sobre esta base se levante "la pirámide de la estructura institucional y organizativa del país." Sostuvo que con la red de organismos del poder popular y la planificación socialista convergerían la planificación desde abajo y la visión que se tiene desde arriba. Moleiro, líder del MIR, por su parte, planteó en línea parecida a Petkoff, que la reformulación del socialismo debía incorporar la diversidad y el pluralismo.

Resulta interesante destacar que en 1985, en la Tesis Política aprobada en la X Conferencia Nacional del MIR, se asentó la necesidad de crear una amplia alianza de fuerzas partidarias del socialismo revolucionario, y de darle atención preferencial a los *cristianos revolucionarios*, en razón de su relevancia en América Latina y por su "sustento teórico-filosófico, aunado a desarrollos concretos, que le otorga al cristianismo revolucionario latinoamericano vigencia y permanencia como fenómeno social a largo plazo".

Aunque pudiera no haber sido muy importante para muchos activistas sociales, que siguieron principalmente el pensamiento social de la Iglesia Católica en cuanto al concepto de participación, o las ideas de democracia directa del marxismo clásico, vale la pena señalar que desde los inicios de los ochenta el debate vene-

zolano sobre participación también estuvo influido por el pensador socialista democrático Nikos Poulantzas, quien en *Estado, poder y socialismo* (1979), hizo el primer esfuerzo serio por construir una teoría participativa democrática del socialismo.

Poulantzas rebatía la idea de que para construir un socialismo democrático basta con seguir la tradición autogestionaria y de democracia directa del marxismo. Contrapuso a ella una combinación de democracia representativa con democracia directa. Poulantzas sostuvo que esa visión de la pura democracia directa partía de ver al Estado como algo externo y homogéneo al que hay que asaltar y destruir para reemplazar por otro. Lenin, según Poulantzas, pensó que el Estado burgués debía ser destruido en bloque en una lucha frontal, para ser sustituido por los soviets, a los que consideraba ya la verdadera democracia, la directa de base con mandato imperativo y revocable. Sin embargo, como lo había planteado Rosa Luxemburgo, el apoyo exclusivo de Lenin a la democracia directa secó, antes de nacer, la savia de una posible democracia en la URSS y facilitó el triunfo del estatismo y su burocracia. De allí al Estado totalitario de Stalin sólo había un paso: el reemplazo de los soviets por el Partido Único.

Para Poulantzas, la óptica de Lenin revelaba una visión simplista e instrumentalista del Estado. Por el contrario, el Estado es algo complejo y contradictorio, desgarrado por intereses diversos, es una condensación de las relaciones de fuerza de una sociedad en un momento determinado. Es necesario penetrar y transformar sus aparatos en una larga marcha o transición al socialismo, donde las masas van ganado espacios para la democracia socialista.

El dilema a superar, según Poulantzas, sería salir, tanto del modelo que se centra en democracia representativa que lleva al parlamentarismo liberal o al estatismo socialdemócrata, como del estatismo estalinista. Se trata de emprender una transformación radical del Estado articulando la ampliación y profundización de las instituciones de la democracia representativa y de las libertades (que fueron conquistas de las masas), con el despliegue de las formas de la democracia directa de base y el enjambre de los focos autogestionarios. Esta sería una vía democrática al socialismo.

Descentralización y participación en las propuestas de la COPRE

Una nueva etapa se abrió en diciembre de 1984, cuando el presidente Jaime Lusinchi, de las filas de AD, cumpliendo su promesa electoral de buscar mediante reformas un "nuevo pacto social" que remontara la crisis económica y profundizara la democracia, creó la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). Para conformarla designó a políticos y funcionarios públicos de las élites de entonces, dentro de un concepto pluralista, que incluyó personas de distintas ópticas y parcialidades políticas. Como resultado, la COPRE adelantó un sofisticado debate y logró entregar un diagnóstico consensuado de los males de la democracia venezolana, que incluía un conjunto de propuestas para cambios políticos que obtuvo en la época un importante respaldo sociopolítico.

El diagnóstico elaborado señaló dos nudos de problemas interrelacionados que erosionaban la legitimidad de la democracia venezolana. Por una parte, estaba el problema de su creciente incapacidad para satisfacer las expectativas de justicia e igualdad social que había ofrecido. Pese a que el país había escapado del ciclo autoritario que se había abierto en América Latina desde la

década anterior, la preocupación sobre la viabilidad del régimen a mediano plazo persistía, toda vez que se reconocía que las promesas de inclusión e igualdad no se cumplieron y las circunstancias de crisis económica que se vivía agudizaban la desigualdad. Por otra parte, se reconoció que desde 1958 una creciente concentración de poder en el sistema político puso en manos de los partidos el monopolio no sólo de la representación, sino también de la participación política. Así, si bien en lo formal la Constitución de 1961 mantenía el esquema federal decimonónico, los procesos político-administrativos reales habían conducido a una mayor concentración de recursos y atribuciones en el nivel nacional, especialmente en el Ejecutivo, sobre el cual los mecanismos de control legislativo eran débiles. Esto se había acentuado con el crecimiento del sector público productivo y financiero, formalmente “descentralizado”, pero de hecho dependiente directamente del Presidente de la República y de un grupo reducido de ministros. Petróleos de Venezuela (PDVSA) y la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) fueron puestos como ejemplos. Estas entidades sobrepasaban la capacidad política de otros actores regionales o locales y debilitaban su autonomía.

En el momento de las soluciones, se puso énfasis en propuestas que sacudieran al régimen político y al sistema de partidos, al entender que irradiarían de allí hacia el resto del Estado y provocarían su transformación. La COPRE presentó desde mayo de 1986 una serie de documentos de reformas políticas que habían alcanzado un respaldo casi unánime entre los miembros de la Comisión y un consenso apreciable entre los actores sociales y políticos. En estas reformas, la descentralización del poder y la participación ciudadana y de la sociedad civil, comenzaron a emerger como claves para la profundización democrática del Estado: “La democratización vertical y horizontal es un principio estratégico en el proceso de reforma del Estado venezolano”, según declaró entonces la COPRE.

La descentralización política y administrativa reconocía a los municipios como unidades primarias y autónomas de gobierno, con autoridades electas por sufragio universal y secreto, al crear

la figura del alcalde municipal –que no existía en nuestro régimen político– y separar el ejecutivo y el legislativo municipales, hasta entonces unidos en un sólo cuerpo de gobierno. También se propuso la elección directa y secreta, por parte de las comunidades regionales, de los gobernadores –que eran designados por el Presidente– y se pronunció por una paulatina y coordinada transferencia de facultades y recursos del gobierno nacional hacia estos mandatarios estatales. Otra propuesta destacada fue ir a un sistema electoral que acogiera el principio de la personalización del voto. Se sugirió al Congreso un sistema uninominal en el nivel municipal y una combinación de uninominal y lista en la elección de los cuerpos legislativos regionales y en el Congreso Nacional. Igualmente se propuso la necesidad de incorporar mecanismos de consulta directa a los ciudadanos como los referendos, los cabildos abiertos, la participación de asociaciones civiles locales en la gestión a ese nivel y la revocatoria de mandato para los concejales.

Una vez formuladas estas reformas políticas, el presidente Luisinchi y el partido AD reaccionaron negativamente y no les brindaron el apoyo necesario para ser aprobadas. Pero al final del período presidencial, gracias a una combinación de factores, entre los que se destacaron la lucha sostenida y protagónica de movimientos civiles a favor de las reformas, los apoyos por parte de partidos de oposición y la campaña electoral de 1988, AD aceptó algunas. Se aprobó la elección directa de los gobernadores en las últimas sesiones del Congreso saliente y con ese primer avance, en 1989, en el recién inaugurado gobierno de Carlos Andrés Pérez, se aprobaron otras reformas, como las modificaciones a la Ley del Sufragio y una nueva Ley Orgánica del Régimen Municipal, donde quedaron incorporadas las reformas propuestas. Gracias a estas nuevas reglas políticas, partidos de izquierda como el MAS y LCR accedieron, mediante sus victorias en elecciones locales y regionales, a espacios de gobierno y ensayaron las primeras modalidades participativas que pondrían en práctica las ideas de democratizar la gestión pública como medio de profundizar la democracia.

El primer alcalde en ensayar modalidades de participación directa en la gestión pública fue Clemente Scotto, del partido LCR, electo en Ciudad Guayana (Alcaldía de Caroní) en 1989. Las prácticas creadas en su gestión –como mesas técnicas y asambleas– influenciarían de manera importante en las formas participativas desarrolladas por Aristóbulo Istúriz, también de LCR, en la alcaldía de Caracas a partir de 1992. Scotto se formó en las dos fuentes conceptuales de la democracia participativa que hemos señalado, es decir, por una parte, su formación inicial la obtuvo en el pensamiento católico progresista, pues frecuentó a Julio González y trabajó en la revista que este publicaba desde la librería Nuevo Mundo. Por otra parte, su militancia en LCR como abogado laboral del sindicalismo del Movimiento Matancero de la Siderúrgica del Orinoco (SIDOR), y sus largos intercambios de ideas con Maneiro sobre la importancia estratégica para el cambio social de movimientos sociales urbanos pobres, como los de Ciudad Guayana, definieron la forma que adquirieron sus iniciativas participativas para empoderar a los pobres. Istúriz llevaría a partir de 1992 esas prácticas al municipio Libertador (Caracas), con lo cual creó las primeras me-



La nueva Carta Magna, aprobada en 1999 bajo el mandato de Hugo Chávez, guarda vínculos directos con la reforma constitucional intentada una década antes.

sas técnicas de agua y planteó la idea de los gobiernos parroquiales como profundización de la descentralización política.

La fallida reforma constitucional de 1989-1992

El último antecedente conceptual del proceso hacia la cristalización de la democracia participativa y protagónica en Venezuela se dio con la creación por el Congreso Nacional en junio de 1989 de una Comisión Bicameral Especial para la revisión de la Constitución de 1961. La iniciativa provino del partido COPEI y fue designado para presidirla el ex presidente y senador vitalicio Rafael Caldera, quien era abogado constitucionalista y había participado en la elaboración de la Constitución de 1961.

El proceso de revisión y discusión de la Carta Magna que hizo la Comisión Bicameral, fue planteado inicialmente como parte de una normal transformación de las instituciones del Estado. En tal sentido trabajó sin apremios y fuera del debate público. Pero esto cambió en 1992 por el frustrado golpe de Estado del 4 de febrero –liderado por el actual presidente Hugo Chávez–, cuando se abrió una aguda crisis política y, con miras a superarla, adquirió fuerza entre algunos actores sociales y políticos la propuesta de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC).

Como contrapropuesta, actores políticos del *status*, como AD y COPEI, pensaron en la posibilidad de transformar el proceso de enmiendas planteado en la Comisión Bicameral, por uno de reforma constitucional que obligaría a la convocatoria de un referendo popular, la cual garantizaría la participación popular y, por tanto, mayor legitimidad. La decisión de pasar a un procedimiento de reforma y no enmienda se tomó a inicios de marzo, cuando el número de artículos por enmendar llegaba a 55. La dinámica política desatada por el frustrado golpe produjo, entre muchos otros efectos, la incorporación de propuestas más atrevidas, cuyos objetivos eran ampliar los canales de democracia directa. Fue entonces que se incorporó a la reforma el principio de la participación como característica básica del Estado venezolano, así como la figura de la ANC y el referendo revocatorio. El principio de la participación fue incorporado por iniciativa de la diputada de COPEI Isolda Salvatierra, de la Comisión Permanente de Asuntos Vecinales de la Cámara de Diputados.

Una vez entregada por la Comisión Bicameral la reforma para su discusión parlamentaria, comenzó un álgido debate cuyo resultado fue más artículos reformados. La discusión finalizó en septiembre de 1992, cuando el Senado decidió suspenderla por haberse desvirtuado, según ellos, el sentido de la reforma al haberse contaminado con la aguda crisis política del momento, y por considerar que existía una alta probabilidad de rechazo popular en caso de convocarse a un referendo para su aprobación. Cuando se detuvo el debate, el proyecto había pasado la primera discusión en las dos Cámaras y estaba de nuevo en el Senado para la segunda discusión. Ya contaba con 118 artículos reformados.

Durante 1993 el proceso de reforma constitucional se mantuvo paralizado. Con la victoria ese diciembre de Caldera, apoyado por un movimiento electoral y una plataforma de pequeños partidos distintos a COPEI y AD, se retomó el proceso de reforma, pues entre sus promesas electorales él había ofrecido reabrir el proceso para concretar las aspiraciones expresadas de mil maneras por actores sociopolíticos y multitudes en las calles. Nombró al politólogo Ricardo Combellas, quien había trabajado como asesor de la Comisión Bicameral, como ministro de la COPRE.

Hacia junio de 1994 el gobierno de Caldera consiguió un acuerdo inicial con AD y COPEI, que permitió reactivar la labor parlamentaria sobre la reforma constitucional. En febrero de 1995 la Comisión del Senado designada para iniciar la discusión convino en crear de su seno una subcomisión conformada por cinco miembros, representantes de las cinco fuerzas políticas más importantes: AD, COPEI, MAS, Convergencia y LCR. Para junio, en dicha subcomisión se habían acordado siete temas fundamentales sobre los cuales intentarían construir un consenso: participación, referéndum, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, derechos humanos y descentralización. En 1997 se paralizó nuevamente el proceso. En definitiva, en este segundo período de Caldera, las dificultades surgidas de la crisis bancaria y económica, y la alianza informal del gobierno con AD, debilitaron la voluntad política del Presidente de cumplir su promesa de reforma. Los partidos, por otra parte, no lograban ponerse de acuerdo, y un actor clave, los medios de comunicación, estaban en contra, temerosos de perder el poder político obtenido durante estos años de crisis. Fue este frustrado esfuerzo uno de los tantos elementos que contribuyó a la profunda insatisfacción de los venezolanos con el gobierno de Caldera, y contribuyó a inclinar el voto popular en diciembre de 1998 a favor de Hugo Chávez y su plataforma política, el Polo Patriótico.

Chávez, el principal líder del Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR-200), responsable junto con colegas militares del frustrado golpe de Estado del 4 de febrero, abrazó tempranamente en los años noventa el llamado a ANC hecho por actores sociales como el Centro Gumilla y el Frente Patriótico. Adicionalmente, prometió acabar de modo definitivo con las elites políticas que por ya dos décadas se habían mostrado incapaces de remontar la crisis. Chávez tomó posesión el 2 de febrero de 1999 como Presidente de Venezuela, y al hacer su juramento sobre la Constitución de 1961, para consternación de Caldera y los políticos allí presentes, dijo jurar sobre “esta moribunda Constitución”. Inmediatamente convocó a referendo para abrir cauce a un proceso nacional constituyente.

En las semanas entre la victoria electoral y la toma de posesión, Chávez conformó un equipo de personas para que lo asesoraran en su búsqueda de abrir un proceso constituyente. Combellas, ministro de la COPRE con Caldera, fue uno de los incorporados, con lo cual la labor de la Comisión Bicameral, así como de la COPRE, tuvo continuidad. También fueron incorporadas otras figuras públicas y/o abogados de derecho constitucional como Carlos Escarrá, Jorge Olavarría, Oswaldo Álvarez Paz, Javier Elechiguerra, Ángela Zago, Ernesto Mayz Vallenilla, Manuel Quijada y Tarek William Saab. El equipo era de composición políticamente plural y, según Combellas, Chávez asistió todos los días a las deliberaciones. Posteriormente, para la elaboración del proyecto de texto constitucional que el Presidente presentó a la Asamblea, la comisión se redujo a Combellas, Escarrá, Mays Vallenilla y Saab. Por ello, la Carta Magna aprobada en 1999 tiene vínculos directos con la reforma intentada la década anterior, particularmente en contenidos referidos al concepto de la participación.

Nota:

1- El 18 de febrero de 1983 el gobierno de Luis Herrera Campins, en el contexto mundial signado por la moratoria mexicana, y ante una intensa fuga de capitales tuvo que cerrar el mercado cambiario y devaluar la moneda nacional, que había sido símbolo de la estabilidad y solidez de la economía venezolana.