

El Socialismo del Siglo XXI y su Impacto sobre la Descentralización en Venezuela

Miguel González Marregot

Junio de 2010



El Socialismo del Siglo XXI y su Impacto sobre la Descentralización en Venezuela

Miguel González Marregot

Caracas, Junio de 2010

Los análisis y conclusiones contenidos en el presente documento, son de la exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Fundación Foro Socialdemócrata, Convite A.C. y a la Mesa de la Unidad, como organizaciones que coordinaron su elaboración y promovieron su debate público.

Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales (ILDIS)
Oficina en Venezuela de la
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce
con 2da Transversal de
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,
Oficina 4-B.
Caracas, Venezuela.
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080
www.ildis.org.ve

Director del ILDIS y
Representante de la
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela:
Heinrich Sassenfeld.

Coordinador institucional del documento:
Flavio Carucci T.
Jefe de Proyectos del ILDIS

Asistente:
Verónica Fortunato Rodríguez
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autor: Miguel González Marregot

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida, siempre y cuando se mencione su autor y las instituciones que coordinaron su elaboración.

INDICE

El contexto de las nueva leyes: la puesta en marcha de la construcción del socialismo en Venezuela	1
Sobre la nueva Ley Orgánica de los Consejos Comunales del año 2009	2
La Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno de 2010 y su Reglamento	4
• Aspectos relevantes del Reglamento de la LCFG que modifican la estructura del Estado y del sistema político venezolano	5
• Aspectos relevantes del Reglamento del Consejo Federal de Gobierno en materia de su funcionamiento	7
El Proyecto de Ley Orgánica de Participación y del Poder Popular del año 2009	10
El impacto combinado de las leyes sobre la descentralización venezolana	13
Lineamientos de política para el rescate y restitución del modelo democrático, federal y descentralizado de la República Bolivariana de Venezuela	13

El contexto de las nuevas leyes: la puesta en marcha de la construcción del socialismo en Venezuela

El marco constitucional venezolano vigente consagra un modelo de Estado fundamentado en la democracia, el federalismo y la descentralización; y así lo podemos constatar en cada uno de los niveles político-territoriales que conforman nuestra República. Y en efecto, al recorrer el contenido de la Constitución Bolivariana encontramos que su artículo 4, define al Estado venezolano como federal y descentralizado; el artículo 5, indica que la soberanía reside el pueblo; el artículo 6, señala que el gobierno será democrático, alternativo, participativo y descentralizado; el artículo 62 determina el derecho del pueblo a participar en la formación, gestión y control de la gestión pública; mientras que el artículo 132, prescribe el deber de participar en la vida comunitaria; y el artículo 157, determina que la Asamblea Nacional podrá atribuir a estados y municipios determinadas competencias del nivel nacional, a fin de promover la descentralización; también, el artículo 158 establece a la descentralización como política nacional. Por si fuera poco, hay mandatos constitucionales precisos como el contenido en el artículo 84, que establece la creación de un servicio descentralizado de salud. De la misma manera, el artículo 300 prescribe la creación de entidades descentralizadas funcionalmente de carácter social o empresarial. Por último, y como un rasgo de importancia en la estructuración constitucional del Estado venezolano, el artículo 185 comprende la creación del Consejo Federal de Gobierno como instancia de planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo de la descentralización y transferencia de competencias del poder nacional hacia los estados y municipios.

Por otra parte, y en cuanto a las entidades federales menores, la Constitución Bolivariana consagra en su artículo 159 que los estados son autónomos; el artículo 164 define sus competencias exclusivas y el artículo 165 establece la descentralización hacia los municipios; mientras que el artículo 166 crea el consejo estatal de coordinación y planificación de políticas públicas como una instancia que reúne la representación de los tres niveles de gobierno de la República, con el propósito de impulsar el desarrollo de cada región.

En cuanto a los municipios, la Carta Magna establece en sus artículos 158 y 178, tanto su autonomía como el carácter participativo de la gestión de sus competencias. El artículo 182 crea los consejos locales de planificación pública para integrar a los vecinos y vecinas en la planificación local y, el artículo 184, consagra la creación de mecanismos flexibles de descentralización de programas y servicios hacia las comunidades organizadas, las asociaciones vecinales, las entidades no gubernamentales que demuestren sus capacidades para prestarlos. De la misma forma, la Constitución Bolivariana promueve la creación de nuevos sujetos de descentralización; tanto en las parroquias como en las comunidades organizadas.

Pese al conjunto de preceptos constitucionales mencionados, el bloque oficial ha emprendido una serie de acciones políticas concretas dirigidas a consolidar un proyecto de país contrapuesto a la Constitución vigente. Ese modelo de país, se conoce ahora como "socialismo bolivariano" o "socialismo del siglo XXI"; cuyas características relevantes serían la concentración y centralización de la toma de decisiones y de recursos, la eliminación de las entidades federales autónomas y su progresiva sustitución por una nueva organización político-territorial, la imposición de un "modelo productivo" donde la presencia del Estado predomine sobre la iniciativa privada y popular y, por último, el impulso de una red de "participación cooptada" que prescindiera de los mecanismos democráticos de elección directa universal y secreta.

En este contexto que supone la construcción del “socialismo bolivariano”, el gobierno ha venido implementando un conjunto de medidas dirigidas al fortalecimiento relativo de su capacidad de gestión frente a los niveles de gobierno estatales y municipales y, ante las propias comunidades. Para ello y mediante el proceso de Ley Habilitante (2007-08), se promulgaron leyes dirigidas hacia ese “propósito” como la Ley Orgánica que creó la Comisión Central de Planificación y la nueva Ley de la Administración Pública Nacional; ambas dirigidas al reforzamiento de una gestión centralizada de la gestión de gobierno y la creación de las autoridades únicas regionales; la Ley de la Fuerza Armada Bolivariana que persigue la militarización de la actividad comunitaria con la incorporación de las milicias a los consejos comunales o la misma Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria que plantea la planificación y racionamiento del consumo de alimentos.

También se realizó la reforma de la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencias, la recentralización de los servicios de salud en el estado Miranda y, de igual manera, de los servicios de salud y de seguridad pública en el Distrito Metropolitano de Caracas; así como la recentralización de los servicios de aeropuertos y puertos y la administración de autopistas en las entidades federales: Aragua, Carabobo y Zulia. La reforma y eliminación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) y los retrasos en el pago de los desembolsos correspondientes al situado constitucional, apuntan hacia el estrangulamiento financiero de estados y municipios; y, por lo tanto, al apuntalamiento de un modelo de gestión centralista que privilegia la concentración de poder sobre las necesidades regionales, estatales y municipales.

Quizás como acciones definitivas de la propuesta socialista del actual régimen se han promulgado: **i)** una nueva ley para los consejos comunales de carácter orgánico (2009); con la cual se pretendería lograr la cooptación de los movimientos sociales y comunitarios; **ii)** la ley y el reglamento del Consejo Federal de Gobierno (2010) que formaliza entre otras cosas una nueva visión centralizadora y autoritaria del desarrollo del país y; **iii)** se prepara en el seno de la Asamblea Nacional la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Poder Popular, que traería consigo una nueva estructura político-territorial de gobierno y que además intentaría regular de manera restrictiva el derecho a la participación ciudadana. Con los antecedentes anteriores y el contenido sustantivo de estos instrumentos legislativos, el futuro del modelo democrático, federal y descentralizado contemplado en la Constitución Bolivariana pareciera estar cada vez más limitado.

Sobre la nueva Ley Orgánica de los Consejos Comunales del año 2009

La nueva Ley Orgánica de los Consejos Comunales constituye una pieza estratégica en el entramado legal que impulsa el gobierno para establecer una nueva sociedad socialista en Venezuela. Recapitulando un poco, vale la pena mencionar que la figura organizativa de los consejos comunales estaba incluida en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) del año 2002 (Gaceta Oficial N° 37.463 del 12-06-2002), como parte integrante de los CLPP, al igual que los consejos parroquiales de planificación pública.

De la misma forma, los consejos comunales eran considerados como instancias de los consejos locales de planificación en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005 (G.O. 34.204 del 08-06-2005). En tal sentido, puede afirmarse que inicialmente los consejos comunales fueron conceptualizados como parte integrante del sistema de planificación integral de municipal que se conformaba en los consejos locales de planificación y, que suponía la corresponsabilidad entre las autoridades públicas y los representantes vecinales.

A partir del año 2006, y en un viraje estratégico, el Gobierno Nacional decide impulsar los consejos comunales como medio de organización y cooptación del movimiento popular venezolano. En Abril de 2006 se promulgó la primera Ley de los Consejos Comunales (Gaceta Oficial N° 5.806 Extraordinario, de fecha 10-04-2006), en la que se separó a estas instancias del ámbito organizativo de los consejos locales de planificación; además de intentar segregarlos de la esfera de la gestión los gobiernos locales, bajo la promesa de otorgarles recursos financieros de manera directa desde el Poder Nacional.

En otras palabras, los consejos comunales se convirtieron en la apuesta final por parte del oficialismo para intentar organizar un bloque social y comunitario que sirviera de piso político a su proyecto. Luego de unos tres años y medio, de avances y retrocesos organizativos, y con una "clientela comunal" creciente, el 28 de Diciembre de 2009 el Ejecutivo Nacional promulgó la nueva Ley Orgánica de Consejos de Comunales (LOCC) (publicada en Gaceta Oficial N° 39.335 de fecha 28-12-2009). La LOCC -además de su rango orgánico-, contiene una serie de aspectos novedosos que tenderían a modificar sustancialmente su funcionamiento. Se mencionan a continuación, los más relevantes: **i)** la incorporación del tema de la construcción del socialismo al objetivo, principios y promoción de la economía comunal de los consejos comunales, con lo cual estas instancias se convierten en "células ideológicas" oficialistas; **ii)** se otorga mayor capacidad de decisión y control a la asamblea de ciudadanos y ciudadanas en la actividad operativa del consejo comunal; **iii)** establece la articulación de estas instancias al esquema de planificación centralizada privilegiado e impulsado por el Gobierno Nacional; **iv)** se establece de manera explícita, la vinculación de la actividad de los consejos comunales con el plan municipal de desarrollo; **v)** define con mayor claridad los mecanismos y procedimientos para la elección y revocación de los voceros de los consejos comunales; **vi)** elimina el carácter ad-honorem del cumplimiento de las funciones de los consejos comunales, y la sustituye como de naturaleza voluntaria; **vii)** se incorpora a la gestión de los consejos comunales el denominado "ciclo comunal" compuesto por cinco fases, a saber: diagnóstico comunitario, planificación, presupuesto, ejecución y control; **viii)** establece una relación vinculante entre el consejo comunal y la denominada milicia bolivariana en temas de seguridad; **ix)** se elimina la mención al presupuesto participativo como función de la Unidad Ejecutiva del consejo comunal; **xi)** elimina la cooperativa del banco comunal y crea la Unidad de Gestión Administrativa Financiera Comunitaria, como ente administrador de los recursos financieros y no financieros del consejo comunal; **xii)** establece como ente rector de la actividad de los consejos comunales al Ministerio de Poder Popular con competencia para la participación y, consagra la creación de un cuerpo de fiscales del Ministerio Público para atender las situaciones emanadas de la actividad de los consejos comunales y; **xiii)** determina la excepción del pago de tasas impositivas a los consejos comunales.

En la actualidad existen -según cifras oficiales- aproximadamente treinta y un mil consejos comunales en todo el país; sin embargo su expansión y consolidación se ha visto afectada por el propio burocratismo y discrecionalidad oficial. A raíz de la promulgación de su nueva ley orgánica, los consejos comunales han sido sometidos a un proceso de depuración ideológica denominado técnicamente como "proceso de adecuación", que supone el ajuste de la estructura y estatutos de estas instancias al contenido de la ley. El proceso, caracterizado por el puro intervencionismo en el movimiento popular del oficialismo, a través del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y del componente político "Frente Francisco de Miranda", ha generado gran malestar en los sectores populares y medios, que vienen presionando e intentando ejercer su derecho pleno a la organización y a la participación democrática.

La Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno de 2010 y su Reglamento

La implementación del Consejo Federal de Gobierno, como se afirmó con anterioridad, es un mandato constitucional (CRBV: artículo 185). Sin embargo, el cumplimiento de ese mandato estuvo en mora por parte de las autoridades durante los últimos 10 años. En el marco de la Constitución vigente, el Consejo Federal de Gobierno constituye uno de los principales soportes institucionales para impulsar el modelo de gestión descentralizada que ella contiene. En tal sentido, al Consejo Federal de Gobierno le correspondería la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios.

Cabe señalar que un primer Consejo Federal de Gobierno fue instalado por el ciudadano Presidente de la República, el 18 de Abril de 2002, luego de los sucesos políticos que lo separaron del ejercicio del gobierno durante un breve lapso. La duración y la actividad de ese Consejo Federal de Gobierno fueron breves; quizás por responder más a la coyuntura política de aquel momento que a una firme decisión de su establecimiento. De la misma manera, es importante recordar que para el año 2005, la Asamblea Nacional sancionó una Ley del Consejo Federal de Gobierno y, ese mismo año, el Ejecutivo Nacional objetó dicha ley, devolviéndola al Poder Legislativo para su modificación respectiva. Entre las atribuciones de este órgano (según el artículo 3 de aquella ley) destacaban las siguientes:

- Planificar, coordinar y aprobar acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias y servicios del Poder Nacional, estados, municipios, y comunidad organizada que coadyuven al desarrollo endógeno sustentable.
- Proponer a la Asamblea Nacional las transferencias de competencias y de servicios, de conformidad con el artículo 157 de la Constitución Bolivariana de Venezuela y, discutir y someter a consideración de la Asamblea Nacional los lineamientos del Plan de Descentralización.
- Considerar las propuestas de los Consejos Locales de Planificación Pública y de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, a fin de coordinar los planes y proyectos de inversión nacional, estadal y municipal.
- Promover y prestar asistencia técnica a las administraciones estadales y municipales con el objeto de impulsar de manera eficiente las políticas de descentralización y transferencia de competencias y; apoyar al Ejecutivo Nacional y asesorar a los órganos superiores del Estado, con el objeto de la realización plena de la organización federal descentralizada del Estado venezolano.

Durante el año 2007, el Presidente Chávez introdujo en su proyecto de reforma constitucional, la sustitución del Consejo Federal de Gobierno por el Consejo Nacional de Gobierno. En efecto, la propuesta cuadragésima cuarta del proyecto de reforma constitucional modificaba el artículo 185 de la siguiente manera:

“El Consejo Nacional de Gobierno es un órgano no permanente, encargado de evaluar los diversos proyectos comunales, locales, estadales y provinciales para articularlos al Plan de Desarrollo Integral de la Nación, dar seguimiento a la ejecución de las propuestas aprobadas y realizar los ajustes convenientes a los fines de garantizar el logro de sus objetivos”.

Estará presidido por el Presidente o Presidenta de la República, quien lo convocará, e integrado por el Primer Vicepresidente o Primera Vicepresidenta, los Vicepresidentes o Vicepresidentas, los Ministros o Ministras, los Gobernadores o Gobernadoras. Así mismo, el Presidente o Presidenta de la República podrá convocar a los Alcaldes o Alcaldesas y a los voceros o voceras del Poder Popular”.

El contenido de la propuesta del Ejecutivo Nacional, reflejaba su orientación marcadamente centralista, ya que: suprimía en forma directa los mandatos constitucionales destinados a la descentralización y transferencia de competencias hacia estados y municipios; cerraba la participación directa a las autoridades municipales y a la representación popular en ese nuevo Consejo Nacional de Gobierno; y, por último, eliminaba el Fondo de Compensación Interterritorial.

Un comentario adicional es que la propuesta de reforma se relacionaba con la Nueva Geometría del Poder, propuesta también desde 2007 y que buscaba un cambio de la división político-territorial de Venezuela. Inicialmente, la propuesta encerraba dos basamentos sustanciales: en primer lugar, la reducción del número de municipios y, en segundo término, la creación de dependencias o territorios federales con un régimen político-administrativo especial, basado en los consejos comunales. Con posterioridad la propuesta adquiere otras dimensiones políticas y territoriales que incluyó a los estados.

El bloque oficialista luego de sufrir la derrota con la propuesta de reforma constitucional en 2007 y de la recuperación de las fuerzas opositoras en el proceso electoral de 2008 para la elección de gobernadores, emprendió la aceleración de la implementación del contenido de la reforma constitucional, esta vez mediante la aprobación de una Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno; (Gaceta Oficial N° 5.963 Extraordinario de fecha 22-02-2010), con su respectivo Reglamento (Gaceta Oficial N° 375.099 de fecha 09-04-2010). Con la aprobación de la Ley del Consejo Federal de Gobierno y más aún, con la promulgación de su Reglamento se consolida el definitivo rompimiento de la acción gubernamental con los principios fundamentales establecidos en la Constitución Bolivariana vigente. Veamos.

Aspectos relevantes del Reglamento de la LCFG que modifican la estructura del Estado y del sistema político venezolano

- Conceptualiza la federación como una organización política para construir el socialismo y como una estrategia de enfrentamiento de clases y la imposición de la propiedad social.

Artículo 3: A los fines del presente Reglamento se entiende por:

Federalismo: sistema de organización política de la República Bolivariana de Venezuela, regido por los principios de integridad territorial, económica y política de la Nación venezolana, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad entre las instituciones del Estado y el pueblo soberano, para la construcción de la sociedad socialista y del Estado democrático y Social de Derecho y de Justicia, mediante la participación protagónica del pueblo organizado en las funciones de gobierno y en la administración de los factores y medios de producción y bienes y servicios de propiedad social, como garantía del ejercicio pleno de la soberanía popular frente a cualquier intento de las oligarquías nacionales y regionales de concentrar, centralizar y monopolizar el poder político y económico de la Nación y de las regiones.

- Define al socialismo como modo de relaciones de producción centrado en la solidaridad y satisfacción de necesidades materiales e intangibles, para el que es

necesario el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción.

Artículo 3, A los fines del presente Reglamento se entiende por:

Socialismo: modo de relaciones sociales de producción centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de necesidades materiales e intangibles de toda sociedad, ... para ello es necesario el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos que permita que todas las familias y los ciudadanos y ciudadanas venezolanos y venezolanas posean, usen y disfruten de su patrimonio o propiedad individual o familiar, y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales.

- Conceptualiza a la descentralización como medio de restitución del poder del pueblo mediante transferencias de competencias provenientes de estados y municipios a las organizaciones de base del poder popular y, donde tales transferencias de competencias serán decretadas por el Presidente de la República.

Artículo 3, A los fines del presente Reglamento se entiende por:

Descentralización: política estratégica para la restitución plena del poder al Pueblo Soberano, mediante la transferencia paulatina de competencias y servicios desde las instituciones nacionales, regionales y locales hacia las comunidades organizadas y otras organizaciones de base del Poder Popular, dirigidas a fomentar la participación popular, alcanzar la democracia auténtica restituyendo las capacidades de gobierno al pueblo, instalando prácticas eficientes y eficaces en la distribución de los recursos financieros e impulsar el desarrollo complementario y equilibrado de las regiones del país.

Artículo 3, A los fines del presente Reglamento se entiende por:

Transferencia de Competencias: proceso mediante el cual las entidades territoriales restituyen al Pueblo Soberano, a través de las comunidades organizadas y las organizaciones de base del poder popular, las competencias en las materias que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, en concordancia con el Artículo 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, decrete el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, sin que ello obste para que, por cuenta propia, cualquier entidad territorial restituya al Pueblo Soberano otras competencias, de acuerdo a lo establecido en el correspondiente Plan Regional de Desarrollo y previa autorización de la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno.

- Reconoce como organizaciones de base del poder popular tan sólo a los consejos comunales, los consejos de trabajadores, los campesinos, los pescadores, las comunas y todas las organizaciones de base, registradas en el Ministerio de Participación Ciudadana, lo que propicia una discrecionalidad discriminatoria y limita el derecho a la organización y a la participación popular.

Artículo 3, A los fines del presente Reglamento se entiende por:

Sociedad Organizada: constituida por consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, de campesinos, de pescadores y pescadoras, comunas y cualquier otra organización de base del Poder Popular debidamente registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana.

- Promueve la creación de Distritos Motores de Desarrollo, decretados por el Presidente de la República, que con una autoridad única tendrán preferencia en el acceso a los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial. Los distritos motores integrarán territorios (en límites que pueden o no coincidir con los de los estados y municipios), y funcionarán subsistemas de comunas, definidos como espacios socialistas de régimen de propiedad social, y donde la participación se limita a su ámbito de convivencia.

Artículo 3, A los fines del presente Reglamento se entiende por:

Desarrollo Territorial Desconcentrado: gestión y administración racional del ordenamiento territorial urbano regional a través de sus diferentes niveles de gobierno, en función de fortalecer la integración territorial y la soberanía nacional, así como promover la igualdad social, la justicia y la solidaridad, a través de los Distritos Motores de Desarrollo, ... para reforzar el asentamiento poblacional en un Subsistema de Comunas, ... en ese sentido, el pueblo organizado asume el ejercicio del poder, referenciado a su ámbito de convivencia.

Distritos Motores de Desarrollo: se entiende por Distrito Motor de Desarrollo la unidad territorial decretada por el Ejecutivo Nacional

Comuna: espacio socialista definido por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos, y costumbres, que se reconocen en el territorio ... en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno, sustentable y socialista contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 21: ...los límites de los Distritos Motores de Desarrollo podrán coincidir o no con los límites político territoriales de los estados, municipios o dependencias federales...

Artículo 24: se designará por cada Distrito Motor de Desarrollo una autoridad Única de Área conforme a la normativa aplicable, que a los efectos del presente reglamento se denominará Autoridad Única Distrital.

Aspectos relevantes del Reglamento del Consejo Federal de Gobierno en materia de su funcionamiento

- Las políticas del Consejo Federal de Gobierno deben estar alineadas a lo que dicte la Comisión Central de Planificación

Artículo 3: A los fines del presente Reglamento se entiende por:

Proceso de Planificación: función asignada, dentro del Sistema Nacional de Planificación, al Consejo Federal de Gobierno para establecer los lineamientos en materia de descentralización entre las entidades político-territoriales y hacia las organizaciones de base del Poder Popular, así como para el estudio, planificación y creación de los Distritos Motores de Desarrollo, ... las políticas de planificación e inversión del Consejo Federal de Gobierno en todo momento guardan relación y se alinean con los lineamientos de política de la Comisión Central de Planificación.

- El ámbito territorial del Consejo Federal de Gobierno es todo el territorio nacional y es obligatorio en sus políticas alinearse al Proyecto Simón Bolívar (Plan de la Nación)

Artículo 5: el ámbito territorial del Consejo federal incluye todo el territorio nacional, marítimo y terrestre, y se rige con carácter vinculante, por los lineamientos contenidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, particularmente el relativo a la nueva geopolítica nacional y el desarrollo territorial desconcentrado, considerando para ello los cinco Ejes Estratégicos de Desarrollo establecidos en el mismo: Eje Norte–Costero, Eje Apure–Orinoco, Eje Occidental, Eje Oriental y el Eje Norte-Llanero, este último como canal de integración interregional.

El Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros podrá decretar la creación, supresión, o modificación de uno o varios ejes estratégicos de desarrollo territorial, a los fines de rectificar o reestructurar el orden territorial por razones de interés nacional.

- Las reuniones del Consejo Federal de Gobierno serán previamente autorizadas por el Presidente.

Artículo 6: el Presidente del Consejo Federal de Gobierno convocará una reunión ordinaria de la plenaria de cada año; así como podrá convocar a reuniones extraordinarias cuando este lo considere necesario; previa autorización del Presidente o Presidenta de la República Bolivariana de Venezuela.

- Participación de 20 voceros de las organizaciones de base del poder popular, sin reglas ni procedimientos claros

Artículo 11: los voceros y voceras de las organizaciones de base del poder popular que formarán parte de la Plenaria del Consejo Federal de Gobierno, serán escogidos atendiendo dos criterios:

- 11 voceros y voceras seleccionados de los consejos comunales de las regiones central, centro-occidental, occidental, oriental, Los Llanos y la región sur.
- 9 voceros y voceras que postulen los movimientos sociales de campesinos, trabajadores, juventud, intelectuales, pescadores, deportistas, mujeres, cultores e indígenas.
- Se estructura una nueva organización político-territorial burocrática al margen de los criterios y mecanismos establecidos en la Constitución vigente.

Artículo 18: sin perjuicio de las entidades territoriales ni de la composición del espacio geográfico nacional: Ejes de Desarrollo, y los Distritos Motores de Desarrollo y su desagregación en ejes comunales, comunas, zonas de desarrollo, ejes de desarrollo, y corredores productivos; cuyo ámbito espacial podrá coincidir con los límites políticos-administrativos de los estados, municipios o dependencias federales.

- Los estados y municipios deben coordinar y colaborar con el Consejo Federal de Gobierno, y consignar sus planes para que sean supervisados por funcionarios del Fondo de Compensación Interterritorial.

Artículo 26: los entes político-territoriales y las autoridades de cada región seleccionadas deberán mantener una estrecha relación de coordinación y colaboración para la ejecución y logro de las metas del Consejo Federal de Gobierno, a tenor de lo dispuesto en el artículo 136 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Artículo 47: las entidades político-territoriales, junto a los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, y los Consejos Locales de Planificación Pública deberán consignar ante las Oficinas Técnicas Regionales sus respectivos planes de desarrollo estadales y municipales, a efectos de que el Fondo de Compensación Interterritorial pueda revisar y asegurar la concordancia de los proyectos presentados.

- Los proyectos financiados por el Fondo de Compensación Interterritorial seguirán lineamientos del Proyecto Nacional Simón Bolívar (Plan de la Nación).

Artículo 51: los proyectos presentados ante el Fondo de Compensación Interterritorial por parte de las entidades político territoriales y organizaciones del poder popular, deben guardar correspondencia con los planes estadales, municipales y locales de desarrollo, así como estar en concordancia con los lineamientos del Plan de la Nación, los planes sectoriales y los planes y políticas del Consejo Federal de Gobierno.

- Los proyectos que presenten las organizaciones de base del poder popular deben contar con aval de un indefinido ¿consejo del poder popular?, además de la autorización de la asamblea de ciudadanos y la validación del Ministerio de Participación Ciudadana.

Artículo 52: los proyectos presentados por las Organizaciones del Poder Popular deberán consignar el correspondiente aval del Consejo del Poder Popular. En el caso de las Comunas y Consejos Comunales deberán consignar la autorización de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, debidamente validada por el Ministerio del Poder Popular con competencia en participación ciudadana. En el caso de los movimientos y organizaciones sociales de campesinos, trabajadores, juventud, intelectuales, pescadores, deportistas, mujeres, cultores e indígenas, deberán consignar la autorización de la instancia organizativa superior que les agrupe debidamente validada por el Ministerio del Poder Popular con competencia en participación ciudadana.

- Se estructura un sistema de planificación vertical y dependiente del nivel central de la administración pública.

Artículo 55: el Consejo Federal de Gobierno, los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, los Consejos Locales de Planificación Pública, las Comunas y los Consejos Comunales constituyen en este orden, el Sistema de Planificación Participativa Territorial.

Artículo 56: en orden ascendente, el Sistema de Planificación Participativa Territorial debe ir ensamblando planes comunitarios y comunales con planes locales; estos con los planes municipales; estos con los planes estadales, estos con los planes regionales y finalmente estos últimos con los planes nacionales, teniendo presente que todos estos planes atienden a la visión de país y al rumbo estratégico contenido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Del contenido legal examinado se concluye que, el reciente Consejo Federal de Gobierno, impulsado por la actual administración gubernamental obedece a la clara intención de lograr la re-centralización político-administrativa del país: **i)** violentando el verdadero objetivo del Consejo Federal de Gobierno, como instancia constitucional para coordinación y concertación de políticas y planes entre los distintos componentes político-territoriales de la República, al supeditarlas a la discrecionalidad del Ejecutivo Nacional, quién podrá decidir o no, sobre su instalación, funcionamiento y acuerdos; **ii)** ignorando la autonomía de las entidades federales menores para el ejercicio de sus competencias establecidas de manera expresa en la Constitución Bolivariana; **iii)** omitiendo la división

político-territorial del país y de los mecanismos legales; previamente establecidos para su posible modificación; **iv)** restringiendo el acceso a los recursos financieros por parte de las entidades federales, frente a las nuevas figuras territoriales como los denominados “ejes territoriales, distritos motores de desarrollo, comunas, entre otras”; **v)** prescribiendo un sistema de planificación vertical y centralizado, sin considerar las realidades regionales y locales.

El actual Consejo Federal de Gobierno se fundamenta en una visión de la gestión pública autoritaria y restrictiva de los derechos democráticos más elementales: **i)** privilegiando una concepción demagógica de confrontación de clases como mecanismo de empoderamiento popular y ejercicio democrático; **ii)** promocionando una perspectiva ideológica-política ajena al contexto de los mandatos constitucionales de respeto a la pluralidad y diversidad de ideas, al considerar al socialismo como el modelo de organización y desarrollo social; **iii)** estableciendo conceptos restrictivos a los derechos de propiedad individual, familiar y la iniciativa privada con la inclusión de la propiedad social en manos del Estado; **iv)** imponiendo limitaciones al ejercicio de los derechos a libre organización y participación del pueblo y pretendiéndolo someter al reconocimiento discrecional de una burocracia pública ideologizada; y, **v)** favoreciendo la exclusión política entre los ciudadanos; mediante mecanismos clientelares y poco transparentes de elección de los voceros.

El Proyecto de Ley Orgánica de Participación y del Poder Popular del año 2009

El pasado 2009, la Asamblea Nacional aprobó en primera discusión el Proyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Poder Popular (LOPCYPP) con el propósito de regular el ejercicio de los derechos a la asociación y participación del pueblo venezolano; así como también con el propósito de definir una conformación institucional y territorial para el ejercicio del gobierno. Y aunque es de suponer que, esta primera versión de la LOPCYPP muy probablemente pueda variar en atención a la promulgación de la Ley Orgánica y el Reglamento del Consejo Federal de Gobierno, resulta importante precisar algunos elementos temáticos de su contenido para comprender su impacto frente al modelo Estado que supone la Constitución Bolivariana. Y es que, en el caso venezolano, el marco constitucional reconoce el derecho a la participación en 37% de sus artículos; convirtiéndolo en un valor supremo y estratégico de su contenido; pero además, la Carta Magna garantiza -al menos formalmente-, el respeto de los derechos humanos, en el marco del derecho internacional público con mandatos expresos y vinculantes.

El proyecto de LOPCYPP, desde su exposición de motivos apunta hacia otros horizontes. En efecto, ubica la consolidación de la participación como parte de la construcción del “Estado Social Comunal”. Además, para el texto legal, la participación ciudadana y el poder popular confluirían en la construcción del “poder comunal” el cual estaría dirigido a “lograr la independencia alimentaria y la diversificación económica, a fin de alcanzar un crecimiento sostenido y el desarrollo endógeno como base sostenible para el fortalecimiento de la economía social.

Por otra parte, el proyecto de Ley considera al poder popular como “la confluencia y el consenso para la acción de todos los movimientos sociales y políticos y junto a ellos la institucionalidad pública”; y lo relaciona con un supuesto pensamiento de Carlos Marx, que plantearía la necesidad de emprender no sólo una revolución política transformadora de las estructuras del Estado sino también de una revolución social. Cabe agregar, que ese poder popular, se identifica con el poder constituyente; y por lo tanto, con el pueblo por ser único depositario del poder y de la soberanía.

En síntesis, las nociones de participación y poder popular expresadas en la Exposición de Motivos de la LOPCYPP, tratan de concretarse en la construcción de un Estado Comunal (lo que supone una organización político-territorial distinta a la vigente), con un fuerte acento economicista (basada en el desarrollo endógeno y la economía social) y fundamentada en el poder constituyente que residiría en el pueblo (como sujeto de la soberanía). El proyecto de LOPCYPP se encuentra estructurado en diez capítulos.

Entre los elementos más relevantes de la LOPCYPP, se encuentran:

- La disposición de un concepto restringido de la participación ciudadana al limitar su ejercicio el ámbito de lo social y comunitario y supeditado al modelo de sociedad socialista.

Artículo 1: la vigente Ley tiene por objeto establecer las normas destinadas a desarrollar, organizar, e impulsar los medios de participación ciudadana en el proceso de de formación ejecución, control y evaluación de los planes y proyectos en la gestión social y comunitaria

Artículo 4: la participación tiene como fines... construir las base de la sociedad socialista.

- Se incorpora al poder popular y a las comunas como su expresión concreta, como la nueva conformación administrativa y territorial del Estado venezolana, modificando la estructura vigente en la República Bolivariana de Venezuela

Artículo 5: Las comunas son entidades locales conformadas por el conjunto de comunidades con un ámbito geográfico... como expresión del poder popular y en correspondencia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable establecido en el plan Nacional de Desarrollo

Artículo 5: Estado comunal: conjunto de comunas que bajo su organización política y gobierno permite el ejercicio directo del poder por parte del pueblo. ... La célula fundamental del Estado comunal son las comunas, constituidas en todos los espacios de la geografía nacional.

Artículo 5: Unión de comunas es la asociación de comunas que tiene como propósito estrategias conjuntas, en función de promover política de Estado en su espacio geográfico sobre aspectos territoriales, políticos, económicos, sociales, culturales, ecológicos, de seguridad y defensa.

Artículo 38: la comuna tiene como propósito el mayor compromiso de los ciudadanos y ciudadanas en la planificación, elaboración del presupuesto y gobernabilidad de las comunidades...

Artículo 42: Las comunas tendrán como finalidad... contribuir a la consolidación del Estado comunal, de equidad y de justicia.

Artículo 43: las comunas deberán organizarse, a partir del ámbito geográfico determinado... y deberán contar con un gobierno...

Artículo 44: la comuna es la unidad funcional, tanto política como administrativa para la conformación del Estado comunal. A los efectos, el gobierno nacional planificará articulará y coordinará la acción conjunta de las comunas y los sistemas de varias comunas...

Artículo 45: las comunas podrán constituirse en asociaciones, tomado en cuenta los ejes geográficos o territoriales que disponga la ley...

Artículo 46: la ciudad comunal es el sistema de unión de comunas, que dentro de un eje geográfico y territorial definido... persiguen un modelo de sociedad socialista de equidad y de justicia tomando en cuenta los lineamientos y política establecidos a nivel nacional.

- El poder público constituido deberá favorecer la constitución de las organizaciones del poder popular y de las comunas como sujetos de descentralización.

Artículo 55: todas las instancias del poder público deberán favorecer la constitución y desarrollo de las organizaciones del poder popular, destinadas a la defensa de los derechos colectivos.

Artículo 60: la República, los estados y los municipios podrán transferir a las comunas la administración y control de los servicios atribuidos a estos por la Constitución

- Se establece un concepto restringido al ejercicio de los derechos económicos mediante la imposición de la propiedad social de los medios o factores de producción.

Artículo 66: la propiedad social es el derecho del Estado de conservar medios y factores de producción o entidades destinados a la satisfacción de las necesidades humanas esenciales para el desarrollo de una vida plena y la producción de obras, bienes o servicios que por derecho y naturaleza le corresponde.

Artículo 67: la propiedad social tiene como principios generales los siguientes:

- 1- Dotar a los consejos comunales, comunas, organizaciones socio-productivas comunitarias y demás organizaciones del poder popular, de medios y factores de producción que garanticen la satisfacción de las necesidades humanas esenciales y el ejercicio de la soberanía nacional.
- 2- Promover el trabajo social productivo y la transformación socialista, en forma consciente y en correspondencia con el compromiso del pueblo en la construcción del poder popular

El Poder Nacional, centralizará y ejercerá la tutela sobre el denominado poder popular a través de la gestión del Ministerio del Poder Popular.

Artículo 77: El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana tendrá las siguientes atribuciones (entre otras):

- 1- Diseñar y efectuar el seguimiento de las políticas, lineamientos, planes y estrategias que deberán observar los órganos y entes del poder público en todo lo relacionado con los consejos comunales, las comunas las organizaciones socio-productivas comunitarias y demás forma del poder popular....
- 2- Diseñar e instrumentar mecanismos de enlace entre los órganos y entes del Poder Público y los consejos comunales, las comunas, las organizaciones socio-productivas comunitarias y demás organizaciones del poder popular para el desarrollo de la economía comunal.
- 3- Promover la formación de los consejos comunales, las comunas, las organizaciones socio-productivas y demás formas de organización del poder popular como

espacios de participación protagónica en los asuntos públicos nacionales, estatales, municipales y comunales.

El impacto combinado de las leyes sobre la descentralización venezolana

El impacto de las distintas iniciativas emprendidas por el Gobierno Nacional podría resumirse de la siguiente manera: **i)** compromete hasta la constitucionalidad del modelo democrático, federal y descentralizado: mediante el establecimiento de un modelo paralelo unitario y centralizado que revertiría las transferencias de servicios, en desmedro del ejercicio de las competencias por parte de los estados; **ii)** la creación de nuevas entidades político-territoriales: propiciaría simultáneamente una estructura de subordinación al poder ejecutivo que afecta los principios de soberanía y autonomía popular. **iii)** se promueve conflictos inter-territoriales en los ámbitos político, administrativo y financiero en un contexto de baja institucionalidad; **iv)** como un elemento adicional 17 de las 23 gobernaciones y 264 de las 335 alcaldías del país son dirigidas por mandatarios que responden a las líneas del gobierno central; **v)** desde el bloque oficial se impulsan prácticas de exclusión política como estrategia complementaria para la consolidación de los objetivos gubernamentales; **vi)** los derechos humanos y democráticos fundamentales consagrados en la Carta Magna como los derechos a la libre asociación, participación y a la propiedad son restringidos o reducidos en el modelo de organización social propuesto por el gobierno.

Lineamientos de política para el rescate y restitución del modelo democrático, federal y descentralizado de la República Bolivariana de Venezuela

La descentralización político-territorial está vinculada a la democracia y la libertad política; lo cual implica que se realice una efectiva redistribución del poder mediante procedimientos también democráticos. La descentralización representa un mecanismo para revalorizar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. La descentralización requiere de un proceso de reestructuración interno del Estado (y de la administración pública en sus distintos niveles político-territoriales); así como también del fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales y de las comunidades organizadas para aceptar las nuevas responsabilidades que ese proceso trae consigo.

Dentro de unos lineamientos para fortalecer y desarrollar una gestión descentralizada de los gobiernos locales se encuentran los siguientes:

- El re-establecimiento del Consejo Federal de Gobierno como órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional hacia los estados y municipios; y de estas instancias viabilizar la transferencia de servicios y programas hacia las comunidades organizadas y las entidades no estatales. Y la recreación del Fondo de Compensación Interterritorial como soporte al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las entidades federales, así como para la dotación de obras y servicios estratégicos en aquellas regiones y comunidades con menor grado de desarrollo, según lo establecido en la Constitución Bolivariana.
- Cumplir la potestad de estados y municipios en las competencias concurrentes en forma acordada, fiscalmente sostenible y flexible (*Ley Orgánica de Descentralización*).

- Defender las finanzas estatales y municipales y los recursos que constitucional y legalmente pertenecen a los estados y municipios (Situado Constitucional, Ley Fondo de Compensación Interterritorial, LAEE, Salud Descentralizada y Ley de Hacienda Pública Estatal).
- Incorporar al pueblo organizado y otras entidades del municipio, incluyendo parroquias y consejos comunales en la descentralización, a través de la participación comunitaria en los asuntos de la vida local (Ley del Poder Público Municipal y Leyes de los Consejos Locales y Comunales).
- Impulsar el diseño y ejecución de un programa de adecuación legislativa a nivel estatal que promueva de manera eficaz el ejercicio de los derechos a la participación y consulta de la ciudadanía en los procesos de planificación, gestión, evaluación y control de las políticas y presupuestos públicos en ese nivel de gobierno. Así como para garantizar la responsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas en la misma gestión pública estatal.
- Propiciar el fortalecimiento de las capacidades estratégicas de las gobernaciones y municipios para el cumplimiento eficaz de sus funciones, en materia de planificación de políticas y programas de un desarrollo ambiental y territorial incluyente, seguro, sostenible, sustentable y equilibrado con la participación de las autoridades municipales y de los voceros de las comunidades organizadas.

Finalmente, para las fuerzas democráticas de Venezuela, la descentralización está consustanciada con la democracia, la corresponsabilidad y la participación popular; lo cual supone la conducción del Estado en el marco de valores y prácticas democráticas, el respeto por el derecho a la asociación y participación de los ciudadanos, la revalorización y defensa de los niveles de gobierno estatales y municipales (e incluso parroquiales), el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado y de la ciudadanía.