

el estado comunal en venezuela

notas para su abordaje a partir del
ambito de la politica publica y la existencia
de los consejos comunales

>> Nicolás Di Genaro / Político, militante
de la Juventud Rebelde 20 de diciembre

Venezuela ha venido transitando un proceso de autoorganización popular sin precedentes en el cual la reciente vigencia legal del Estado Comunal se presenta como un hecho significativo. En este sentido, este trabajo se propondrá abordar esquemáticamente la noción estatal comunal desarrollando dos ejes orientativos: su basamento en el ámbito de la política pública; su correlato empírico a raíz de la existencia de los Consejos Comunales. La articulación de ambos buscará dar pie a la significación que el postulado Estado comunal adquiere en relación a la noción de Estado en América Latina.

EL BASAMENTO DEL ESTADO COMUNAL EN LA POLÍTICA PÚBLICA

La fuerte capacidad de iniciativa del gobierno nacional ha sido decisiva para estimular la autoorganización popular en Venezuela. Este estímulo no es un dato menor, y se encuentra mediado por la vital consideración que el gobierno nacional encabezado por Hugo Chávez ha otorgado a este aspecto en el ámbito de la política pública. En esta línea la Ley Orgánica de Comunas sancionada en el año 2010 da vigencia formal y por vez primera al Estado Comunal en una normativa venezolana, definiéndolo en términos de:

Forma de organización político-social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, a través de los autogobiernos comunales, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno y sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista (Ley Orgánica de Comunas Art. 4, Inciso 10)¹.

Esta Ley se complementa además con la simultánea aprobación de la Ley Orgánica de Poder Popular, de Planificación Pública y Popular, del Sistema Económico Comunal, y de Contraloría Social. En definitiva la entrada en vigencia del “bloque de Leyes del Poder Popular” apuntó a dar garantías y condiciones de sustentabilidad al fuerte protagonismo adquirido por el Poder Popular en el conjunto normativo, entendiendo específicamente al mismo como:

[...] ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional, y en todo ámbito de desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad, a través de sus diversas y disímiles formas de organización, que edifican el estado comunal (Ley Orgánica del Poder Popular, Art.2)².

Poder Popular y Estado Comunal adquieren en definitiva el status de retroalimentables: el último es concebido como actor colectivo organizado del primero, mientras que ambos coinciden en su búsqueda de sintetizar representativamente la participación y decisión popular organizada.

Si bien la concepción estatal comunal tiene una génesis legislativa incipiente, el protagonismo del pueblo como elemento central de la democracia se había establecido formalmente con la reforma constitucional de 1999 (Ciliano Peláez, Cordova Jaimes y Chaguaceda, 2009). La nueva Constitución redundó en una

1 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6011 el 21 de diciembre de 2010.

2 Publicada en la Gaceta Oficial N° 6011 el 21 de diciembre de 2010.

“transformación sustancial de la estructura axiológica y teleológica del Estado venezolano” (Núñez Nava, 2007: 95), debido a la fuerte impronta que los postulados constitucionales otorgaron a la participación social, encarnándola en la figura de la democracia participativa y el gobierno participativo como “valor de tal trascendencia que no se limita al ejercicio e intervención en las funciones públicas, sino que comprende la participación en la ‘formación de la voluntad política’ y en los asuntos sociales de interés colectivo” (Núñez Nava, 2007: 94-95).

El impulso específico a la asociatividad comunal también se cartografió en la Constitución de 1999 debido a la vigencia de los Consejos Locales de Planificación Pública³. Los Consejos Comunales (CC) fueron creados en el año 2005 a instancias de la Ley del Poder Público Municipal⁴, como entidades de “articulación entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y ciudadanos, para el ejercicio directo en la planificación y gestión de las políticas públicas, así como de proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones socializadas” (Ciliano Peláez, Cordova Jaimes y Chaguaceda, 2009: 66). Finalmente, en el año 2008 entró en vigencia la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública⁵ que incorporó a los CC a la estructura administrativa del Estado. A su vez ese mismo año se creó el Ministerio de Comunas, rebautizado luego con el actual nombre de *Ministerio del Poder Popular para las Comunas y la Protección Social*.

Los tópicos de la asociatividad comunal se encuentran además presentes, en diferentes grados, en tres políticas de mención relevante:

3 En el año 2002 esto serán estatuidos en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.463

4 Publicada el 8 de junio de 2005 en la Gaceta Oficial N° 38.204.

5 El decreto N° 6.127 con Rango, Valor y Fuerza de Ley, publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.890 del 31 de julio de 2008, deroga la Ley Orgánica de la Administración Pública, de la Gaceta Oficial N° 37.305 con fecha de 7 de octubre de 2001.

>El *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*: en su estrategia político-territorial este plan se proponía contribuir al establecimiento de la democracia protagónica y a la ocupación del territorio a través de la descentralización desconcentrada.

>El proyecto de Reforma Constitucional del año 2007⁶: el proyecto se lanzó en un año en el cual el Presidente Chávez llamaba a la necesidad de pasar a “nueva etapa”, para lo cual era necesario encender un conjunto de “cinco motores” entre los cuales se encontraba la necesidad de reforma de la Constitución y el fortalecimiento del poder popular a través de los Consejos Comunales y la creación de Consejos de Trabajadores (Azellini, 2007). La reforma constitucional proponía consagrar, entre otros objetivos, la sustitución del Estado tradicional por un Estado Socialista, acompañado por una democracia y economía socialista (Chávez, 2007). El Estado propuesto para vertebrar la Constitución no tenía entonces el mote de comunal, pero sí pautas consonantes con una noción de Estado fundamentada en la democracia protagónica y el pueblo organizado

>El Primer Plan Socialista para el Desarrollo Económico y Social de la Nación período 2007-2013 conocido como *Plan Nacional Simón Bolívar*: el mismo consigna textualmente la necesidad de construir la nueva base sociopolítica, socioeconómica y socio-cultural del “Socialismo del Siglo XXI”. Entre sus estrategias se encuentran el fomento a la capacidad de toma de decisiones de la población y la construcción de la estructura institucional necesaria para el desarrollo del poder popular⁷. En esta línea las dos estrategias propuestas se orientan en vistas de consolidar la “democracia protagónica revolucionaria”, para lo cual se otorga particular importancia a la comunidad:

El cambio debe estar orientado a poner de relieve los elementos en común, que permitan construir una comunidad, no individuos aislados y egoístas atentos a imponer sus intereses a

6 La reforma constitucional finalmente fue rechazada por un escaso margen.

7 Estas dos estrategias están contenidas en la sección “Democracia Protagónica Revolucionaria” del Plan.

la comunidad, a esa entidad - la comunidad - se entrega todo el poder originario del individuo, lo que produce una voluntad general, en el sentido de un poder de todos al servicio de todos, es decir, sustentado moral y colectivamente, lo que obliga a que la conducta de los asociados, aunque tengan intereses particulares, (voluntades particulares), para poder ser moral deberá estar guiada por la justicia, es decir, por principios de igualdad -única manera de fortalecer el cuerpo político colectivo-, y de libertad (Plan Socialista para el Desarrollo Económico y Social de la Nación, p. 14).

EL CORRELATO EMPÍRICO DEL POSTULADO ESTATAL COMUNAL: LOS CONSEJOS COMUNALES EN EL TERRITORIO VENEZOLANO

Además de ser una resultante de un multivariado espectro de políticas públicas, la génesis legislativa del Estado Comunal debe entenderse teniendo en cuenta la constitución *in situ* de entidades territoriales concretas: los Consejos Comunales (CC). Creados en el año 2005, éstos se presentan como las formas organizativas más avanzadas para el ejercicio del poder popular y como base para construir la democracia participativa y protagónica (Azellini, 2007). Es por ello que deben verse como condición de sustento societal necesario de la reciente legalidad de la nueva forma-Estado.

Si bien habían existido fenómenos de autoorganización social previos impulsados desde el gobierno nacional -como los *Círculos Bolivarianos* y los *Consejos Locales de Planificación Pública*-, los CC han sobrepasado cuantitativa y cualitativamente a estas experiencias, denotando una envergadura socioterritorial próspera, generando empatía entre los sectores populares, y superando ampliamente formas de poder comunitario anteriormente fomentadas.

Los CC se forman con 200-400 familias en zonas urbanas, con alrededor de 20 familias en zonas rurales y con 10 familias en zonas indígenas. Según el Ministerio del Poder Popular para las Comunas, hasta principios de mayo de este año se ha-

bían establecido más de 40 mil CC en el territorio venezolano⁸, siendo que a fines del mes de noviembre del 2007 existían alrededor de 33 mil⁹. Los CC también han permitido ampliar las instancias de agregación comunal a través de la conformación de aproximadamente 15 Ciudades Comunales diseminadas en 7 estados venezolanos¹⁰.

El conglomerado de organización comunal se interrelaciona con un entorno institucional del cual provienen los incentivos para su potencial sustitución condensada en la propuesta estatal alternativa. Es por ello que la proyección de la vocación asociativa comunal delinea no sólo los trazos geográficos del autogobierno comunitario, sino también el debate político en torno a la significancia del entramado comunal como algo más allá de la satisfacción de demandas populares, en vistas de materializar la consigna de un nuevo Estado sedimentado en las bases del poder popular. La dinámica de gestación de una nueva institucionalidad popular se plantea entonces a la par del Estado existente:

En vez de ir a una confrontación frontal con los aparatos y las estructuras existentes, el proyecto bolivariano ha empezado a construir instituciones paralelas hasta que éstas vayan sustituyendo o absorbiendo a las anteriores (en sentido gramsciano, construyendo lo nuevo antes de que lo viejo haya muerto (Azeellini, 2007).

8. Según estos datos los 41.214 consejos comunales formados hasta el 4 de mayo pasado están distribuidos en 23 estados con un promedio por entidad federal de 1.792. Disponibles online en: www.kaosenlared.net/noticia/venezuela-mas-40-mil-consejos-comunales-constituyen-hoy-base-nuevo-est

9. “MPS espera conformar 100 mil consejos comunales en el 2008”, 13/11/07 [on line]. Disponible en: http://www.mpcomunas.gob.ve/noticias_detalle.php?id=1018

10. “15 ciudades comunales se han conformado en todo el país”, 22/01/09 [on line]. Disponible en: <http://www.rnv.gov.ve/noticias/?act=ST&f=&t=88877>

A pesar de ser actualmente sus células elementales, la idea de una institucionalidad popular adherida a lo comunal no se acota exclusivamente a los CC. La Ley Orgánica de Comunas del año 2009 apuesta a que el engranaje organizacional comunal sea mucho mayor a través de un Parlamento Comunal como máximo órgano de autogobierno, un Consejo Ejecutivo, un Consejo de Planificación Comunal, un Consejo de Economía Comunal, un Banco de la Comuna, un Consejo de Contraloría Comunal y un régimen de Justicia Comunal, instancias todas supeditadas a la rendición de cuentas y revocatoria de mandato.

Este cuadro no está exento de las complejidades establecidas entre los CC y los subniveles de gobierno. Basta solo con mencionar que en lo referente a recursos, al sancionarse la Ley de Consejos Comunales del año 2006, el Ejecutivo instrumentó reformas en la Ley de Fondo Intergubernamental para la Descentralización y de Asignaciones destinándose un 50% de recursos a los CC y otro 50% a gobernadores y alcaldes, siendo que previo a estas modificaciones a los CC les correspondía solo un 20% (Armas, 2007). Según datos de julio pasado, la asignación total de este año para los CC ascendería a más de 5 mil millones de bolívares (poco más de mil millones de dólares) priorizándose aquellos fondos orientados al sector vivienda¹¹, lo cual se traduce en la más grande asignación de recursos hacia los CC desde su constitución.

Estas ingentes transferencias amplían el margen de acción de los CC, consolidando en el propio territorio la sedimentación del autogobierno comunitario en simultaneidad a los formatos tradicionales de representación política. Asimismo, estas dinámicas organizacionales se encuentran atravesadas por las tensiones que aún prevalecen entre estas nuevas formas de organización del poder territorial con gobernaciones, alcaldías, ministerios y otros entes públicos en donde perviven compo-

¹¹ “Chávez incrementa las asignaciones a los consejos comunales”, 23/06/11 [on line]. Disponible en: <http://economia.eluniversal.com/2011/07/23/chavez-incrementa-las-asignaciones-a-los-consejos-comunales.shtml>

nentes residuales del “Estado Puntofijista” y estamentos burocráticos.

El significado que el poder popular adquiere a partir de los Consejos Comunales, como condición de posibilidad para la superación de lo existente, moldea en efecto espacios de disputa respecto del entorno institucional estatal vigente en Venezuela, y teje el sentido de la asociatividad comunal en dos posibles direcciones: desde lo local engarzándose en la sostenibilidad de espacios autoorganizativos proclives a la construcción de una micro-estatalidad comunal (extensible significativamente a las Ciudades Comunales); desde lo extralocal generando los posibles lazos de articulación de procesos territoriales comunales en un formato estatal de enraizamiento nacional.

REFLEXIONES FINALES

La plurinacionalidad y multiculturalidad consagrada constitucionalmente en los Estados de Ecuador y Bolivia ejemplifica la importancia de concitar la atención sobre la especificidad de la noción estatal en América Latina. ¿Cómo y por dónde abordarla en el postulado estatal comunal? Una primera aproximación conllevaría analizar al Estado Comunal como algo refractario del molde hegemónico gobierno-democracia en el cual se apoya el Estado liberal tradicional¹². Es por ello que una probable respuesta radica en la iniciativa de reestructuración de los principios definitorios del Estado a partir de la vitalidad atribuida a la autoorganización social comunitaria como

12. Es decir la democracia como móvil para la mera legitimación de gobiernos, acotada primordialmente al ámbito representativo y a una dimensión fuertemente electoralista. Nociones como las de “governabilidad” y “gobernanza” son, entre otros, aditivos pasibles de ser vinculados a esta visión que se conjuga en lo formal, procedimental e ideal de la democracia, escamoteando el fundamento práctico de la misma y los condicionamientos de las estructuras económico-sociales sobre las cuales esta se inserta y construye.

factor edificante de una nueva estatalidad. Indudablemente, este objetivo apunta al desmantelamiento de los componentes residuales del “Estado Puntofijista”, con lo cual la singularidad de la propuesta del Estado-Comuna también debe leerse a la luz de una discontinuidad definitiva respecto del modelo de Estado heredado y previamente cimentado en la elitización de la política, en la mera formalidad democrática y en un pacto de poder que resultó en la pauperización socioeconómica (y sociopolítica-participativa) de amplios sectores de la sociedad. De este modo, mucho de lo específico de la reciente estatalidad alternativa se encuentra no sólo en su propósito de regenerar el protagonismo social, sino también en la recreación de la política y la democracia como experiencias nodales de un proyecto de cambio.

La referencia del Estado Comunal en el espectro de las políticas públicas así como en la existencia de un número importante de poderes territoriales corporizados por los Consejos Comunales hace emerger el interrogante en torno a la transición estatal en Venezuela, cuestión planteada abiertamente en el proyecto de reforma constitucional del año 2007 a través del objetivo de constitucionalizar la sustitución del Estado tradicional por un Estado Socialista.

El postulado estatal comunal es de algún modo continuador de esta perspectiva. La cristalización de un Estado sustituto del existente no es todavía clara en el panorama venezolano, no sólo por la reciente temporalidad de las experiencias comunales en concreto o por las contingencias que subyacen (y pueden subyacer) a la dimensión transicional, sino también porque la mentada sustitución es promovida desde adentro de la estructura estatal actual a la vez que potencialmente contenida por fuera de los márgenes de esta. En esta interrelación compleja con el Estado actualmente existente (que no debe confundirse con el gobierno nacional actualmente existente) anidan las potencialidades del poder popular comunal y sus correlatos de avanzada hacia una ampliación sustantiva de la democracia como conquista popular. Esta multiplicidad de consideraciones hace que la cristalización del Estado Comunal se revele aún como una incógnita, no cancelando por ello los importantes

(e inéditos) méritos de los ensayos territoriales en curso de un espacio organizacional afiliado al protagonismo de la sociedad organizada, pero tampoco otorgando una respuesta acabada en torno al desmonte del Estado existente.

El dinamismo que atraviesa la experiencia venezolana exige prestar la mayor atención posible debido a que uno de los más interesantes fenómenos de cambio está hoy en curso en Nuestra América. El diálogo que el realismo de las condiciones entable con el decurso histórico de la autoorganización comunal, la territorialización del poder popular, la reinención estatal y el sustento gubernamental nacional no debe perderse de vista.

BIBLIOGRAFÍA

- Armas, M. (2007). "Más fondos para los Consejos Comunales", *El Universal* (Caracas) Sección Economía, 12 de enero.
- Azzellini, D. (2007). La revolución Bolivariana: "o inventamos o erramos". Claves para entender el proceso de transformación social venezolano. *Revista Herramienta*. N° 36, octubre.
- Bonilla-Molina, L., El Troudi, H. (2004). *Historia de la Revolución Bolivariana*. Caracas: Ministerio de Comunicación e Información del Gobierno Bolivariano.
- Boron, A. (2003). *Estado, Capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Casanova, R. (2007). *Para una cartografía de las ideas de la transición venezolana. Conversaciones sobre proyecto nacional, Estado y política social*. Caracas: Fundación Escuela de Gerencia Social.
- Chávez, H. (2007). *Ahora la batalla es por el sí. Discurso de presentación del Proyecto de Reforma Constitucional ante la Asamblea Nacional*. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información.
- Cilano Peláez, J.; Córdova Jaimes, E.; Chaguaceda, A. (2009). Participación ciudadana y reforma del Estado en Venezuela: entender la política a través del ciudadano. *OSAL*. N° 26, octubre.
- García Guadilla, M. P. (2008). La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar? *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Vol. 14, N° 1, abril.
- Lander, E. (2007). El Estado y las tensiones de la participación popular

en Venezuela. OSAL. N° 22, septiembre.

Lander, E. (2009). "El proceso bolivariano y las tensiones de un proyecto alternativo" conversación con Franck Gaudichaud [on line]. Disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=80123>

Mazzeo, M. (2006). *El Sueño de una cosa (Introducción al poder popular)*. Buenos Aires: Editorial el Colectivo.

Meiksins Wood, E. (1995). *Democracy against capitalism. Renewing historical materialism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nuñez Nava, R. V. (2007). La participación ciudadana. Cambio paradigmático en la Constitución Venezolana. *Cuestiones Políticas*. N° 39.

Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, Líneas Generales [on line]. Disponible en: http://www.gobiernoenlinea.ve/gobierno_al_dia/do cs/PlanDesarrolloEconomicoSocial2001-2007.pdf

Proyecto Nacional Simón Bolívar-Primer Plan Socialista, Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 [on line]. Disponible en: <http://www.gobiernoenlinea.ve/noticias-view/shareFile/PPSN.pdf>.

Thwaites Rey, M. (2010). "Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina? OSAL. N°27, abril.