

Marco Negrón
Contra la ciudad

“Una ley, pensaba, por muy inicua que sea, es siempre una forma de la razón: para alcanzar el fin de extrema, definitiva iniquidad, los mismos que la han querido y que la han hecho, están obligados a prevaricarla, a violentarla. El fascismo era también esto: un sustraerse a sus propias leyes. Y también, incluso más todavía, el comunismo de Stalin”.

*Leonardo Sciascia, **Il cavaliere e la morte**, 1988.*

El rasgo característico de las propuestas relativas a la ordenación del territorio contenidas en el colosal fraude constitucional¹ que se trata de vender a los venezolanos como inocente reforma gira alrededor del desmontaje de la descentralización político-territorial y de la consiguiente autonomía del gobierno de las ciudades. De hecho, en la propuesta presidencial se plantea sustituir el artículo 158 de la Constitución de 1999, que proclamaba claramente que:

“La descentralización como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”.

por una ambigua y a la vez excluyente formulación, según la cual:

“El Estado promoverá como política nacional, la participación protagónica del pueblo, transfiriéndole poder y creando las mejores condiciones para la construcción de una Democracia Socialista.”

En su desenfrenada necesidad de mentir para dar algún barniz de legitimidad a sus atropellos, el gobierno que se proclama revolucionario presenta esa política como uno más de sus audaces asaltos contra el sistema de explotación y corrupción que, según su interesada reconstrucción de la historia, habrían montado las elites que se repartieron el poder entre 1958 y 1998, inspiradas, cuando no manejadas directamente, por el imperialismo. Contrariamente a esa versión, más torpe que malintencionada, la descentralización fue uno de los logros más importantes de la sociedad civil venezolana desde que, en 1958, consiguió echar del poder a la dictadura de Marcos Pérez Jiménez y rescatar sus derechos civiles y políticos, empezando por el voto universal, directo y secreto y la libertad de asociación. Pero fue además un logro alcanzado gracias a una tenaz lucha para vencer, precisamente, las resistencias amuralladas en los grupos que por aquellos años controlaban el poder político y económico, temerosos de perder el oligopolio que habían logrado consolidar. En consecuencia, lo que hoy se pretende destruir a través de la llamada nueva geometría del poder es precisamente uno de los logros democráticos más trascendentes de la Venezuela moderna, que, al contrario de lo que persigue el chavismo, lo que

¹ El adjetivo no es accidental: si ya era escandaloso que el Presidente presentara como una normal reforma la modificación de 33 artículos que alteran a fondo la Constitución vigente, es difícil calificar el hecho de que, en la ficción de debate que alrededor del tema ha montado la Asamblea Nacional, se hayan incorporado 25 más.

necesita es profundización y mayor desarrollo porque muchos aspectos, particularmente los vinculados a los temas fiscales, no lograron desplegarse en la medida necesaria. Pero es que, adicionalmente, la llamada nueva geometría del poder no hace sino contribuir de manera directa a lo que es evidentemente el objetivo central de la “reforma”: la concentración de la mayor suma posible de poder en manos de un individuo, al que además se trata de garantizar la reelección perpetua.

Desde arriba y desde abajo

Ese desmontaje se intenta desde arriba, con la propuesta de creación de una variedad de entidades político territoriales como las regiones especiales, militares, marítimas, federales, etc., que se colocarían por encima de los estados y municipios y cuyas autoridades serían de libre designación y remoción del Presidente de la República y que, a diferencia de las autoridades surgidas de la elección popular, no estarían sujetas a procesos revocatorios como, con diligente celo, se ha encargado de precisar la Presidenta de la Asamblea Nacional.

El proyecto presidencial, además de sustituir la denominación y la esencia del nonato Distrito Capital² reemplazándolo por un obsoleto e hipertrofiado Distrito Federal y modificar el régimen de los Territorios Federales, añade no menos de once categorías de nuevas entidades político territoriales y deja la puerta abierta para la creación, mediante ley, de otras. Pero el tratamiento de ese abrumador número de novísimas entidades carece del mínimo rigor en el proyecto presidencial: en unos casos, por ejemplo, apenas se las menciona, mientras que en otros son tratadas contradictoriamente en distintos artículos. De ese modo, además de su sujeción directa a la Presidencia de la República y la consiguiente verticalización del poder, ellas dibujan un panorama en extremo caótico que no podrá sino incidir en la ingobernabilidad de la nación y, consecuentemente, en la evaporación de los derechos ciudadanos.

Pero el desmontaje se ensaya también desde abajo, con el impulso a la creación en todo el territorio nacional de unos consejos comunales directamente dependientes del ejecutivo nacional y que, bajo la engañosa argumentación del empoderamiento del pueblo, responden al objetivo exactamente opuesto. Y no se trata sólo de que, por su propia naturaleza, ellos no están en capacidad de atender más que problemas muy locales, de escala vecinal, sino que además, al no responder a un sistema de elección directa, universal y secreta, no garantizan la condición esencial de la institucionalidad democrática, violando de paso uno de los principios fundamentales de la Constitución de 1999 contenido en el artículo 5. En efecto, según el artículo 136 reformado,

*"El pueblo es depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular. **Este no nace del sufragio ni de elección alguna, si-***

² En efecto, se propone su eliminación sin que siquiera se haya dictado la Ley que para su organización ordenó hace más de ocho años la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de 1999, definida por el mismo Presidente, en infinidad de ocasiones, como “la mejor del mundo”.

no que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población..." (negrillas del autor).

Pero, de manera explícita, el mismo artículo incluye ese llamado Poder Popular como uno más de los poderes públicos, a la par del poder municipal, el estatal y el nacional³, lo cual, evidentemente, es la negación misma de la idea de "poder popular", más próxima a la de "sociedad civil" desarrollada, entre otros, por Antonio Gramsci, quien la entendía como un conjunto de organizaciones **privadas** tales como sindicatos, asociaciones de vecinos, partidos políticos o gremios profesionales, animadas por la libre iniciativa de individuos o agrupaciones. Convirtiéndolo en uno más de los poderes públicos se avanza más bien hacia el terreno del **corporativismo** fascista, caracterizado por el empeño de sujetar la sociedad civil, anulando su autonomía, a los intereses del régimen. Esto es aún más claro por el hecho inaudito de que esas instancias dependen directamente de la Presidencia de la República a través de la Comisión Presidencial del Poder Popular, que entre otras delicadas materias decide sobre la asignación de los recursos financieros.

En un contexto como ese es evidente que, aún cuando se mantenga la figura de los poderes estatales y municipales, estos pasan a ser elementos esencialmente decorativos o, en el mejor de los casos, ejecutores de algunas de las decisiones tomadas, por arriba, por los funcionarios designados por el Presidente de la República o, por abajo, por esa olla de grillos controlada desde la Presidencia a la que parecen estar condenados a ser los consejos comunales.

Un largo recorrido

Pero, aunque la evidente improvisación de muchos de los aspectos incluidos pudiera sugerir lo contrario⁴, a esto no se llega de manera repentina ni sorpresiva: la intención de fortalecer al máximo el poder central, minimizar los poderes regionales y municipales (y a mediano plazo liquidarlos) y disolver la sociedad civil, está inscrita en los orígenes mismos del proyecto chavista por lo menos desde la funesta fórmula Caudillo-Ejército-Pueblo proclamada por ese fascista desembozado que fue Norberto Ceresole y pasando por el llamado **Primer Plan Nacional de Desarrollo Territorial** (1999), presentado como el fundamento teórico de las políticas territoriales del régimen.

Aunque define a Venezuela como un Estado federal y descentralizado, la Constitución de 1999 revela en muchos aspectos, como desde hace tiempo lo han hecho notar destacados especialistas en la materia, la real vocación centralizadora del chavismo. Para empezar, en ella el poder central asume una

³ Así sea a título de curiosidad, vale la pena señalar que en ese poder popular, que según la "reforma" formaría parte del despliegue territorial del Poder Público, se incluyen los consejos obreros, campesinos y estudiantiles que notoriamente carecen de base territorial (artículo 136).

⁴ Un pequeño pero ilustrativo ejemplo: según el artículo 16 reformado "*La Ciudad Comunal se constituye cuando en la totalidad de su perímetro, se hayan establecido las Comunidades organizadas, las Comunas y los Auto Gobiernos Comunales*". Siendo el perímetro el contorno de una superficie cuesta entender cómo pueden caber en él cosas como las "células geohumanas del territorio".

relevancia inusitada, al extremo de regular algunas de las más importantes competencias de los poderes regionales y locales; además, consagra el parlamento unicameral, eliminando el Senado, la cámara federal por antonomasia por el trato paritario -independientemente de su tamaño demográfico o territorial y su grado de desarrollo- hacia los estados que integran la federación.

Más allá de la tendencia antidescentralizadora contenida en la que en su momento Chávez bautizó como la mejor Constitución del mundo, la incontenible vocación centralizadora de su gobierno se puso sistemáticamente de manifiesto en la práctica. Al respecto, para no alargar exageradamente estas páginas, se presentarán apenas dos ejemplos. El primero se refiere al Consejo Federal de Gobierno, previsto en esa misma Constitución y teóricamente responsable de la planificación y coordinación de las políticas públicas de descentralización y transferencia de competencias del gobierno nacional a los regionales y locales. Pese a que en el diseño constitucional él resulta en un organismo donde prevalece el poder nacional sobre el regional y a que en los hechos la mayoría de los gobernadores han sido y son de filiación chavista, nunca se han tomado las acciones conducentes a su instrumentación, por lo que la figura no ha salido del papel. El segundo se refiere a la creación, en junio pasado, de la Comisión Central de Planificación, cuya responsabilidad es la de integrar todos los planes que desarrollan las **alcaldías, gobernaciones** y otros entes gubernamentales a través de la *“planificación exacta e integrada con todos los factores económicos, sociales y políticos del país”* (cualquier semejanza con el GOSPLAN de la extinta URSS no es, evidentemente, mera casualidad). En palabras del mismo Presidente, ninguna autoridad, con excepción por supuesto de él mismo, estará por encima de esa comisión. Esa visión ya había sido expresada, en entrevista al diario El Nacional en enero pasado, por el diputado Manuel Briceño, Presidente de la Subcomisión de Ordenamiento Territorial de la Asamblea Nacional y, al parecer, uno de los teóricos de la “nueva geometría del poder”, quien afirmaba entonces que

“No puede haber una libre interpretación del proyecto nacional según lo interioriza una instancia de gestión pública. En la actualidad cada unidad territorial, cada municipio, actúa en una dimensión local que no se integra a la visión de país”,

una interpretación interesada que no hace sino traducir la visión unilateral según la cual, antes que una negociación entre las políticas del gobierno nacional y los intereses regionales y locales, lo que debe privar es la imposición de las primeras sobre los segundos. Para no apartarse del universo de los pensadores píos, en esa misma entrevista el diputado Briceño quiebra una lanza por las “federaciones de consejos comunales” como instrumentos de gestión urbana.

Un impacto letal sobre las ciudades

Aparte de las implicaciones de ámbito nacional contribuyendo a la hiperconcentración del poder en la Presidencia de la República contenidas en estos aspectos de la “reforma”, su efecto sobre las ciudades sólo puede pronosticarse como letal. Durante las décadas recientes un número creciente de ciudades

de América Latina han conocido transformaciones que no es exagerado calificar de revolucionarias: Curitiba, Bogotá, Medellín, Guayaquil, Santiago de Chile entre otras registran cambios que, al centrar sus políticas en la inclusión, la tolerancia, el desarrollo sustentable y la producción de bienes urbanos de calidad (transporte colectivo, espacio público integrador, escuelas, bibliotecas, servicios de salud) han ido mucho más allá de la transformación física, consiguiendo éxitos inocultables en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, empezando por la de menores ingresos. Sin intención de mitificar esos logros, es significativo que algunas de esas ciudades, que no hace muchos años se daban por desahuciadas y en ciertos casos registraban índices de inseguridad y criminalidad alarmantes y hasta escandalosos, hoy son reconocidas mundialmente como ejemplos exitosos de gestión urbana integral y algunas de sus experiencias tratan de ser replicadas en ciudades europeas y norteamericanas.

Sin que se pretenda explicarlas sólo por eso, destaca sin embargo el hecho de que todas esas experiencias están asociadas a los procesos de descentralización en los países respectivos y, particularmente, al desarrollo y consolidación de la autonomía de los gobiernos locales. También conviene subrayar que la continuidad de gestión en ellas ha sido garantizada por factores de carácter institucional antes que personales: en casos tan notables como, por ejemplo, Bogotá, Curitiba o Medellín no existe la reelección inmediata (menos aún continua) y en su gobierno se han alternado alcaldes de diversa orientación política sin que se afectara la continuidad administrativa, siendo este uno de los factores que explican los éxitos alcanzados⁵. Contrariamente en el caso de Caracas, donde el autogobierno se ha visto seriamente mediatizado y, a partir de 1999, francamente obstaculizado, lo que se registra es una caída sostenida en los niveles de calidad de vida de todos los sectores de la población, pero sobre todo de los más pobres. Además de los indicadores directos (desempleo, empleo informal, ingreso per cápita, criminalidad, pobreza, deserción escolar) esa dinámica es reflejada por el marcado deterioro de los servicios, en primer lugar el transporte y los espacios públicos.

En el caso de la capital de la República la “reforma”, simple y llanamente, liquida el autogobierno al proponer la sustitución del Distrito Metropolitano de Caracas, creado por Ley de marzo de 2000 por la propia Asamblea Nacional Constituyente, por un Distrito Federal cuyo jefe de gobierno es de la libre designación y remoción de la Presidencia de la República y cuyo ámbito, aunque no está definido en la propuesta, podría abarcar, según declaraciones de altos personeros gubernamentales, los ámbitos del actual Distrito Metropolitano, el estado Vargas y las áreas metropolitanas de Guarenas-Guatire, los Valles del Tuy y Los Teques.

⁵ Sirva como ejemplo la experiencia de Bogotá, donde en 1994 Antanas Mockus y Enrique Peñalosa fueron los principales candidatos a la alcaldía resultando vencedor el primero. En 1998 fue la oportunidad de Enrique Peñalosa, que aunque introdujo proyectos propios de gran importancia como el Transmilenio no abandonó las líneas de acción trazadas por Mockus. El año 2000 este vuelve a aspirar, derrotando a María Emma Mejía para regresar a la alcaldía en 2001, dándole continuidad a las políticas ensayadas en los gobiernos precedentes. En 2004 lo sustituye en la alcaldía Lucho Garzón, un antiguo sindicalista representante de la izquierda democrática que pone el énfasis en los programas sociales de atención directa a los más pobres, pero sin abandonar programas emblemáticos de los gobiernos anteriores, como el desarrollo del sistema Transmilenio y el desarrollo y recuperación de los espacios públicos.

Aunque desde su misma promulgación hay un amplio consenso en cuanto a las serias carencias de la mencionada Ley, es evidente que una reforma de carácter progresista lo que debía haber buscado era corregir sus insuficiencias sin desechar sus virtudes, la más notable de las cuales es, precisamente, el haber previsto la elección del alcalde metropolitano directamente por los ciudadanos de su circunscripción. Para mayor abundancia, el artículo 18 dispone que en la ciudad de Caracas:

“El Poder Nacional por intermedio del Poder Ejecutivo y con la colaboración y participación de todos los entes del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal, así como del Poder Popular, sus Comunidades, Comuna, Consejos Comunales y demás organizaciones sociales, dispondrá todo lo necesario para el reordenamiento urbano, reestructuración vial, recuperación ambiental, logros de niveles óptimos de seguridad personal y pública, fortalecimiento integral de los barrios, urbanizaciones, sistemas de salud, educación, deporte, diversiones y cultura, recuperación total de su casco y sitios históricos, construcción de un sistema de pequeñas y medianas Ciudades Satélites a lo largo de sus ejes territoriales de expansión y, en general, lograr la mayor suma de humanización posible en la Cuna de Bolívar y Reina del Guaraira Repano” (negrillas del autor).

Dejando de lado la lamentable ridiculez de “la Cuna de Bolívar y Reina del Guaraira Repano”⁶, lo que queda meridianamente claro de ese artículo es que la capital de la República, sea cual sea el ámbito geográfico que una futura ley pueda asignarle, pierde su autonomía en todos los campos (llama la atención el carácter casi exhaustivo de las competencias citadas), pasando a ser el Ejecutivo Nacional el ente rector de la ciudad; los demás poderes, incluido el tan cacareado Poder Popular, pasan a ser, expresamente, meros órganos auxiliares. Pero por si esto fuera poco, a renglón seguido se establece:

“Estas disposiciones serán aplicables a todo el Sistema Nacional de Ciudades y a sus componentes regionales”,

con lo que el Ejecutivo Nacional, simple y llanamente, terminaría incautando la autonomía de todos los estados y ciudades del país, negando contundentemente los principios de federalismo y descentralización.

Esto es ratificado por el numeral 10 del artículo 156, que reserva a la competencia del Poder Público **Nacional**

“La ordenación y gestión del territorio y el régimen territorial del Distrito Federal, los Estados, los Municipios, Dependencias Federales y demás entidades regionales.”

⁶ Tratando de justificar semejante ridículo (que se niega a corregir) Chávez ha señalado que a Caracas se la ha llamado también “la Sultana del Ávila” y “la ciudad de los techos rojos”, soslayando que en esos casos se trató de expresiones literarias adoptadas por el habla común, jamás de denominaciones incorporadas en Constitución alguna.

Por supuesto, se trata de proposiciones perfectamente compatibles con la ya mencionada creación de la Comisión Central de Planificación, pero por mucha retórica que se derroche en torno al siempre impreciso “socialismo del siglo XXI”, el modelo que inevitable y sistemáticamente viene a la mente es el de la ingloriosamente desaparecida Unión Soviética.

Conclusiones

Hay desde luego otros aspectos que se podrían discutir, como la peregrina idea de que la ciudad sería un *“asentamiento poblacional dentro del Municipio”* (artículo 16) cuando la experiencia mundial es exactamente la contraria, o el confuso galimatías que ostenta el pomposo título de *“Derecho a la Ciudad”* (artículo 18), pero a juicio del autor los elementos más negativos de esta falsa reforma están en los aspectos que ahora se intentan resumir:

- La eliminación de la autonomía de los gobiernos locales, tanto por la potestad para establecer autoridades supramunicipales y supraestadales de libre designación y remoción del Presidente de la República como por las competencias que se atribuyen al Ejecutivo Nacional en el artículo 18 y el numeral 10 del artículo 156.
- La anulación de la participación popular por la minimización y tendencial liquidación de los poderes municipales y estadales, la corporativización y anulación de la autonomía del llamado Poder Popular por medio de su cooptación en las estructuras del poder público y la explícita cancelación de los mecanismos democráticos en su conformación (artículo 136), además del sometimiento de uno de sus componentes fundamentales, los consejos comunales, a la tutela del Ejecutivo Nacional. Para colmo, como lo estipula expresamente el artículo 158, una eventual participación sería posible únicamente si su objetivo fuera la construcción del socialismo.

Es evidente que la viabilidad relativa de un modelo semejante depende de la existencia de un Ejecutivo fuerte y rico, lo que en el caso venezolano está asociado a la discutible posibilidad de mantener ingresos petroleros tan altos como los que se han conocido recientemente. Pero aún en las condiciones más favorables para él, la dinámica subyacente a la eventual imposición de la “reforma” en materia de ordenación territorial sería no sólo la de una acentuación de la ingobernabilidad, sino la incubación de tendencias anarquizantes en la resolución de los conflictos urbanos. Por eso hoy adquiere especial relevancia la advertencia de Alexis de Tocqueville:

“Sin poder ni independencia, las ciudades podrán albergar a buenos súbditos pero nunca podrán tener ciudadanos activos.”

Caracas, octubre de 2007.